

Módulo IV. Enfoque basado en Derechos Humanos con impacto efectivo

Modelo de formación y capacitación para transitar hacia un enfoque de derechos, desarrollo sostenible e inclusión



Nacional Monte de Piedad.



Al servicio
de las personas
y la naciones

Contenido

Módulo IV. Enfoque basado en Derechos Humanos con impacto efectivo

Objetivo general	1
Objetivos específicos	1
Introducción	1

IV.1. Antecedentes del Enfoque basado en Derechos Humanos

IV.1.1. Los programas de transferencias condicionadas (PTC)	2
IV.1.2. El origen del EBDH	4

IV.2. Conceptualización del EBDH

IV.2.1. ¿Qué es el Enfoque basado en Derechos Humanos?	7
IV.2.2. Los agentes de cambio	9
IV.2.3. El EBDH vs. enfoques asistencialistas	9

IV.3. Pasos para la integración del EBDH en los modelos de intervención

IV.3.1. Análisis de la situación-problema en materia de derechos humanos (Pasos 1 al 8)	10
---	----

Paso 1. Identificación del problema-derecho	10
Paso 2. Análisis de derechos humanos según estándares internacionales	12
Paso 3. Identificación de los agentes de cambio y asignación de roles	14

Paso 4. Análisis contextual: nacional, estatal y local	16
---	----

Paso 5. Institucionalización del derecho en el marco nacional	17
--	----

Paso 6. Situación de derecho: brechas de cumplimiento	19
--	----

Paso 7. Análisis de las capacidades de los agentes de cambio	21
---	----

Paso 8. Análisis causal de la vulneración del derecho	22
--	----

IV.3.2. Diseño de la intervención (Pasos 9 y 10)	23
--	----

Paso 9. Identificación y selección de la intervención	23
--	----

Paso 10. Diseño de la intervención	24
---	----

IV.4. Impacto efectivo

IV.4.1. Contribución del EBDH al impacto efectivo	26
---	----

IV.4.2. Gestión basada en Resultados	27
--------------------------------------	----

IV.4.3. Indicadores de referencia con enfoque de derechos humanos	29
---	----

IV.4.3.1. Definición, características y tipo de indicadores	29
---	----

IV.4.3.2. Ejemplos de indicadores con enfoque de derechos humanos	33
---	----

IV.5. Recapitulación del Módulo IV

Anexo	38
--------------	----

Objetivo general

Establecer una Ruta Crítica para la integración del enfoque de derechos con impacto efectivo en el modelo de intervención de la organización.

Objetivos específicos

- Explicar la importancia de transitar de un enfoque asistencialista a uno de derechos con impacto efectivo.
- Caracterizar la política social basada en los derechos y explicar sus factores de éxito.
- Identificar herramientas, estrategias y metodologías para el logro del impacto efectivo.

Introducción

Como hemos aprendido en los módulos anteriores, la desigualdad, la discriminación, la pobreza y la exclusión social constituyen algunos de los mayores problemas y barreras al bienestar de las personas. De ahí la importancia de que la igualdad esté en el centro del desarrollo porque, por un lado, provee a las políticas de un enfoque de derechos y, por otro lado, se convierte en una condición para avanzar hacia un modelo de desarrollo basado en el cierre de brechas estructurales y en la convergencia hacia mayores niveles de productividad, sostenibilidad económica, social y ambiental, la difusión de la sociedad del conocimiento y el fortalecimiento de la democracia (CEPAL, 2018).¹

En este escenario las organizaciones de cooperación internacional, lideradas por el Sistema de Naciones Unidas, implementan un modelo de acción orientado a la promoción y protección de los derechos humanos, que se formalizó como mandato en la Declaración de Entendimiento Común de las Naciones Unidas en 2003, que acordó

¹ Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2018). La ineficiencia de la desigualdad. Santiago de Chile: CEPAL, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>

que todas las acciones en materia de desarrollo deberían fundamentarse en los derechos humanos (PNUD, 2007)².

Este enfoque basado en derechos humanos (EBDH) se caracteriza por la participación democrática y en consenso de los principales agentes del cambio: titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades. El EBDH constituye un paso de avance en la construcción y promoción del desarrollo, lo que se relaciona a cómo se conciben las políticas, planes y programas sociales. El punto de partida no es la presencia de personas con necesidades (enfoque asistencialista) sino la existencia de ciudadanas y ciudadanos titulares de derechos exigibles, lo que propicia la implementación de medidas de protección y promoción social para la inclusión social³.

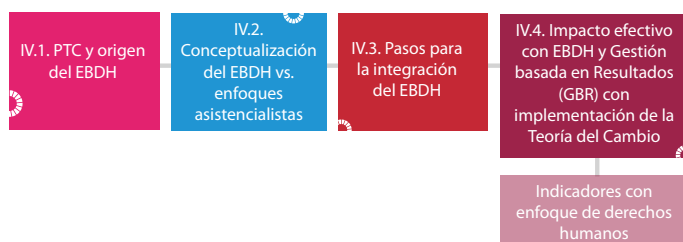
Los programas de transferencias condicionadas (PTC) pueden ser concebidos como vehículos que contribuyen a la realización de los derechos humanos, convirtiéndose en una opción de política social que puede ser efectiva para el combate de la pobreza estructural siempre y cuando integren los principios fundamentales del EBDH, igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas, transparencia y progresividad. La apropiación del enfoque de derechos por parte de las OSC facilita el impacto efectivo de sus intervenciones y la vinculación y contribución real al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de la Agenda 2030.

El presente módulo pone énfasis en ello y se organiza en cuatro secciones que se detallan en el siguiente mapa conceptual:

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza. Nueva York: PNUD, <http://bit.ly/2S2J6lt>

³ Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (2011). Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos Humanos. VI Seminario Internacional de PTC. Santiago de Chile: FAO, <http://www.fao.org/3/as557s.pdf>

Esquema IV.1. Mapa conceptual del Módulo IV



Fuente: elaborado por PNUD.

En la primera sección se presenta una breve descripción de los PTC como instrumentos de política social y el origen del EBDH. En la segunda sección se conceptualiza el EBDH con énfasis en los agentes de cambio, y considerando enfoques tradicionales, se analiza cómo el EBDH se desmarca de ellos. En la tercera se describen los pasos para la integración del EBDH en los modelos de intervención de las OSC que se dividen en: a) análisis del problema en materia de derechos humanos y b) diseño de la intervención. Finalmente, en la cuarta sección, se analiza el impacto efectivo por la implementación del EBDH y la Gestión basada en Resultados (GBR) con la aplicación de la Teoría del Cambio, y se detallan las características de los indicadores para integrar el EBDH y los ODS en las intervenciones de la OSC.

