

Procedimiento para el monitoreo del derecho a la alimentación

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

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

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

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

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

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

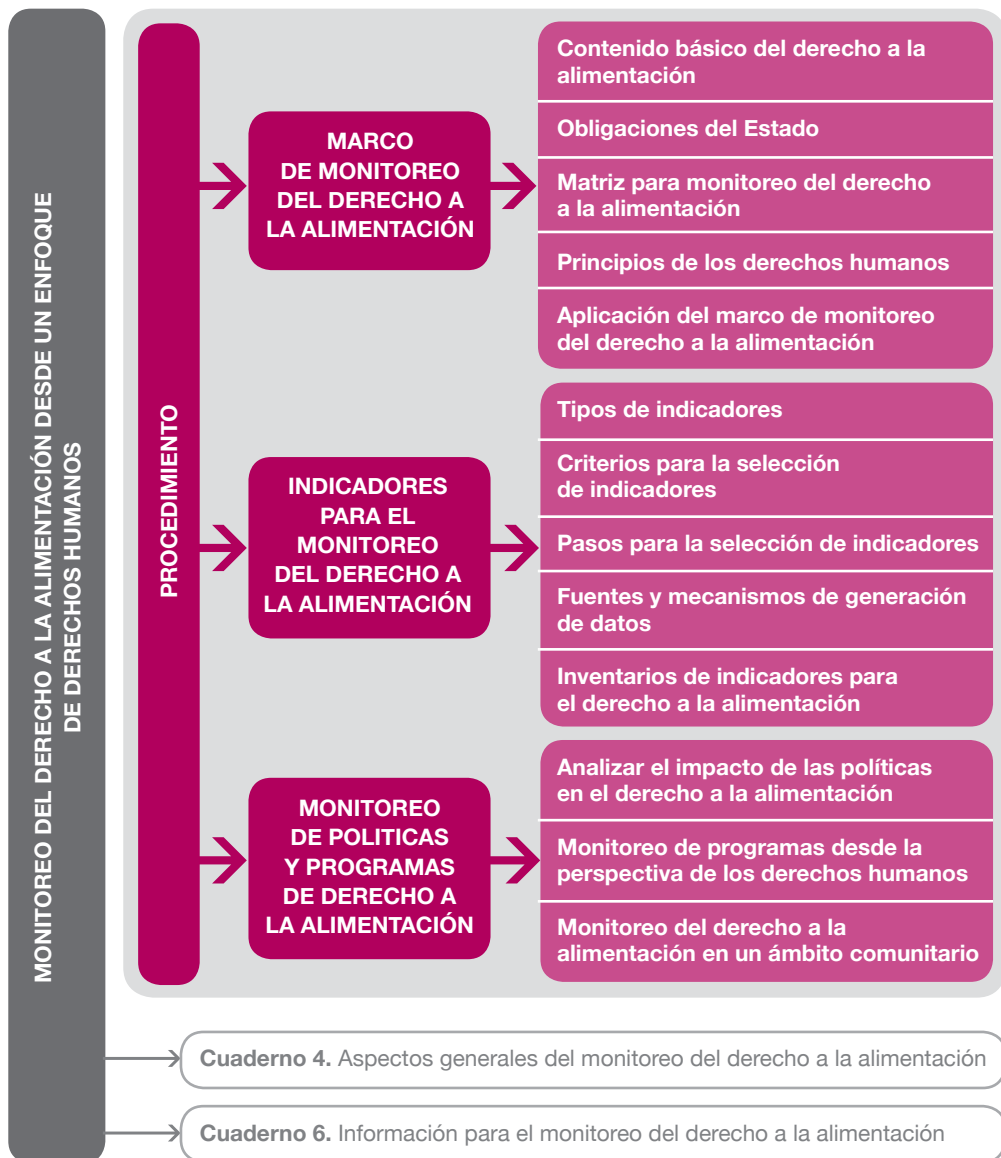
© FAO, 2013

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

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

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

RESUMEN DE CONTENIDOS



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

Para desarrollar un marco de monitoreo para el derecho a la alimentación adecuada hay que tener en cuenta tres componentes que lo distinguen de otros marcos de monitoreo convencionales:

- El contenido básico del derecho a la alimentación.
- Las obligaciones del Estado.
- Los principios de los derechos humanos.¹

Estos componentes deben encajar 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.

1.1. CONTENIDO BÁSICO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

El derecho a la alimentación adecuada se basa en el concepto de seguridad alimentaria y lo amplía; poniendo mayor énfasis en cada ser humano, transforma los elementos de la seguridad alimentaria en la definición de un derecho individual.

1. Para ver en detalle el contenido básico, las obligaciones y los principios de derechos humanos, se puede consultar el Cuaderno 1 de esta colección.

COMPONENTES DEL CONTENIDO BÁSICO	IMPLICACIONES PARA EL MONITOREO BASADO EN DERECHOS
Disponibilidad de los alimentos	El monitoreo debe medir explícitamente las diferentes maneras que poseen las personas de obtener los alimentos y de “alimentarse por sí mismas”.
Estabilidad en el suministro	El monitoreo debe verificar si el suministro de alimentos es estable a lo largo del tiempo.
Accesibilidad física y económica	El monitoreo debe identificar si existen factores que limiten el acceso físico o económico estable a la alimentación adecuada, poniendo especial atención en aquellas personas en situación de vulnerabilidad (lactantes, niños pequeños, ancianos, discapacitados, personas con problemas médicos persistentes, incluyendo a aquellas con enfermedades mentales, víctimas de catástrofes naturales, etc.).
Sostenibilidad en el tiempo	El monitoreo debe prestar atención a la capacidad potencial de las políticas para garantizar que la disponibilidad de alimentos alcanzará no sólo a las generaciones presentes sino también a las futuras.
Adecuación	El monitoreo no debe reducirse a verificar que la dieta aporta una cantidad suficiente de energía alimentaria (calorías), sino que tiene que poner atención a la calidad e inocuidad de los alimentos, al equilibrio nutricional de los componentes de la dieta y a la aceptabilidad de la misma de acuerdo a la cultura de cada persona.

Quienes practican el monitoreo deberían tener a su disposición una serie de métodos razonables que les permitan generar la información que abarque todos los componentes del contenido básico y que les permita verificar en qué medida se están alcanzando en la realidad.

1.2. OBLIGACIONES DEL ESTADO

Los Estados que han ratificado el PIDESC tienen un conjunto de obligaciones en materia de derechos humanos económicos, sociales y culturales, entre los que está el derecho a la alimentación. El monitoreo de este derecho debe prestar atención a dichas obligaciones.

OBLIGACIONES DEL ESTADO	IMPLICACIONES PARA EL MONITOREO BASADO EN DERECHOS
Obligación de adoptar medidas de efectividad progresiva	El monitoreo debe verificar que el Estado adopta las medidas apropiadas, que éstas se traducen en un incremento progresivo en la realización del derecho a la alimentación, que utilizan para ello el máximo de recursos disponibles y que en ningún momento se produce un retroceso en la garantía de este derecho.
Obligación de no discriminar	El monitoreo debe poner atención en que las políticas, programas, proyectos y medidas adoptadas por el Estado para la realización del derecho a la alimentación no discriminen a ninguna persona por ningún motivo.
Obligación de respetar	En el proceso de monitoreo se deben examinar las medidas adoptadas por el Estado para constatar que no impliquen ninguna limitación ni menoscaben en ningún modo el derecho a la alimentación de ninguna persona.
Obligación de proteger	El monitoreo debe prestar atención también a las acciones y omisiones del Estado en cuanto al desarrollo de las medidas legales y administrativas adecuadas para impedir que las actividades de terceros (particulares o empresas) produzcan un efecto negativo sobre el derecho a la alimentación de cualquier persona.
Obligación de facilitar	El monitoreo debe analizar si las políticas, programas y proyectos desarrollados por el Estado están mejorando la capacidad de la población (especialmente de los grupos en situación de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad) de alimentarse por sí mismos.
Obligación de hacer efectivo	El monitoreo debe confirmar que no hay grupos de población en situación de inseguridad alimentaria o que, si los hay, el Estado ha adoptado las medidas adecuadas para proveerles al menos los niveles mínimos esenciales de alimentación que garanticen que están protegidos contra el hambre. *

* Incluye el concepto del hambre oculta y por tanto, la protección frente a estados carenciales de micronutrientes.

1.3. MATRIZ PARA MONITOREO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Los componentes del contenido básico del derecho a la alimentación y las obligaciones de los Estados pueden vincularse en una matriz que ayude a identificar y monitorear las medidas específicas de políticas y programas para la realización del derecho a la alimentación.

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.

		COMPONENTES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN				
		Disponibilidad	Estabilidad	Accesibilidad	Sostenibilidad	Adecuación
OBLIGACIONES	Progresividad					
	No discriminación					
	Respetar					
	Proteger					
	Facilitar					
	Hacer efectivo					

1.4. PRINCIPIOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los principios de los derechos humanos 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 para su monitoreo.

PRINCIPIOS	IMPLICACIONES PARA EL MONITOREO BASADO EN DERECHOS
Igualdad	El monitoreo debe poner atención en si las políticas, programas, proyectos y medidas adoptadas por el Estado proporcionan un tratamiento igualitario a todas las personas.
Equidad	El monitoreo debe verificar si los resultados/beneficios se han distribuido equitativamente, es decir, en función de las necesidades de cada persona o de cada grupo, dando prioridad a las personas con mayores necesidades.
Transparencia	El monitoreo debe constatar si la toma de decisiones por parte de las autoridades pertinentes se ha hecho de forma transparente, si cualquier persona ha podido tener acceso a la información que necesita.
Rendición de cuentas	El proceso de monitoreo debe permitir revisar si las autoridades que tienen obligaciones respecto al derecho a la alimentación están rindiendo cuentas de su desempeño tanto respecto a sus superiores como frente a los titulares de derechos.
Dignidad humana	El monitoreo debe revisar si las medidas adoptadas por las autoridades que afectan a los medios de vida de las personas y a su capacidad de ejercer el derecho a la alimentación son adoptadas de manera tal que se respete la dignidad de las personas.
Participación	El monitoreo de las medidas y políticas públicas debe confirmar que las personas y los grupos han podido tomar parte de forma activa, libre, efectiva y significativa en las decisiones que repercuten en sus vidas, en concreto, en la capacidad de alimentarse por sus propios medios.
Empoderamiento	El monitoreo debe constatar si los titulares de derechos han sido empoderados a través de las políticas o programas correspondientes, es decir, si las autoridades les han ofrecido y facilitado la posibilidad de elegir y de ejercer influencia y control sobre las decisiones que afectan a sus medios de vida.
Estado de derecho	El monitoreo debe comprobar que las autoridades implicadas en las políticas, programas y medidas objeto de monitoreo han ejercido su autoridad de manera legítima y en estricta conformidad con las leyes aprobadas y publicadas, respetando los procedimientos establecidos para su aplicación.

1.5. APLICACIÓN DEL MARCO DE MONITOREO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Recapitulando, el marco de monitoreo del derecho a la alimentación enfocado en los derechos humanos debería centrarse principalmente en:

- 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.
- Cumplimiento por parte del gobierno de las diferentes categorías de obligaciones estatales de derechos humanos.
- 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.
- Recursos públicos asignados a la implementación de políticas y programas.
- Impacto de las medidas políticas sobre las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad.
- Aspectos institucionales, procesos de toma de decisiones por parte de las instituciones pertinentes, así como su capacidad para la implementación de las mismas.
- Conducta de los funcionarios del gobierno respecto a las obligaciones y principios de derechos humanos.
- Participación de los titulares de derechos o sus representantes y acceso a la información.

VIGILANDO LA ACCIÓN ESTATAL CONTRA EL HAMBRE

Manual desarrollado por FIAN para utilizar las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación como marco de monitoreo

La realización plena del derecho a la alimentación adecuada se enfrenta a los obstáculos derivados de un mundo donde las transformaciones políticas, económicas, sociales y, en suma, estructurales, no se suceden tan rápida y profundamente como quisiéramos. En muchas ocasiones, dichos obstáculos son la expresión de una clara falta de voluntad por parte de los Estados de cumplir con lo que internacionalmente han pactado respecto al derecho a la alimentación. En ese sentido, la comunidad internacional (titulares del derecho, organizaciones que los representan, instancias de las Naciones Unidas, etc.) ha logrado posicionar la idea de que los compromisos estatales deben ser susceptibles de vigilancia por parte de la sociedad en su conjunto.

Las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de base y los movimientos sociales se encuentran muy cerca a quienes padecen las consecuencias de la falta de realización del derecho a la alimentación. Por ello, estas organizaciones tienen una vocación natural para el ejercicio del monitoreo puesto que pueden dar testimonio de las carencias y problemas en la actividad estatal que interfieren o impiden la realización del derecho. Un mecanismo adecuado de monitoreo debe ayudar a examinar el progreso en la implementación del derecho a la alimentación y a detectar violaciones al mismo o situaciones que constituyen riesgo de violación.