IV.1. Antecedentes del Enfoque basado en Derechos Humanos

IV.1.1. Los programas de transferencias condicionadas (PTC)

Uno de los rasgos característicos de las sociedades latinoamericanas, y en particular de México, es la desigualdad social que profundiza la diferenciación en el acceso y disfrute de oportunidades de las personas⁴. Vivimos en un país de contrastes: por un lado, más de veintitrés millones de personas no pueden adquirir una canasta básica, y, por otro

lado, el país alberga a uno de los hombres más ricos del mundo (Esquivel, 2017)⁵. Como se indicó en el Módulo II, México está dentro del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo. Además, el Global Wealth Report 2014 señala que el 10% más rico de México concentra 64.4% de toda la riqueza del país. En otro reporte de Wealth Insight se indica que la riqueza de los millonarios mexicanos excede notoriamente las fortunas de otros en el resto del mundo. Mientras en 1996 equivalían a 25,600 millones de dólares; hoy esa cifra es de 142,900 millones de dólares. En 2002, la riqueza de 4 mexicanos representaba el 2% del PIB, en el período 2003-2014 ese porcentaje subió al 9%, lo que equivale a un tercio del ingreso acumulado por casi 20 millones de mexicanas y mexicanos (Ibid.).

Oxfam México plantea un ejemplo muy descriptivo, “en 2014, los cuatro principales multimillonarios mexicanos podrían haber contratado hasta 3 millones de trabajadores mexicanos pagándoles el equivalente a un salario mínimo, sin perder un solo peso de su riqueza”. Adicionalmente, esta misma organización afirma que el fracaso de la política social se visualiza claramente en el salario mínimo que se encuentra por debajo de los umbrales aceptados de pobreza⁶.

En materia de política social, México junto con Brasil, fue uno de los pioneros en implementar programas de combate a la pobreza bajo la modalidad de transferencias condicionadas, los denominados PTC. Estos surgen a mediados de los noventa y, desde entonces, se han extendido a casi todos los países de la región latinoamericana. Bajo la premisa de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, en vez de transferir ingresos a las familias vulnerables a través de subsidios a los precios o distribución directa de alimentos (tortillas, leche, etc.), estos programas se caracterizan por transferir ingresos directamente en forma monetaria. No

⁴ Recuerda que en el Módulo I de la presente formación se analizó el concepto de “desigualdad”.

⁵ Esquivel Hernández, Gerardo (2017). Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político. Ciudad de México: OXFAM, <https://goo.gl/EuoEuk>

⁶ De acuerdo con la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, el Salario Mínimo General Diario es de \$88.36 y el Salario Mínimo General Mensual es de \$2,686.14. Para más información véase <https://www.gob.mx/conasami>

obstante, para asegurarse de que las transferencias no sean de forma permanente, se condicionan a inversiones de los hogares pobres en su capital humano: en salud, nutrición y educación de los niños. La finalidad de los PTC es contar con jóvenes más sanos y educados con posibilidades de entrar al mercado de trabajo en mejores condiciones, obtener de este modo mayores ingresos, deteniendo la transmisión de la pobreza de generación en generación (BID, 2017)⁷.

Entre las **principales características** de los PTC destacan:

- En relación con los criterios de elegibilidad para la población objetivo de los PTC, rigen los socioeconómicos; es decir, aquellas familias que están en pobreza extrema, pobreza y/o vulnerabilidad. Efectivamente, los PTC se enfocan en los pobres extremos en países como Ecuador y México, mientras que en otros países se incluyen las personas pobres y/o vulnerables. En Chile, el programa se dirige a los pobres extremos y unas categorías de personas vulnerables (personas en situación de calle y menores cuyo padre, madre o tutor se encuentre privado de libertad). Cabe destacar que, al inicio de la implementación de los PTC, el enfoque principal era la provisión de incentivos para la acumulación de capital humano. Por lo tanto, solo podían ser elegibles hogares con miembros sujetos a condicionalidades en salud (por ejemplo, embarazadas y niños en edad preescolar) o educación (niños y adolescentes en edad escolar). Los hogares sin niños quedaban excluidos, por lo que varios países expandieron la elegibilidad a todos los hogares que satisfacían el criterio socioeconómico de elegibilidad. Incluso, la expansión de los criterios demográficos de elegibilidad compensó la ausencia de un programa de pensión no

contributiva. Por ejemplo, el Programa de Avance a través de Salud y Educación (PATH) en Jamaica incluye un componente específico de la transferencia para los adultos mayores⁸.

- En cuanto a la estructura de las transferencias de los PTC, justamente una de las mayores críticas es su complejidad. Por ejemplo, en Chile el programa Ingreso Ético Familiar tiene una complejísima estructura de transferencias con múltiples bonos con distinta condicionalidad, frecuencia y valor. Sin embargo, el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador consiste en un solo bono de monto fijo.
- Los montos de las transferencias pueden ser fijos o variables. Por ejemplo, los PTC suelen utilizar un bono de monto fijo para el cumplimiento de la corresponsabilidad de salud; aunque esto varía de acuerdo con el país. En el caso de Colombia, este bono es condicionado a que todos los niños menores de siete años de la familia asistan a los controles de salud. Sin embargo, en Brasil una familia puede recibir un incentivo por cada persona que debe cumplir con las corresponsabilidades de salud. Los montos de los bonos relacionados a la educación son más complejos y dependen de la estructura de los hogares. Es usual que los PTC entreguen a las familias un bono por cada uno de las niñas, niños y jóvenes que asisten a la escuela u otorgar bonos de mayor valor a medida que los estudiantes avanzan en su educación. Por ejemplo, en México, Prospera⁹ otorga un bono por cada estudiante y utiliza distintos valores para cada grado escolar, que, además aplicando enfoque de género, es mayor para las mujeres.
- Los PTC también establecen límites al valor total de las transferencias que pueden recibir las familias, muchas veces como forma de

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación. Washington: BID, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8159/Asi-funcionan-las-transferencias-condicionadas.PDF?sequence=7>

⁸ Ibid.

⁹ Para más información sobre el Programa de Inclusión Social Prospera, véase <https://www.gob.mx/prospera>

limitar un mayor número de hijos. El programa Prospera establece un límite monetario al total de incentivos que puede acumular un hogar. Aquel hogar con estudiantes de primaria y secundaria no puede recibir más de 1,825 pesos mexicanos mensuales, mientras que el límite para una familia con estudiantes de nivel universitario es de 2,945 pesos mexicanos¹⁰.