Este manual desarrollado por FIAN aporta una batería de preguntas clave que sirven para ejercer el monitoreo en materia del derecho a la alimentación. Con ellas se quiere medir cómo el Estado está siguiendo cada una de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, cuál es su voluntad y su esfuerzo para realizar este derecho; si existen las normas y las instituciones necesarias para impulsar su realización; si las medidas (políticas, programas...) sirven para la realización del derecho y si respetan los principios de derechos humanos; así como los resultados logrados por el Estado.

Las preguntas que contiene el manual son de diversa naturaleza puesto que el derecho a la alimentación se relaciona con campos muy diferentes de la actividad del Estado; sin embargo, todas ellas se basan en las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación y en un enfoque de derechos humanos.

La información generada en este monitoreo puede servir a las organizaciones de la sociedad civil para:

- Impulsar cambios por parte de las autoridades nacionales de una manera fundamentada.
- Generar conciencia entre la opinión pública sobre el incumplimiento del derecho a la alimentación y sus consecuencias.
- Fundamentar demandas de carácter más específico, relativas a casos concretos de violaciones.
- Redactar los informes alternativos que se presentan ante los organismos de monitoreo de derechos humanos de organizaciones internacionales, como por ejemplo el Comité DESC de la ONU.

(La publicación de este manual se puede descargar libremente en formato PDF desde la web de FIAN: www.fian.org)

Los indicadores son un instrumento concreto, práctico y útil para:

- promover la realización de los derechos humanos y medir su aplicación;
- articular y hacer avanzar las demandas ante los garantes de derechos;
- formular políticas y programas públicos que faciliten la realización efectiva de los derechos humanos.

Pero un indicador no es más que un instrumento; cuando está debidamente diseñado y alimentado con datos de calidad, resulta útil en la medida en que puede hacer que el ejercicio de monitoreo o evaluación sea más objetivo y transparente, proporcionando una metodología concreta de seguimiento.

En el uso de indicadores para los derechos humanos, el interés primordial es medir un número reducido de características pertinentes que puedan relacionarse con una mejora en la realización y el disfrute del derecho humano correspondiente, o evaluar los esfuerzos que están realizando los titulares de obligaciones en el cumplimiento de sus obligaciones al respecto.

2.1. TIPOLOGÍAS DE INDICADORES

Los indicadores pueden ser **cuantitativos** o **cualitativos**:

- Indicador cuantitativo se utiliza para designar cualquier clase de indicador que se exprese o pueda expresarse primordialmente en forma cuantitativa, como cifras, porcentajes o índices.
- Indicador cualitativo se refiere a aquel indicador que va más allá de las estadísticas, tiene carácter cualitativo y utiliza información articulada de forma descriptiva o categórica.

Los indicadores de derechos humanos también pueden clasificarse en indicadores basados en hechos (**objetivos**) y basados en juicios (**subjetivos**). Esta distinción no se basa necesariamente en la consideración de que se utilicen o no métodos fiables o repetibles de acopio de datos para definir los indicadores. Más bien guarda relación con el contenido informativo de los indicadores de que se trata:

- Indicadores objetivos: objetos, hechos o sucesos que pueden, en principio, observarse o verificarse directamente.
- Indicadores subjetivos: los que se basan en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios expresados por personas.

En la práctica y en el contexto de ciertos derechos humanos, esta distinción entre información objetiva y subjetiva a menudo resulta difícil. Los indicadores basados en hechos u objetivos, a diferencia de los basados en juicios o subjetivos, son objetivamente verificables y pueden ser más fáciles de interpretar cuando se compara la situación de derechos humanos en un país a lo largo del tiempo o entre distintas poblaciones.

Dependiendo de lo que se va a monitorear, podemos distinguir indicadores **estructurales, de proceso y de resultado**.

Los indicadores estructurales reflejan la ratificación y la adopción de instrumentos legales y la existencia o la creación de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos. Es decir, se refieren al compromiso del Estado respecto a los derechos humanos.

Es importante que en la definición de indicadores estructurales para distintos derechos se intente destacar la necesidad de contar con declaraciones de política específica sobre cuestiones de pertinencia directa para la aplicación de esos derechos humanos.

Algunos indicadores estructurales pueden ser comunes para la mayoría de los derechos humanos, mientras que otros son pertinentes para derechos humanos específicos o solo para un atributo particular de un derecho humano.

Los indicadores de proceso miden los esfuerzos que están realizando los titulares de obligaciones para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados deseados, es decir, son los indicadores que evalúan de manera continua las políticas y medidas específicas adoptadas por los titulares de obligaciones.

Al definir los indicadores de proceso como un paso intermedio y supervisable entre el compromiso y los resultados, puede evaluarse mejor la rendición de cuentas del Estado respecto de sus obligaciones de derechos humanos.

Los indicadores de proceso son más sensibles a los cambios que los indicadores de resultados; por lo tanto, son mejores para captar la realización progresiva del derecho o para reflejar los esfuerzos que están realizando los Estados partes en la protección de ese derecho.

Los indicadores de resultado captan los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en determinado contexto. Un indicador de resultados consolida a lo largo del tiempo el impacto de diversos procesos subyacentes (que pueden ser captados por uno o más indicadores de proceso); a menudo se trata de un indicador de evolución lenta, menos sensible a los cambios momentáneos que un indicador de proceso.

Los indicadores de proceso y de resultados no siempre son mutuamente excluyentes. Un indicador de proceso para un derecho humano puede ser un indicador de resultados en el contexto de otro. La consideración que debe guiar este aspecto es garantizar que para cada atributo de un derecho al menos se defina un indicador de resultados que pueda relacionarse estrechamente con el disfrute de ese derecho o atributo.

CONDICIONES PARA QUE LOS INDICADORES SEAN ÚTILES EN EL MONITOREO DE LOS DERECHOS HUMANOS

- Deben estar definidos de manera explícita y precisa.
- Deben estar basados en una metodología estructurada y aceptable de recopilación, tratamiento y difusión de datos.
- Deben estar disponibles regularmente.
- Deben ser pertinentes y eficaces a la hora de medir lo que se supone que miden.
- Deben ser simples, oportunos y en número reducido.
- Deben ser fiables.
- Deben estar basados en una metodología transparente y verificable.
- Deben ser conformes con las normas internacionales de derechos humanos y con los criterios de estadística generalmente reconocidos.
- Deben ser susceptibles de desglose por grupos de población vulnerable o marginados a nivel local así como por motivos de discriminación prohibidos.

2.2. CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE INDICADORES

En la selección de indicadores se deben tener presentes tanto los criterios técnicos o estadísticos como los criterios prácticos que reflejan los principios y enfoques de derechos humanos.

Respecto a los **criterios técnicos**, podemos señalar, entre otros:

- **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.
- **Validez:** El indicador debería ser una representación válida y cierta de un determinado fenómeno y debería 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, que presentan más oportunidades de participar en las actividades del monitoreo, a la vez que reducen los costos.
- **Especificidad:** El indicador debería ser específico para un determinado fenómeno, evitando así interpretaciones diferentes.

En cuanto a los **criterios que reflejan los principios de derechos humanos**:

- **Obligaciones del Estado y contenido básico:** El marco de monitoreo debería incluir indicadores de proceso y de resultado que reflejen las obligaciones del Estado de respetar, proteger, facilitar y proveer, así como el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada.
- **Seguimiento de la acción:** La información suministrada por el indicador debería contribuir a la reformulación de la acción y a una mejor toma de decisiones tanto por parte de los titulares de deberes como de los titulares de derechos.
- **Facilidad de uso:** 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.
- **Posibilidad de desglose:** 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.

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

Otro aspecto importante en la selección de indicadores es la consideración de una posible **relación de causalidad entre las categorías de indicadores** (estructurales-de proceso-de resultados). Así, una vez identificado un indicador estructural que se utilizará para medir el compromiso del titular de obligaciones, conviene definir un indicador de proceso que refleje los esfuerzos en curso para atender ese compromiso y también un indicador de resultado que consolide los resultados de esos esfuerzos en el tiempo. Esta causalidad entre los indicadores seleccionados en las tres categorías puede hacer que la vigilancia sea más eficaz y contribuir a mejorar la rendición de cuentas.

CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE INDICADORES PARA EL MONITOREO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN BRASIL (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria)

Los indicadores para el monitoreo de la SAN deben:

- Estar siendo ya utilizados en un sistema de monitoreo existente que tenga una fuente de información fiable.
- Ser elaborados a través de la utilización de información recopilada con frecuencia y de forma sistemática.
- 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 de la seguridad alimentaria y nutricional:
 - producción alimentaria;
 - disponibilidad de alimentos;
 - acceso a la alimentación;
 - calidad de la alimentación;
 - patrones de consumo alimentario;
 - estado nutricional;
 - acceso a la educación, a la salud y al saneamiento.

2.3. PASOS PARA LA SELECCIÓN DE INDICADORES

Una vez identificados los atributos clave del derecho humano sobre el que estamos trabajando (en nuestro caso, el derecho a la alimentación), para cada atributo se deben seguir estos tres pasos.

1. Identificación de indicador/es estructural/es

Se trata de indicadores que se refieren a:

- a. Disposiciones constitucionales y legales sobre el derecho a la alimentación así como lagunas normativas.
- b. Políticas declaradas (o ausencia de las mismas) para la realización del derecho a la alimentación.
- c. Marco institucional para el cumplimiento de las obligaciones estatales.

2. Identificación de indicador/es de proceso

Para ello se deben identificar los titulares de obligaciones y sus funciones, así como las actividades encomendadas a las instituciones pertinentes, las políticas y programas relacionados con los resultados deseados, las mejores prácticas nacionales o mundiales y las carencias internas en la aplicación del derecho a la alimentación. Los indicadores de proceso no deben quedarse en los aspectos financieros (por ejemplo, recursos destinados a un determinado programa de alimentación escolar) sino mirar a los productos de las actividades o programas (aumento de la cobertura del programa de alimentación escolar, crédito para pequeños agricultores, etc.), y deben establecer el vínculo entre indicadores estructurales y de resultados.

3. Identificación de indicador/es de resultado

La definición de estos indicadores parte de la identificación de los efectos deseados asociados al cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, al disfrute del derecho y de la vinculación con los procesos necesarios. Es importante que los indicadores de resultados seleccionados puedan relacionarse fácilmente con el disfrute del derecho a la alimentación y con los indicadores de proceso seleccionados. Los indicadores de resultados normalmente reflejan la acumulación de múltiples procesos, por lo cual pueden tener un número reducido y ser comunes a varios atributos o componentes del contenido básico del derecho a la alimentación.

2.4. FUENTES Y MECANISMOS DE GENERACIÓN DE DATOS PARA LOS INDICADORES

Pueden distinguirse al menos cuatro categorías amplias de mecanismos de generación de datos que podrían resultar útiles en la elaboración de indicadores para el monitoreo y evaluación de derechos humanos.

1. Datos basados en hechos

La información acopiada describe primordialmente actos de violación de los derechos humanos e identifica a las víctimas y los autores. La información se registra de forma normalizada, utilizando definiciones y clasificaciones comunes basadas en el marco normativo de derechos humanos que permiten la compilación y consolidación de los datos pertinentes.

2. Estadísticas socioeconómicas y administrativas

Se refieren a conjuntos de datos agregados e indicadores basados en información cuantitativa o cualitativa objetiva relacionada con el nivel de vida y otros aspectos conexos. Esa información es compilada y difundida por el Estado mediante sus registros administrativos y encuestas, generalmente en colaboración con organismos nacionales de estadística y siguiendo las directrices de las organizaciones internacionales.

Las fuentes comúnmente asociadas con la formulación y compilación de estadísticas socioeconómicas son las siguientes:

- **Datos administrativos:** Información generada y acopiada por los ministerios del sector correspondiente y las autoridades reglamentarias del gobierno. El uso de una metodología normalizada para acopiar información de los sistemas de registro civil y administrativo, normalmente con una fiabilidad y una validez razonables, hace que las estadísticas administrativas sean indispensables para conseguir mayor transparencia, credibilidad y rendición de cuentas en las evaluaciones de derechos humanos. Por sí mismas no pueden dar una evaluación completa de la situación de derechos humanos en un contexto determinado, ya que puede ser que no abarquen todos los aspectos pertinentes para la realización efectiva y el disfrute de esos derechos o que su cobertura sea incompleta o que haya sesgos en la presentación de informes, sin olvidar la comunicación deliberada de datos erróneos.
- **Encuestas estadísticas:** Las encuestas estadísticas se utilizan para recoger información cuantitativa y cualitativa directa sobre subconjuntos de la población.