- Paradójicamente, algunos PTC utilizan en su estructura de incentivos bonos que no están condicionados directamente al cumplimiento de condicionalidades. Es decir, que, por el simple hecho de pertenecer al programa, las familias recibirán el bono, cumpliendo con algunos requisitos administrativos. La intención de los bonos no condicionados es establecer un piso mínimo de protección social, con enfoque de reducción de pobreza.
- La frecuencia con la que cada programa paga las transferencias varía, situación que impacta la efectividad de los programas. Por ejemplo, el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador se paga mensualmente, pero en México la periodicidad del pago varía de acuerdo con el tipo de bono. Prospera entrega bono a los jóvenes cuando concluyen educación media superior antes de cumplir 22 años.
- Existen varios criterios para definir el monto o valor de la transferencia. Ellos son: la línea de pobreza, la línea de pobreza extrema y el salario mínimo. Por ejemplo, mientras el programa Bolsa Familia en Brasil utiliza como referencia la línea de pobreza extrema, Prospera ajusta el monto de la transferencia semestralmente utilizando los precios de las canastas de bienes de las líneas de pobreza.

Luego de presentadas las principales características de los PTC, se puede concluir que estos contribuyen a que la población acceda a servicios sociales básicos y al ingreso familiar, potenciando la

acumulación de capital humano y el acceso a bienes y servicios. Efectivamente, múltiples evaluaciones han comprobado que estos programas han mejorado la calidad de vida de familias en situación de pobreza. Sin embargo, entre los aspectos de mayor controversia se encuentra la utilización de las condicionalidades como instrumento de política social y la complejidad de su ciclo operativo en lo que refiere a criterios de elegibilidad, identificación de la población objetivo, verificación del cumplimiento de las condicionalidades y ejecución de pagos, entre otros. Por lo tanto, la ejecución de los PTC en muchos casos se ha tornado compleja y no han sido suficientes para que las familias superen la pobreza y logren la igualdad de oportunidades.

IV.1.2. El origen del EBDH

La insuficiencia de los instrumentos de política social ha impulsado un proceso de reflexión, autocrítica y evolución de las acciones orientadas a erradicar la desigualdad, discriminación y pobreza, en la continua búsqueda del desarrollo humano y el ejercicio de los derechos humanos. Resultado de este proceso nace el EBDH. A continuación, se destacan varios eventos que llevaron a la recomendación a nivel mundial de este enfoque:

- Reconocimiento de la necesidad de establecer un modelo de desarrollo centrado en las personas: desde 1990, con la publicación del primer Informe de Desarrollo Humano, PNUD evidencia la necesidad de contar con un nuevo modelo de desarrollo centrado en el ser humano, planteándose soluciones integrales de la mano del ejercicio de los derechos humanos. De este modo, el desarrollo económico viene acompañado de justicia social y no discriminación.
- Programa de Reforma de las Naciones Unidas: en 1997, el entonces Secretario General, Kofi Annan, solicitó a las entidades del Sistema de las Naciones Unidas la incorporación de los derechos humanos en todos los programas y acciones.

¹⁰Ibid.

- Declaración del Milenio de las Naciones Unidas: en 2000 los Estados Miembros renovaron sus compromisos y responsabilidades respecto a la promoción y protección de los derechos humanos. Como se analizó en el Módulo II, se acordó el cumplimiento de ocho objetivos de desarrollo (Objetivos de Desarrollo del Milenio) cuantificables, medibles mediante el uso de indicadores y con plazos determinados, que proporcionaron una agenda común que alineó las acciones orientadas a reducir la pobreza.

La conjunción de estos tres acontecimientos se plasmó en 2003 en la Declaración de Entendimiento Común de las Naciones Unidas¹¹, que acordó que todas las acciones en materia de desarrollo deberían basarse en los derechos humanos. Esta establece que:

- Todos los programas de cooperación para el desarrollo, políticas y asistencia técnica deben perseguir la realización de los derechos humanos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (UDHR, por sus siglas en inglés) y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
- Los estándares y principios de los derechos humanos derivados de la UDHR y los demás instrumentos jurídicos internacionales sobre los derechos humanos deben guiar toda la cooperación para el desarrollo y los programas en todos los sectores (salud, educación, gobernanza, educación, nutrición, etc.) y en todas las fases del proceso de programación¹².

Los principios de los derechos humanos orientan toda la planeación en todas sus fases: la

¹¹ Véase <http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>

¹² Proceso de planeación de las intervenciones, a partir de la consideración de las diferentes etapas (diseño, presupuestación, operación, monitoreo, evaluación, reporte; entre otras) en las que se implementará la intervención.

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza. Nueva York: PNUD, <https://goo.gl/WVw4P9>

planeación, el análisis, el diseño de programas, la implementación, el monitoreo y la evaluación (PNUD, 2007)¹³. Estos son:

- Universalidad e inalienabilidad:** como ya se indicó en el Módulo I, los derechos humanos son de todas las personas sin importar raza, edad, posición social, etc.; y además nadie puede renunciar a ellos voluntariamente, ni puede despojar a otras personas de ellos. En el Artículo 1 de la UDHR se afirma: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos".
- Indivisibilidad:** sean los derechos económicos, sociales, culturales, cívicos o políticos, todos ellos son inherentes a la dignidad de toda persona y tienen el mismo estatus y no pueden ser jerarquizados.
- Interdependencia e interrelación:** el cumplimiento de un derecho depende, total o parcialmente, del cumplimiento de los otros. Por ejemplo: el cumplimiento del derecho a una vida digna depende del derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a vivienda, etc.
- Igualdad y no discriminación:** en virtud de la dignidad intrínseca de cada persona, todos los individuos son iguales y deben gozar de sus derechos sin discriminación alguna por motivos de raza, color, edad, origen étnico, condición de discapacidad, religión, etc., tal como explican los órganos creados a partir de los tratados de derechos humanos.
- Participación e inclusión:** todas las personas y todos los pueblos tienen derecho a la participación y libre, lo que contribuye al desarrollo civil, económico, social, cultural y político, cumpliéndose los derechos y las libertades fundamentales.
- Rendición de cuentas e imperio de la ley:** los Estados y los titulares de responsabilidades deben rendir cuentas en relación con la observancia de los derechos humanos, se deben cumplir las normas y principios legales que

se incluyen en los instrumentos de derechos humanos. Cuando estos no se cumplen, los titulares de derechos cuyos derechos se han vulnerado¹⁴ pueden llevar adelante un procedimiento ante un tribunal competente u otra instancia judicial de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en la legislación.