A diferencia de un censo, en el que se sondea a todos los miembros de la población, una encuesta estadística o por muestreo recoge datos de una fracción de la población estudiada con el fin de extraer conclusiones que puedan aplicarse a la totalidad de la población. A este respecto, las encuestas por muestreo son un medio eficiente para acopiar información en situaciones en las que una enumeración completa es imposible de realizar o no se dispone de datos de fuentes administrativas. La utilización de muestras estadísticas bien estructuradas, incluidas muestras que permitan la producción de estadísticas desglosadas (por ejemplo, por grupo étnico), puede requerir gran cantidad de recursos. Las encuestas también son importantes fuentes de información para comprobar la credibilidad de los datos administrativos.

- **Censos:** Un censo es una enumeración completa de todos los miembros de la población de un país o de cualquier otro territorio. Los países suelen realizar censos de población, vivienda, agricultura y establecimientos industriales normalmente cada diez años. Se trata de un recurso decisivo para elaborar estadísticas socioeconómicas desglosadas así como para generar muestras para las encuestas estadísticas.

3. Encuestas de percepción y opinión

Las encuestas de percepción y opinión tienen por objeto sondear a una muestra representativa de individuos para que expresen su opinión personal sobre determinada cuestión. El carácter de la información acopiada es predominantemente subjetivo y no puede cuantificarse directamente. Para agregar los datos, así como para transformar esas percepciones de opiniones en indicadores, suelen utilizarse formatos predeterminados o cerrados para las respuestas, junto con escalas ordinales o cardinales. Las respuestas pueden obtenerse mediante entrevistas directas, cuestionarios autoadministrados o entrevistas telefónicas.

La fiabilidad y validez de los resultados dependen esencialmente del diseño de los cuestionarios, de la formulación de las preguntas (y su ensayo previo) y de la competencia de los entrevistadores.

La información procedente de las encuestas de percepción y opinión en los hogares permite obtener la perspectiva individual o la “voz del pueblo” en la evaluación de los derechos humanos. Sin embargo, el método, que prima la información subjetiva, puede no llegar a producir indicadores fiables y válidos para vigilar los derechos humanos de manera constante. Puede suceder también que no sea debidamente representativo debido a las limitaciones de cobertura. En cualquier caso, en algunas ocasiones este método puede producir información que complementa a otros tipos de indicadores

en las evaluaciones de derechos humanos. También puede utilizarse para obtener la información de primer nivel que, en función de su utilidad, puede seguir profundizándose mediante otros métodos de generación de datos.

4. Juicios de expertos

Los datos basados en juicios de expertos son aquellos generados mediante evaluaciones combinadas de la situación de derechos humanos con ayuda de un número limitado de “expertos informados”. La información generada está principalmente basada en juicios, es decir, es subjetiva, y necesita ser traducida a un formato cuantitativo mediante codificación.

Una de las grandes ventajas de utilizar información basada en opiniones de expertos es que puede recopilarse con mucha rapidez y puede servir eficazmente para presentar una primera evaluación de la situación. A menudo, esas evaluaciones captan con bastante acierto la situación general. En cambio, suelen alejarse de las normas de fiabilidad y comparabilidad de los datos, lo que a su vez puede influir en su aceptación por el público. Por ello tienen una utilidad limitada como método de evaluación de los derechos humanos.

2.5. INVENTARIOS DE INDICADORES RELEVANTES PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Los equipos que vayan a trabajar en el monitoreo del derecho a la alimentación en un contexto geográfico determinado pueden encontrar orientaciones interesantes consultando las listas de indicadores que se aportan en diferentes inventarios que hay disponibles; algunos de estos inventarios de indicadores son específicos para el derecho a la alimentación, y en su mayoría están orientados al monitoreo de la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

Con todo, la adopción de los indicadores debería basarse en un análisis cuidadoso del propósito, la disponibilidad de la información, la capacidad técnica, etc.²

De los diversos inventarios de indicadores relacionados con el derecho a la alimentación y/o con la seguridad alimentaria y nutricional, presentamos aquí tres ejemplos destacados que pueden ofrecer interesantes orientaciones.

2. Se puede consultar al respecto el Cuaderno 6 de esta colección.

Indicadores para el seguimiento de los compromisos de la Cumbre Mundial de la Alimentación

La I Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en 1996 estableció en su declaración final una serie de compromisos y un plan de acción para realizarlos. Para hacer el monitoreo de estos compromisos, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial desarrolló un trabajo de recopilación y selección de indicadores. En el año 2000, en su 26° período de sesiones, presentó un documento sobre *INDICADORES BÁSICOS PROPUESTOS PARA VIGILAR LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA*. En él se hacía un compendio de más de 100 indicadores utilizados por el SICIIV, por la OCDE y por Naciones Unidas relativos a resultados de seguridad alimentaria y nutrición y a factores de vulnerabilidad.³

A efectos de comparación entre países y con el fin de disponer de un conjunto de datos de fácil manejo para vigilar los progresos en la consecución de los objetivos establecidos durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación a nivel mundial, se identificó una lista de 7 indicadores básicos que representaba un conjunto común de las variables que se consideraban más estrechamente relacionadas con la seguridad alimentaria, la nutrición y la vulnerabilidad. Estos indicadores tenían relación con la situación del consumo de alimentos, el estado de salud y el estado nutricional.

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, en su 37° período de sesiones, respaldó la propuesta de revisar el conjunto de indicadores básicos de la seguridad alimentaria y el proceso para hacerlo, y recomendó que la FAO mejorase su método de medición de la subnutrición y prestase especial atención a mejorar la oportunidad y fiabilidad de los datos y parámetros utilizados, lo cual ha sido presentado en el SOFI 2012.

3. El documento de indicadores básicos, con el listado completo, se puede consultar en la documentación del 26° período de sesiones (año 2000) del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en la página web de FAO: <http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/committee-wfs/es>

INDICADORES COMUNES BÁSICOS PARA EL MONITOREO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA⁴

DETERMINANTES DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA	RESULTADOS	VULNERABILIDAD
<ul style="list-style-type: none"> - Suficiencia del suministro alimentario promedio. - Índice de la producción de alimentos. - Índice del nivel del precio de los alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prevalencia de la subnutrición. - Proporción del gasto en alimentos del quintil de población de ingresos más bajos. - Porcentaje de niños menores de cinco años de edad con retraso de crecimiento. - Porcentaje de niños menores de cinco años de edad con emaciación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Volatilidad del precio interno de los alimentos.

Indicadores para el derecho a la alimentación propuestos por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

En el año 2006 la Oficina del ACNUDH publicó el documento “Principios y directrices para un enfoque de derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza”⁵ en el que se condensan y sistematizan otros trabajos anteriores publicados en 2002 y 2004. Al tratar el derecho a la alimentación, establece 5 objetivos claves y 13 indicadores para monitorear los logros.

INDICADORES RELATIVOS AL CONTENIDO BÁSICO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

OBJETIVOS CLAVES	INDICADORES
1. Todas las personas deben estar libres de padecer hambre	<ul style="list-style-type: none"> - 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).
2. Eliminar la desigualdad de género en el acceso a los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> - 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).

4. Los valores de estos indicadores están disponibles en el sitio web de la FAO *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*: <http://www.fao.org/publications/sofi/es>

5. El documento original en inglés *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* puede consultarse en la web del ACNUDH: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>

INDICADORES RELATIVOS AL CONTENIDO BÁSICO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN (cont.)

OBJETIVOS CLAVES	INDICADORES
3. Todas las personas deben estar libres de inseguridad alimentaria	<ul style="list-style-type: none">- 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.
4. Todas las personas deben tener acceso a alimentos con valor nutricional adecuado	<ul style="list-style-type: none">- Porcentaje de personas pobres con ingesta inadecuada de proteínas.- Porcentaje de personas pobres con ingesta inadecuada de micronutrientes.
5. Todas las personas deben tener acceso a alimentos inocuos	<ul style="list-style-type: none">- 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.

En 2012 la Oficina del ACNUDH publicó *“INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS. Guía para la medición y la aplicación”*.⁶ En esta guía se incluyen algunos cuadros ilustrativos con indicadores referidos a diferentes derechos humanos, entre ellos, el derecho a la alimentación. Este cuadro organiza los ejemplos de indicadores en torno a cuatro aspectos del contenido del derecho a la alimentación: nutrición; inocuidad de los alimentos y protección del consumidor; disponibilidad de los alimentos; y accesibilidad de los alimentos. Para cada uno de estos aspectos ordena los indicadores en tres grupos, correspondientes a indicadores estructurales (9 ejemplos), de proceso (22 ejemplos) y de resultados (7 ejemplos). Cuatro de los ejemplos corresponden a indicadores utilizados en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, hay varios indicadores que son coincidentes con los utilizados en el seguimiento de los compromisos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y con los 13 indicadores para el seguimiento de los objetivos claves respecto al derecho a la alimentación.

Indicadores propuestos por el Proyecto IBSA

Las siglas IBSA representan las palabras indicadores, referencias, alcance y evaluación (siglas en inglés). Se refieren a una iniciativa de la Universidad de Mannheim (Alemania) en colaboración con la ONG FIAN International para poner en marcha e institucionalizar

6. Esta publicación está disponible en español en la web del ACNUDH:
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx>

un proceso encaminado a alentar el uso de indicadores y niveles de referencia para evaluar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por los Estados partes.

El mecanismo IBSA consta básicamente de cuatro elementos:

- i. indicadores que representan el contenido básico de los derechos del Pacto;
- ii. el uso de niveles de referencia como metas de aplicación de esos derechos;
- iii. el proceso de determinación del alcance, un mecanismo conjunto en el que participan el Comité DESC y el Estado parte para definir y acordar los indicadores y los niveles de referencia correspondientes para la vigilancia durante un período determinado, y
- iv. una evaluación periódica de los resultados del mecanismo.

Durante el período 2004-2009, la iniciativa IBSA definió en primer lugar indicadores para el derecho a una alimentación adecuada, seguido en una segunda fase del proceso de la validación práctica de esos indicadores a nivel nacional en tres países (España, Ghana y Colombia). La primera fase dio lugar a 37 indicadores del derecho a la alimentación, que a lo largo de la segunda fase se redujeron a 25.⁷ El ACNUDH colaboró estrechamente con el proceso IBSA en ambas fases y contribuyó a la identificación y validación de los indicadores. El resultado es que sus dos conjuntos de indicadores del derecho a una alimentación adecuada se corresponden estrechamente.

EJEMPLOS DE INDICADORES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN PROPUESTOS POR IBSA	
Indicadores estructurales	Reconocimiento legal del derecho a una alimentación adecuada y derechos relacionados
	Existencia de una institución nacional de derechos humanos independiente trabajando en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)
	Mecanismos procedimentales para proveer reparaciones, accesibles, adecuados y efectivos
	Estrategia Nacional para la implementación del derecho a la alimentación
	Seguridad de los alimentos y protección legislativa del consumidor
	Nutrición y legislación de adecuación de la nutrición

7. Las conclusiones del proyecto IBSA están todavía pendientes de publicación.

EJEMPLOS DE INDICADORES DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN PROPUESTOS POR IBSA (cont.)

Indicadores estructurales	Instrumentos para asegurar la nutrición y alimentación cultural y tradicional
	Mecanismos para asegurar un sistema de mercado funcional
	Programa de gestión de desastres
	Política nacional de producción agrícola
	Protección de condiciones laborales y enaltecimiento del acceso al trabajo
Indicadores de proceso	Número de archivos relacionados con denuncias sobre el derecho a la alimentación, número de investigados y adjudicados a tribunales y otras instituciones relevantes
	Porcentaje de reclamantes de denuncias relacionadas con el derecho a la alimentación que se benefician de ayuda legal
	Porcentaje de funcionarios públicos que tratan con temas relacionados con el derecho a la alimentación que no han recibido información sobre los DESC (en particular el derecho a la alimentación)
	Porcentaje de población cubierta por programas públicos de educación nutricional
	Proporción de personas pertenecientes a grupos vulnerables cubiertos por programas de protección
	Cobertura de los programas de garantía de acceso a los recursos productivos
Indicadores de resultados	Porcentaje de población desnutrida
	Porcentaje de población con deficiencias de micronutrientes (yodo/hierro/vitamina A)
	Porcentaje de población con sobrepeso/obesidad
	Porcentaje de alimentos disponibles per cápita que provienen de producción doméstica
	Proporción de población con acceso a saneamiento
	Proporción de población sin acceso a una fuente de agua tratada
	Porcentaje de población viviendo en pobreza o extrema pobreza

Matriz de indicadores para el monitoreo del derecho a la alimentación

En cualquier proceso de monitoreo del derecho a la alimentación, será necesario que se definan los indicadores que se van a utilizar de acuerdo al contexto específico.

Para ello, además de consultar los inventarios de indicadores existentes, se puede utilizar una matriz en la que organizar y sistematizar los indicadores que los responsables del monitoreo seleccionen o definan.