- La cooperación para el desarrollo contribuye a desarrollar las capacidades de los titulares de derechos (para exigirlos) y de los titulares de obligaciones (para cumplirlas).

Los estándares y principios de los derechos humanos no deben ser exclusivos para los órganos de las Naciones Unidas. Estos deben ser integrados en las acciones implementadas por todos los órganos y niveles de gobiernos y en las políticas públicas, programas y proyectos desarrollados por organizaciones sociales, de asistencia social y empresas privadas. Solo así, al integrar la protección y garantía de los derechos humanos en todas las acciones relacionadas con la economía, seguridad y desarrollo social, habitar en sociedades inclusivas y participativas, en las que toda la ciudadanía acceda y disfrute los beneficios del progreso, será realidad.

De acuerdo con estos argumentos, los PTC pueden ser concebidos como vehículos que contribuyen a la realización de los derechos humanos porque potencian la acumulación de capital humano y el acceso a bienes y servicios, configurándose, de este modo, como una de las opciones de política social que pueden ser efectivas para el combate de la pobreza estructural.

Los derechos humanos son universales, interdependientes y progresivos en su aplicación. El Sistema Internacional de Derechos Humanos provee contenidos y obligaciones mínimas que cada Estado debe cumplir, y cuya evaluación es posible

¹⁴ Por vulneración de derechos se entiende cualquier práctica que por acción u omisión de terceros transgrede (quebranta, viola, perjudica) al menos uno de los derechos.

en un marco amplio de políticas. Así, los programas específicos de intervención pueden concebirse como componentes de políticas que contribuyen a la consecución de objetivos sociales de un nivel superior. En este sentido, la adopción por parte de los PTC de los principios fundamentales del EBDH maximizará su rendimiento, logrando la inclusión ciudadana y la mejora integral de las condiciones de vida de sus beneficiarios.

Para que los PTC se alineen al EBDH deben cumplir con: **a)** mayores niveles de sostenibilidad bajo marcos jurídicos e institucionales adecuados; **b)** criterios de elegibilidad, selección y un proceso administrativo de admisión razonables y no discriminatorio; **c)** diseñar y ejecutar las corresponsabilidades de forma coherente con las necesidades y posibilidades de los destinatarios y su contexto socio-económico, priorizando la protección de sus derechos humanos; **d)** evitar reproducir o facilitar la violencia de género y tratos discriminatorios hacia la población indígena y/o vulnerable; **e)** configurar montos adaptables y aceptables conformes a criterios de progresividad, así como también aspirar a cubrir a la totalidad de la población objetivo en situación de pobreza; **f)** generar instancias efectivas de coordinación interinstitucional a nivel operativo y técnico; **g)** garantizar una participación efectiva de los destinatarios y la comunidad; **h)** garantizar un acceso adecuado a la información pública; y **i)** contar con mecanismos de recursos y rendición de cuentas efectivos¹⁶.

¹⁵ El principio de progresividad implica la gradualidad y el progreso en las acciones orientadas a la realización y goce de los derechos humanos. Generalmente, la efectividad de ellos no se logra de manera inmediata, por lo que la gradualidad refiere al proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. A su vez, el progreso señala a la mejora creciente en el disfrute de los derechos; que implica, tanto, la prohibición de regresividad, como la obligación de promoverlos de manera progresiva y gradual. Véase Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. México: Ciudad de México, CDNH, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>

¹⁶ Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (2011). Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un Enfoque de Derechos Humanos. VI Seminario Internacional de PTC. Santiago de Chile: FAO, <http://www.fao.org/3/a-as557s.pdf>

IV.2. Conceptualización del EBDH

El Artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que¹⁷:

“Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”.

En ese sentido, es prioritario el compromiso de todas las personas y actores para que las acciones de política pública, programas y proyectos en materia de desarrollo se orienten a la construcción de un contexto social, económico, político y cultural en el que cada habitante del país pueda ejercer plenamente todos sus derechos, sin que nadie quede atrás.

Para el logro del ejercicio y disfrute pleno de los derechos humanos como objetivo del desarrollo es necesario que las políticas públicas, programas, proyectos y acciones incorporen el EBDH en sus modelos de intervención.

IV.2.1. ¿Qué es el Enfoque basado en Derechos Humanos?

El EBDH se define en dos dimensiones: conceptual y programática¹⁸:

“Un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos”.

El EBDH parte del análisis de las desigualdades sociales (de ingreso, edad, género, por condición de discapacidad, etnia, raza, entre otras) que se convierten en barreras al desarrollo y se orienta

a corregir las prácticas discriminatorias que obstaculizan la inclusión social y el ejercicio de los derechos humanos. Esto último es lo que marca la gran diferencia con otros enfoques.

La importancia de la integración del EBDH, tanto en políticas públicas como en los modelos de intervención de las OSC, descansa en (véase Diagrama IV.1):

Diagrama IV.1. Principios del EBDH



Fuente: elaborado por PNUD.

a) Actores:

- **El reconocimiento de titulares de derechos:** el enfoque se fundamenta en las personas, titulares de derechos, en condiciones de desventaja social, cuyos derechos han sido vulnerados, quienes deben conocerlos y hacerlos exigibles. Procura la integración de los titulares de derechos en la identificación de los problemas, carencias y necesidades, en la delimitación de las prioridades a atender y en el diseño, programación, vigilancia y evaluación de las intervenciones. Se constituyen en agentes

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas (2018). Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Nueva York: ONU, <https://goo.gl/At3Rfx>

¹⁸ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo. Nueva York, Ginebra: OHCHR, p. 15, <https://goo.gl/4s1CNz>

políticos en la construcción del cambio (véase la siguiente sección)¹⁹.

- **El reconocimiento de titulares de obligaciones y responsabilidades:** el EBDH identifica las obligaciones, responsabilidades y/o deberes incumplidas por funcionarios gubernamentales, familiares u otros actores que tienen como resultado la vulneración de uno o más derechos. Establece acciones orientadas a procurar el cambio en la prestación de servicios y comportamientos que garanticen el disfrute de los derechos humanos a los titulares de derechos.

b) Vinculación:

- **La alineación de los modelos de intervención a instrumentos internacionales de derechos humanos:** el EBDH, al convertir la realización de los derechos humanos en elemento constitutivo de las intervenciones, permite vincular y alinear la programación de las acciones al cumplimiento de los objetivos, metas, convenios y tratados nacionales e internacionales en materia de derechos humanos (marco de referencia: estándares de derechos humanos)²⁰.

c) Principios:

- **Igualdad y no discriminación:** estos principios, analizados anteriormente, buscan dar voz a los excluidos, fortaleciendo sus capacidades y empoderando sus acciones, con visión más allá de los resultados; esto es, en los efectos. De esta forma se incorpora al análisis la eficacia de las leyes, las políticas y las prácticas contra la discriminación en la búsqueda de la igualdad (AECID y Red EnDerechos, 2011)²¹.
- **Participación e inclusión:** estos principios,

sobre la base de las libertades fundamentales, contribuyen al desarrollo humano sostenible

- **Transparencia y rendición de cuentas:** en el EBDH los titulares de obligaciones y responsabilidades deben rendir cuentas en materia de programación, presupuestación y participación. Un elemento clave en este enfoque es que la transparencia y la rendición de cuentas dejan de ser elementos externos y se integran a las intervenciones.

D) Cohesión:

- **La integralidad:** las intervenciones basadas en derechos humanos se articulan a partir de una comprensión holística, que considera los factores, actores y el marco jurídico e institucional que condiciona las relaciones institucionales, exigencias, obligaciones y responsabilidades²².

E) Resultados:

Estos rasgos permiten que con la integración del EBDH las acciones emprendidas mantengan resultados mejores y sostenidos, caracterizados por:

- Fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos (para que puedan reivindicarlos), obligaciones y responsabilidades (para que puedan cumplirlas), para emprender el diálogo.
- Procesos participativos de los titulares y acciones con enfoque de resultados, cuya población objetivo se caracteriza por estar en desventaja social.
- Establecimiento del consenso en las formas, modalidades y características de la rendición de cuentas.
- Vinculación de los modelos de intervención a un marco jurídico y programático en materia de

¹⁹Ibid., pp. 16-17.

²⁰Ibid.

²¹ Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo y Red EnDerechos (2011). El enfoque basado en Derechos Humanos. Evaluación e indicadores. España: Red EnDerechos, <https://goo.gl/b27YYx>

²²Ibid.

derechos humanos e inclusión social.

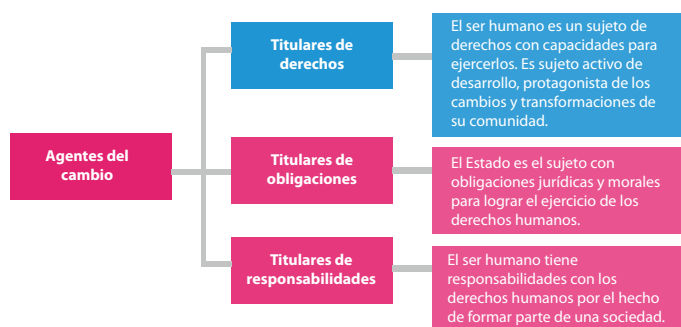
- Participación social, desarrollo de capacidades y empoderamiento de titulares de derechos a partir de acciones de incidencia política reivindicativas.

IV.2.2. Los agentes de cambio

El EBDH se caracteriza por la comprensión de los procesos sociales, fundamentada en la transformación. Supone que un cambio efectivo exige la participación democrática y consensuada de todos los actores que directa o indirectamente influyen en la realización de los derechos humanos.

¿Quiénes son estos actores/agentes de cambio?

Esquema IV.2. Los agentes de cambio del EBDH



Fuente: elaborado por PNUD.

- **Titulares de derechos:** en el EBDH, la persona deja de ser definida en función de las necesidades, carencias o problemas y es comprendida como sujeto de derechos con capacidades para realizarlos o ejercerlos. Es agente activo del desarrollo, protagonista de los cambios y transformaciones de su comunidad.
- **Titulares de obligaciones:** el concepto de derechos humanos establece que no existen derechos sin la existencia de un ente con obligaciones de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos: el Estado. Los titulares de **obligaciones** son las entidades, instituciones u órganos estatales que entre su mandato tienen la obligación jurídica, moral, competencias y presupuesto para garantizar el ejercicio y protección de los derechos humanos.

- **Titulares de responsabilidades:** individuos, organizaciones, sector privado, medios de comunicación e información, organizaciones civiles, donantes, organismos internacionales, que, en función del papel y roles que asumen en determinados contextos, tienen la **responsabilidad** de promover, respetar y proteger el ejercicio de los derechos humanos. Por ejemplo: en la familia, madres, padres y hermanos mayores deben asumir diversas responsabilidades para el disfrute de los derechos humanos de los menores.

IV.2.3. El EBDH vs. enfoques asistencialistas

Tradicionalmente, las intervenciones de las OSC se han basado en enfoques de necesidades, vulnerabilidades o problemas, denominados asistencialistas. Lo que se definen a partir de la identificación de carencias físicas y/o de capacidades, cuyo objetivo es el incremento de las potencialidades y los recursos de las personas receptoras de la ayuda.

Estas acciones persiguen la mejora de las condiciones de vida de las personas, sin embargo, tienen resultados diferentes con relación a las intervenciones basadas en derechos ¿cuáles son las diferencias entre el enfoque asistencialista y el EBDH?

CUADRO IV.1. ENFOQUES BASADOS EN LA ASISTENCIA SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS		
Criterio de comparación	Asistencia Social	Derechos Humanos
Objetivo	Reducir necesidades y carencias	Erradicar la desigualdad, la discriminación estructural y fomentar la inclusión social
Característica del modelo de intervención	Centrada en procesos y tareas (transitorio)	Centrada en resultados en materia de derechos humanos (sostenible)
Concepción sobre la población atendida	Población con carencias y necesidades sociales o pobres	Titulares de derechos en condiciones de desventaja social
Actor principal en el cambio	Institución/organización que opera la intervención	Población atendida, empoderada como titular de derechos
Característica principal del tipo de intervención	Provisión de servicio/desarrollo de capacidades	Enfoque integral con énfasis en el ejercicio de derechos humanos e incidencia política
Causas del problema	Causas inmediatas	Causas subyacentes y estructurales por la vulneración del derecho

Fuente: elaborado por PNUD.

Las acciones asistencialistas se limitan a reducir las carencias y necesidades de la población, de forma transitoria y sin el grado de obligatoriedad y exigibilidad para garantizar resultados duraderos y progresivos.

En cambio, la característica específica del EBDH radica en la promoción y protección de los derechos humanos como objetivos de las acciones en materia de desarrollo. Lo que implica establecer políticas, programas y proyectos a partir de la identificación y fortalecimiento de capacidades de los actores claves en los procesos de cambio: titulares de derecho, titulares de obligaciones y titulares de responsabilidades. Incluso, permite ir más allá de erradicar la desigualdad, mediante el combate a la discriminación estructural, que intergeneracional y sistemáticamente, genera exclusiones y vulnera derechos.