		COMPONENTES O ATRIBUTOS DEL CONTENIDO BÁSICO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN		
OBJETO DEL MONITOREO	TIPOS DE INDICADORES	Disponibilidad, estabilidad y sostenibilidad en el suministro	Accesibilidad física y económica	Adecuación y utilización
Monitoreo de compromisos	Indicadores estructurales			
Monitoreo de esfuerzos	Indicadores de proceso			
Monitoreo de logros	Indicadores de resultados			

Podemos decir que una política pública es el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo de forma estratégica una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental para solucionar los problemas que los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios y que afectan a un sector de la sociedad o a un espacio geográfico determinado. En este sentido, toda intervención pública genera una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad; los efectos o impactos que se pretenden generar con cada política pública suelen estar contenidos en los objetivos de la misma y constituyen la razón de su existencia.

La política pública no siempre es resultado de un proceso lineal, coherente y ordenado de diseño o formulación, sino que es objeto de un proceso social y político complejo, con muchas fuerzas que interactúan. Los problemas que detecta la sociedad no siempre coinciden con los que finalmente son objeto de políticas públicas. Por ello se diferencia una agenda sistémica, que abarca el conjunto de problemas que preocupa a una sociedad en un momento dado, y una agenda política o institucional, que incluye los problemas que las autoridades públicas asumen de la agenda sistémica por considerarlos prioritarios.

Con todo, en el proceso de construcción de políticas públicas podemos distinguir las siguientes fases:

1. Identificar el problema.
2. Formular alternativas para la solución del problema identificado.
3. Adoptar una de las alternativas posibles.
4. Implementar la alternativa seleccionada.
5. Evaluar los resultados de la implementación.

En la fase de implementación de la alternativa, las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. El programa, como conjunto de actuaciones orientadas a la consecución de uno o varios objetivos, aplica las ideas generales de la política a una situación concreta, asignando unos recursos y unas responsabilidades.

Por ello, normalmente resulta más factible hacer monitoreo de los programas, por su carácter más estructurado y más concreto; respecto a las políticas públicas, lo más adecuado puede ser evaluar su impacto ya que precisamente uno de los criterios más importantes para valorar las políticas públicas es si la actuación pública ha conseguido los impactos pretendidos y/o ha generado otros no deseados.

Cuando se desarrollan los programas que buscan poner en práctica una política pública, las cosas no suceden siempre como estaba previsto en el diseño. Por ello es muy útil hacer seguimiento o monitoreo de lo que ocurre entre el diseño y la puesta en práctica, para conocer las posibles desviaciones y poner en marcha mecanismos correctores de la acción pública si fuera necesario.

3.1. ANALIZAR LOS IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

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 que:

- Las políticas generalmente tienen impactos directos e indirectos, en función de su especificidad y de la cantidad de canales o mecanismos de transmisión que se requieren para que la política produzca sus efectos.
- Las políticas pueden tener impactos a corto y largo plazo, por lo que es importante tener en cuenta por cuánto tiempo han estado vigentes para incluir en el análisis los impactos de las políticas a largo plazo.
- El análisis de los impactos de las políticas desde un enfoque de derechos debe tener en cuenta tanto la magnitud como la distribución de los impactos sobre los diferentes grupos.

La principal preocupación desde el enfoque de los derechos humanos es que se logre la equidad en los efectos distributivos del impacto de las políticas, especialmente a determinar cómo afectan las condiciones de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad de las personas y su impacto sobre los grupos vulnerables.

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 población, en particular para los que son pobres y vulnerables.

Aunque no se diseñó específicamente para analizar políticas alimentarias y nutricionales, el AISP puede ser una herramienta importante para evaluar los impactos de las medidas de políticas sobre la seguridad alimentaria. 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.

El AISP señala una serie de pasos que deben llevarse a cabo en el proceso analítico:

- Identificar la política o el paquete de políticas que van a analizarse.
- Consensuar entre las partes interesadas las cuestiones que el análisis debe abordar.
- Identificar los grupos de interés.
- Construir o adaptar un modelo analítico que plantee la hipótesis de cómo la política afecta o ha afectado a la seguridad alimentaria.
- Realizar una evaluación de los entornos institucionales y políticos para entender cómo afectan a la aplicación de las políticas y los riesgos que implica.
- Realizar un inventario de las fuentes de información existentes, identificar lagunas de información y decidir los métodos de recopilación y análisis de información.
- Realización del análisis, conclusiones y recomendaciones pertinentes respecto a la reformulación de la política o establecimiento de medidas compensatorias.

3.2. MONITOREO DE PROGRAMAS DESDE LA PERSPECTIVA DE 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 definidos por las políticas. La evaluación y el monitoreo de programas generalmente examinan los impactos que estos tienen o han tenido en relación con los objetivos fijados y también observan los aspectos operativos del programa a fin de detectar los problemas que no permiten su realización según lo previsto.

Los planificadores de políticas y los legisladores probablemente tendrán mayor interés en el monitoreo de los impactos del programa, mientras que los grupos que representan a los beneficiarios del programa -como titulares de derechos- pueden querer hacer mayor énfasis en monitorear la aplicación del programa, incluyendo la aplicación de las bases normativas del programa, además de los mecanismos de control social y los instrumentos de recurso.

Al plantear el monitoreo de un programa, hay que tener en cuenta tanto el entorno externo como el interno del propio programa.

Entorno externo

El entorno externo del programa hace referencia al ámbito en el cual se implementa el programa y 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, pero, probablemente, su relación con el programa sea unidireccional a corto y medio plazo, es decir, que deban entenderse y darse por hechos.

Dentro del entorno externo podemos señalar diferentes aspectos a tener en cuenta:

SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN

Se trata de identificar los problemas de la seguridad alimentaria y la nutrición y encontrar respuestas a las preguntas *quién, dónde y por qué*, para lo cual 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.

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 intentan hacer frente efectivamente 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.

MARCO POLÍTICO, LEGAL Y PRESUPUESTARIO DEL PROGRAMA

Se trata de identificar 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 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.

MARCO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA

Hay que comprender qué instituciones están involucradas en el programa en los diferentes niveles, cuáles son sus roles y responsabilidades y monitorear su capacidad para apoyar externamente el programa, para lo cual se pueden utilizar los métodos del *análisis de roles y capacidades*.

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, 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 en relación a los beneficiarios del programa, etc. Los principios de derechos humanos más utilizados para ello son la *transparencia*, la *rendición de cuentas* y la *no discriminación*.

MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL

Se trata de identificar qué instituciones, organizaciones u organismos existen fuera del programa que tengan la vocación/misión de monitorear las operaciones y los impactos del programa o incluso que tengan la obligación de hacerlo.

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 y éstos tienen reconocimiento jurídico. Tales reclamaciones pueden ser presentadas ante las comisiones de derechos humanos, las defensorías del pueblo o, en algunos países, ante los tribunales. Es fundamental para los beneficiarios del programa y sus representantes tener acceso adecuado a la información sobre el programa para poder formular las reclamaciones.