El EBDH implica pasar de la centralidad otorgada a las necesidades y carencias a los derechos, mediante una triple transformación: a) los titulares de derechos, que en los enfoques tradicionales se perciben como actores pasivos receptores o beneficiarios de servicios y/o activos, se constituyen en actores políticos, que reivindican sus derechos y se empoderan mediante la realización de acciones de incidencia política; b) los titulares de obligaciones: instituciones, entidades y organizaciones que forman parte del Estado, que los enfoques asistencialistas conciben como entes activos proveedores de servicios y beneficios, se convierten en cumplidores de obligaciones con funciones y competencias específicas que garantizan el ejercicio de los derechos y rinden cuenta ante la ciudadanía (titulares de derechos); y c) los titulares de responsabilidades: familias, comunidad, OSC, empresas, etc., que cumplen funciones específicas, en todos los ámbitos de la vida cotidiana, en la promoción, respeto y protección de los derechos. Así, el EBDH inserta la construcción del desarrollo en una dimensión de justicia y política social²³.

²³ Fernández Juan, Amelia; Borja Segade, Carmen; García Varela, Paloma e Hidalgo Lorite, Richard (2010). Guía para la Incorporación del Enfoque basado en Derechos Humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, <https://goo.gl/mWwkwU>

IV.3. Pasos para la integración del EBDH en los modelos de intervención

Para la integración del EBDH en el modelo de intervención de tu OSC se recomiendan seguir y ajustar los siguientes pasos en función de las necesidades específicas de tu organización:

Esquema IV.3. Pasos para la integración del EBDH



Fuente: elaborado por PNUD con base en Fernández et al. (2010). Guía para la Incorporación del Enfoque basado en Derechos Humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

La implementación del EBDH puede dividirse en dos etapas. Los ocho primeros pasos corresponden al análisis de la situación-problema en materia de derechos humanos, y los dos restantes al diseño de la intervención con la aplicación de la Teoría del Cambio. En el presente documento, para la consecución del EBDH utilizaremos la metodología del Marco Lógico (MML) y el enfoque de GBR con la finalidad de dar lógica y sostenibilidad a la intervención.

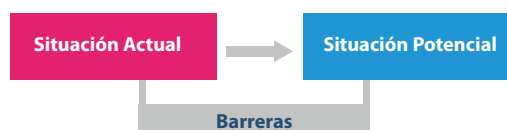
IV.3.1. Análisis de la situación-problema en materia de derechos humanos (Pasos 1 al 8)

Paso 1. Identificación del problema-derecho

Toda intervención debe partir de la identificación del problema central. Con el EBDH, sucede lo mismo, pero desde la perspectiva del ejercicio de los derechos humanos; por lo que el primer paso es la identificación del problema-derecho, cumpliéndose las reglas que establece la MML, pero considerando la situación de los derechos en cada fase del análisis. En ese sentido, la formulación del problema-derecho debe identificar una situación

concreta de vulneración o violación²⁴ a los derechos humanos caracterizada por tres elementos clave:

Esquema IV.4. Identificación del problema-derecho



Fuente: elaborado por PNUD.

- **Situación actual:** rasgo de la realidad o sociedad presente en la que determinados sectores de la población no ejercen o es vulnerado/violado uno o más derechos. Ejemplo de situación actual: desnutrición infantil de niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S. Derechos vulnerados: alimentación, salud, educación, nivel de vida digno, entre otros.
- **Situación potencial:** situación deseada, que constituye un estadio mejor, que es viable alcanzar (disfrute o ejercicio del o los derechos humanos). Ejemplo: Nutrición infantil de las niñas y niños de 0 a 5 años del Municipio S.
- **Barreras u obstáculos:** factores que impiden que la situación actual (vulneración del derecho) evolucione a la situación potencial o deseada (disfrute/ejercicio del o los derechos)²⁵. Ejemplos: falta de gobernanza democrática, conflictos armados, inseguridad, pobreza, terremotos, etc.

²⁴ Una violación de los derechos humanos tiene lugar cuando un Estado incumple sus obligaciones de garantizar que tales derechos se disfruten sin discriminación, o su obligación de respetarlos, protegerlos y realizarlos. Frecuentemente una violación de un derecho guarda relación con la violación de otros. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009). Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Folleto informativo N° 33. Nueva York y Ginebra: OHCHR, <https://goo.gl/ikyrsD>

²⁵ Véase Eduardo Aldunate y Julio Córdoba (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Santiago de Chile, CEPAL, p. 35, <https://goo.gl/JHdwHQ>

CUADRO IV.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA-DERECHO	
Problema	Derechos vulnerados
Vulneración del derecho a la alimentación de niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S	Alimentación
	Salud
	Educación
	Nivel de vida digno
	Vivienda
	Etc.

Fuente: elaborado por PNUD.

El Cuadro IV.2. nos ayuda a identificar el problema y la vinculación con los derechos vulnerados (lista que no es exhaustiva). Considerando los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos, se identifican otros derechos que también son vulnerados. En este ejemplo, el derecho a la alimentación se interrelaciona con los derechos a la salud, educación, vivienda, entre otros.

Como se muestra en el siguiente cuadro, y siguiendo los consejos que se detallan a continuación, el problema-derecho no se debe definir como carencia o necesidad (por ejemplo, niñas y niños de 3 a 5 años con desnutrición). Sino que, a partir de las carencias, necesidades o problemas de la población se identifica el derecho incumplido o vulnerado. En el ejemplo señalado, el problema-derecho se define como población infantil con vulneración del derecho a una alimentación nutritiva.

Consejos prácticos a la hora de definir un problema-derecho:

- Formular el problema como un estado negativo.
- Focalizar el análisis sólo en un problema central con las especificaciones requeridas.
- No confundir el problema con la ausencia de una solución:

CUADRO IV.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA-DERECHO	
Forma correcta	Forma incorrecta
Vulneración del derecho a la alimentación de niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S	No hay abastecimiento suficiente de alimentos en el Municipio S

Fuente: elaborado por PNUD.

Paso 2. Análisis de derechos humanos según estándares internacionales

Considerando que el EBDH se basa en estándares internacionales de derechos humanos que establecen normas, principios y valores propios de la dignidad de la persona con relación a la vida, libertad, igualdad, seguridad, participación política, bienestar social, entre otros aspectos, el segundo paso en la integración del EBDH constituye el análisis, a partir de estándares internacionales, de los derechos humanos identificados como vulnerados en el problema.

Este análisis consiste en la elaboración de un marco conceptual de referencia que recoge los principales instrumentos internacionales relacionados con el o los derechos humanos que han sido vulnerados. Los estándares internacionales se componen de: los tratados, convenciones, declaraciones y pactos internacionales firmados y ratificados por México²⁶.

Esquema IV.5. Análisis de derechos humanos según estándares internacionales



Fuente: elaborado por PNUD.

²⁶ Declaración: documento que detalla los derechos, que no es jurídicamente vinculante y no implica un compromiso por parte de los Estados. Comúnmente es el paso previo a un convenio o una convención. Convención: acuerdo entre Estados, sí es vinculante. Dispone de fuerza jurídica de obligado cumplimiento por parte de los Estados que lo han ratificado. Pacto: acuerdo entre Estados, sí es vinculante. Concreta la declaración y establece normas obligatorias para los Estados firmantes. Convenio: acuerdo internacional, sí es vinculante y tiene el mismo valor jurídico que una convención. Protocolo: acuerdo que completa un tratado internacional, una convención, y que tiene el mismo valor jurídico. Fuente: <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/docs/definiciones.html>

Los principales instrumentos internacionales se expresan de manera conjunta en La Carta Internacional de Derechos Humanos, conformada por:

- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948 (UDHR)²⁷.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 1966 (ICCPR)²⁸.
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR), 1966²⁹.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) cuenta con Comités encargados de la vigilancia del ejercicio de los derechos humanos recogidos en los Pactos de derechos civiles y políticos, y el de derechos económicos, sociales y culturales, y en otras Convenciones Internacionales. Estos Comités, entre algunas de sus competencias, ofrecen interpretaciones sobre las normas internacionales de los derechos humanos para facilitar su aplicación. Por ejemplo, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha realizado observaciones generales sobre el derecho a la vida, el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, los derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. Por su parte, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha realizado observaciones generales sobre el derecho a la educación, la vivienda, salud, así como el Comité de la Convención sobre los Derechos del Niño lo hace también sobre la aplicación de la Convención, etc. Además, existen otros órganos de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas que ofrecen la información necesaria para contar con estos marcos de referencia, como

²⁷ Véase Organización de las Naciones Unidas (2018). Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Nueva York: ONU, <https://goo.gl/At3Rfx>

²⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Véase <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

²⁹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Véase <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

son los Grupos de Trabajo (derecho al desarrollo, detenciones arbitrarias, migraciones.), los Expertos Independientes y los Relatores Especiales (sobre cuestiones referentes a tortura, la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, la violencia contra la mujer, etc.)³⁰.

Además, contamos con instrumentos a nivel regional, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Entre ellos, se tiene la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)³¹, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969)³², la Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia (2013)³³.

Todos estos instrumentos, que se constituyen en insumos del marco jurídico internacional de la situación-derecho, siguen los principios de los derechos humanos analizados en el Módulo I: universalidad, inalienabilidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El resultado del análisis e interpretación del contenido de referencia debe guiar el diseño y programación de la intervención en materia de derechos humanos. Para tener mayor claridad sobre el contenido mínimo básico y esencial de cada derecho humano se deben consultar las Observaciones Generales de los Comités, los cuales interpretan los derechos y las obligaciones de los Estados y sugiere medidas para su cumplimiento.

Para el análisis se debe tener en cuenta que los derechos humanos tienen varias dimensiones

³⁰ Fernández Juan, Amelia; Borja Segade, Carmen; García Varela, Paloma e Hidalgo Lorite, Richard (2010). Guía para la Incorporación del Enfoque basado en Derechos Humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, <https://goo.gl/mWwkwU>

³¹ Véase https://www.oas.org/dil/esp/Declaración_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf

³² Véase https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

³³ Véase http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-68_racismo.asp

o categorías que nos permiten tener una visión completa de su contenido. Estas categorías son: **disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad, participación y sostenibilidad**. Estas seis categorías están interrelacionadas entre sí, no pueden trabajarse de manera individual, ya que el incumplimiento de alguna afecta al cumplimiento del resto de las categorías. Son interdependientes, se apoyan y se necesitan para hacer efectivo el ejercicio del derecho humano.

CUADRO IV.4. ANÁLISIS DE DERECHOS HUMANOS SEGÚN ESTÁNDARES INTERNACIONALES: GRADO DE VULNERACIÓN DEL DERECHO			
Categoría del derecho	Preguntas orientadoras	Parámetros	Ejemplo: vulneración del derecho a la educación
Disponibilidad	¿Qué bienes y servicios necesito tener disponibles para poder desarrollar acciones relacionadas con el derecho?	Número de establecimientos, recursos, insumos, programas, proyectos, bienes o servicios dispuestos para el cumplimiento del derecho.	a. Escasos centros educativos. b. Falta material tanto para estudiantes como docentes.
Accesibilidad	¿Tienen todas las personas acceso a los bienes y servicios necesarios?	La no-discriminación en la prestación de los servicios y en el sentido físico, de alcance geográfico, cultural, económico o social a los servicios.	a. Bajo acceso a la educación media superior y superior de las personas indígenas no hablantes de español. b. No se garantiza acceso a la educación a personas migrantes.
Aceptabilidad	¿Son estos bienes y servicios aceptados por la comunidad?	Grado de satisfacción de los usuarios con los bienes y servicios, se analiza si los servicios responden a los valores de los usuarios.	a. Libros de texto poco adecuados. b. No existe programa educativo adaptado a las necesidades de cada grupo.
Calidad	¿Los bienes y servicios tienen la calidad adecuada?	Calidad técnica valorada por la oportunidad, la integridad y la efectividad de las acciones, y calidad humana, en tanto satisface las expectativas de quien presta y de quien recibe el servicio.	a. Bajo nivel de los docentes. b. No existen mecanismos de supervisión de la calidad docente.
Participación	¿Participa la población en el diseño, ejecución, gestión y seguimiento de la provisión de bienes y servicios?	Intervención de particulares en actividades públicas por ser portadores de intereses sociales.	a. La comunidad participa directamente en la construcción de escuelas. b. No existen espacios de participación para los estudiantes.
Sostenibilidad	¿Las acciones que se ejecutan son sostenibles?	Permite la continuidad en el tiempo, lo que hace aceptable las acciones por esas comunidades, actores u organizaciones.	a. Bajo presupuesto público en educación. b. Educación centralizada que no considera las necesidades de las localidades.

Fuente: elaborado por PNUD.