Entorno interno

Hace referencia a todos los procesos que se producen en el marco de la implementación del programa, comenzando por el diseño del mismo, qué 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*.

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. 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, participación de los titulares de derechos (o sus representantes), recursos humanos y financieros y mecanismos de financiación. El monitoreo del programa debería cubrir la introducción real de los cambios que se propongan como consecuencia del proceso de monitoreo.

TITULARES DE OBLIGACIONES DEL PROGRAMA

Los titulares de obligaciones del programa son todas las personas o instituciones que tienen responsabilidad directa en su implementación y operación. El enfoque analítico de

roles y capacidades se puede aplicar también en este aspecto. Desde la perspectiva de derechos humanos, los programas que se desarrollan en colaboración con las familias deberían definir el papel de estas y cómo el programa puede contribuir a fortalecer la capacidad de las familias para asumir sus responsabilidades.

IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIONES DEL PROGRAMA

Hay que describir la base sobre la cual los procesos de implementación interna y operación del programa pueden ser evaluados y monitoreados. Algunos elementos claves que se pueden incluir son los siguientes:

- Grado de conformidad de las operaciones del programa con las normas y estándares definidos para este.
- 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?
- Monitoreo del programa, impacto en la toma de decisiones y las operaciones del programa.
- Participación de los titulares de derechos o de sus representantes en la toma de decisiones y/o en las operaciones del programa.
- Mecanismos de recurso.

IMPACTOS INTERNOS Y EXTERNOS DEL PROGRAMA

Los impactos del programa no solo se limitan a los grupos seleccionados como objetivo sino que también pueden extenderse a grupos no previstos (efectos externos) de manera intencional o no. Los resultados y conclusiones sobre los impactos del programa deberían vincularse a las conclusiones relacionadas con su entorno interno y externo. 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 solo al programa (es lo que se llama brecha de atribución). 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 del programa.

Posibles pasos para el monitoreo de un programa

- **Conformar un equipo** de monitoreo del programa con los miembros de las instituciones y organizaciones más informadas sobre el programa que pueden proporcionar todos los conocimientos necesarios para el monitoreo y evaluación en las áreas técnicas involucradas, así como en su gestión y administración. Al menos uno de los miembros del equipo debe tener conocimientos e ideas sobre los principios y enfoques de los derechos humanos dentro del marco de evaluación del programa.
- El 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.
- **Definir el dominio del monitoreo:** qué preguntas deben responderse en relación con la implementación y los impactos del programa. Se debe establecer una lista de verificación. Debe ser un proceso consultivo amplio con la máxima participación de una amplia gama de partes interesadas.
- Establecer un **“estándar de excelencia** de los derechos humanos” para el programa. Se necesita ver lo relacionado con el proceso y/o los impactos del programa para cumplir plenamente los derechos humanos en todas sus dimensiones. 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.
- Establecer un **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 debe realizarse el proceso de monitoreo basándose en los derechos humanos.
- 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.

3.3. MONITOREO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN UN ÁMBITO COMUNITARIO

El monitoreo a nivel comunitario potencialmente ofrece una buena oportunidad para realizar un seguimiento basado en los derechos humanos. Cuanto mayor sea la participación directa de los residentes de la comunidad en el monitoreo es más probable que el proceso de monitoreo cumpla con los principios de los derechos humanos. Sin embargo, el hecho de que un grupo de la comunidad se involucre en el monitoreo no necesariamente significa que este sea participativo, inclusivo, transparente y/o empoderador.

Para que el proceso de monitoreo comunitario realmente se base en los derechos humanos, debe ajustarse a las siguientes normas:

- El programa de monitoreo debe estar establecido por la comunidad.
- Los residentes en la comunidad deben tener las mismas oportunidades para participar en el proceso de monitoreo.
- La participación debe potenciar y fortalecer las capacidades.
- La comunidad debe estar plenamente informada de los resultados.
- Los participantes deben rendir cuentas a toda la comunidad.

El monitoreo a nivel comunitario puede llevarse a cabo por los propios residentes en la comunidad, por actores y monitores extracomunitarios o es posible realizar esfuerzos conjuntos de monitoreo.

Cuando el monitoreo se lleva a cabo por monitores extracomunitarios, el proceso subyacente es básicamente inductivo, basado en un marco conceptual preestablecido. El monitoreo realizado por los residentes de la comunidad involucra un proceso más deductivo, basado en las percepciones de los residentes.

Monitoreo realizado por la comunidad para la comunidad

Puede haber diferentes motivaciones para que la comunidad participe en el monitoreo:

- 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.

- Se están produciendo cambios en la región donde se encuentra la comunidad y esta desea comprender cómo afectan a sus miembros más vulnerables.
- La comunidad quiere entender y monitorear cómo utiliza los recursos públicos el gobierno local con el objetivo de poder participar 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 organización. Es necesario formar un comité de monitoreo que asuma la toma de decisiones y recopile la información de toda la comunidad.

Un aspecto que requiere una especial atención, sobre todo en zonas rurales aisladas, es el intercambio de la información del monitoreo con la comunidad.

Monitoreo extracomunitario de las condiciones de la comunidad

El análisis de datos secundarios puede servir para identificar dónde se encuentra la población más vulnerable y algunas 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, por lo que tales datos necesitan complementarse con otros métodos. Una herramienta útil para el monitoreo comunitario es el **perfil comunitario de seguridad alimentaria**:

- sirve para analizar las comunidades que padecen vulnerabilidad alimentaria crónica;
- vincula las condiciones de seguridad alimentaria de la comunidad con los temas políticos, sociales, económicos, institucionales y del medio ambiente que impactan en ella;
- proporciona información más precisa de la zona geográfica seleccionada;
- identifica las áreas de vulnerabilidad en las zonas prioritarias;
- proporciona una mejor comprensión de la dinámica estacional en áreas específicas;
- 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 perfil comunitario de seguridad alimentaria tiene tres etapas cruciales:

- (a) Desarrollar un marco conceptual que proporcione una estructura para el desarrollo de la metodología del perfil, los instrumentos y el análisis.
- (b) Decidir un marco de muestreo, ya que no se pueden incluir todas las comunidades, a partir del análisis de datos secundarios y de consultas con informantes claves.
- (c) Diseñar la metodología de información y preparar los instrumentos de recopilación de información.

A large rectangular area with a red border, containing 25 horizontal grey lines for writing. The lines are evenly spaced and extend across the width of the red border.

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

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



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

CUADERNOS DE TRABAJO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

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

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