En la segunda columna del Cuadro IV.4. se presentan preguntas orientadoras para cada categoría del derecho con el objetivo de facilitar el análisis de las OSC y en la tercera columna se describen los parámetros a considerar. En la última columna se

cita como ejemplo: la vulneración del derecho a la educación.

Paso 3. Identificación de los agentes de cambio y asignación de roles

Una de las características del EBDH es la identificación y asignación de roles a los agentes de cambio. En la sección “Los agentes de cambio” fueron definidos sus perfiles. Aquí, profundizaremos más en cada uno de estos agentes para luego dar herramientas con el propósito de asignar sus roles.

- **Titulares de derechos:** son aquellas personas con uno o más derechos vulnerados. Por grupos en situación de vulnerabilidad, se entiende aquella población que, por distintas razones políticas, sociales o económicas, se encuentran en situación de mayor riesgo o indefensión para ejercer sus derechos y libertades. Por ejemplo: niñas, niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores, etc. La vulnerabilidad genera un debilitamiento del conjunto de garantías y libertades fundamentales de las personas, grupos y comunidades en esta situación, que hace que los derechos existan a nivel únicamente formal, debido a que en los hechos no existen las condiciones necesarias para su ejercicio³⁴.
- **Titulares de obligaciones:** son todas las instituciones, entidades y organizaciones que forman parte de la estructura del Estado³⁵. En su condición de titular de obligaciones, el Estado tiene las siguientes obligaciones con relación a los derechos humanos³⁶:

a. Promover: adoptar medidas de más largo alcance para la realización de los derechos, que tiendan a ampliar la base de

su realización.

b. Respetar: no interferir con/o poner en peligro los derechos, mantener el goce de los derechos, cualquiera que sea la naturaleza de estos.

c. Proteger: crear el marco jurídico y la maquinaria institucional necesaria para prevenir las violaciones a los derechos humanos.

d. Garantizar: mantener el disfrute de los derechos, mejorarlos y restituirlos en caso de violación.

Los actores estatales se clasifican de acuerdo con:

- a. Las obligaciones (promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos) que a los actores se les haya asignado con relación al ordenamiento político del país y la normatividad jurídica que lo sustente. Por ejemplo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).
- b. El nivel político administrativo: en México el ordenamiento de la estructura institucional del sistema estatal de garantías y protección de los derechos humanos es: nacional y estatal. Por ejemplo, las Comisiones estatales, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
- c. El tipo de población a la que van dirigidas sus actuaciones. Por ejemplo, Instituto Nacional de las Mujeres (INMujeres), Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE).
- d. El derecho específico: son instituciones relacionadas con la ejecución de las políticas públicas que tienen que

³⁴ Fernández Juan, Amelia; Borja Segade, Carmen; García Varela, Paloma e Hidalgo Lorite, Richard (2010). Guía para la Incorporación del Enfoque basado en Derechos Humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, <https://goo.gl/mWwkwU>

³⁵ Ibid.

³⁶ Véase Módulo I.

garantizar los derechos. Por ejemplo, Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

- **Titulares de responsabilidades:** el Estado no puede cumplir con sus obligaciones relacionadas con los derechos humanos, sin el apoyo y la participación de los demás miembros de la sociedad. Es necesario que las ciudadanas y ciudadanos reconozcan su responsabilidad de respetar a la persona, la propiedad o la libertad de los demás³⁷. Son titulares de responsabilidades: familias, comunidad, organizaciones de la sociedad civil (OSC), organismos internacionales, iglesias, empresas, otras instituciones privadas. Cabe destacar que la familia tiene un papel clave de responsabilidad frente a aquellos titulares de derechos que no tienen capacidad de reivindicarlo (ej. niñas y niños). Por su parte, las OSC colaboran directamente con los actores gubernamentales, titulares de obligaciones para garantizar los derechos, y/o trabajan directamente con la población con derecho/os vulnerado/s. Existe una amplia variedad de actores en este grupo: ONG, iglesias, organizaciones de base, sindicatos, asociaciones, universidades, entre otros.

Una vez identificados los titulares, como muestra el Cuadro IV.5, para la obtención de un cambio efectivo, es importante asignarles roles en relación con cada uno de ellos debido a que cada uno influye directa o indirectamente en la realización de los derechos humanos.

Titulares	Titulares de derecho	Titulares de responsabilidades			Titulares de obligaciones	
	Niñas y niños	Padres	Docentes	Comunidad	Municipio	Gobierno Nacional
TITULARES DE RESPONSABILIDADES PADRES	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer los alimentos necesarios para su desarrollo. • Permitir tiempo para la alimentación. • No discriminar a las niñas. 		<ul style="list-style-type: none"> • Participar en las reuniones o actividades convocadas por los docentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudar en las capacitaciones para el manejo del sistema alimentario local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en los planes del Municipio con relación a las políticas de acceso a la alimentación 	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a las niñas/os a los comedores públicos.

³⁷ Ibid.

Titulares	Titulares de derecho	Titulares de responsabilidades			Titulares de obligaciones		
	Niñas y niños	Padres	Docentes	Comunidad	Municipio	Gobierno Nacional	
TITULARES DE RESPONSABILIDADES	DOCENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir tiempo para la alimentación. • Crear un entorno amigable para la alimentación de las niñas y niños en la escuela. • No discriminar a las niñas. • Informar a los padres en caso de que las niñas/os no se alimenten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer asociaciones de padres y docentes. • Motivar a los padres para la alimentación saludable de sus hijas e hijos en el hogar y la escuela. 		<ul style="list-style-type: none"> • Participar en las decisiones comunitarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistir a los cursos de formación docente en materia de alimentación infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguir las políticas establecidas en materia de alimentación infantil en las escuelas.
	COMUNIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer el derecho a la alimentación de las niñas/os. 	<ul style="list-style-type: none"> • Motivar a los padres con talleres de sensibilización para la alimentación saludable en el hogar. • Incentivar la realización de controles a sus hijas e hijos en materia de salud preventiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisar a los docentes en materia de proveer acceso a la alimentación infantil en la escuela. • Supervisar los contenidos educativos en cuanto a alimentación infantil. 		<ul style="list-style-type: none"> • Organizar, apoyar y promover campañas educativas para la alimentación infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que las niñas/os tengan acceso a la alimentación.
TITULARES DE OBLIGACIONES	MUNICIPIO	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el acceso a la alimentación de las niñas/os del Municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear espacios de participación de los padres en el diseño e implementación de las políticas públicas del Municipio en materia de alimentación infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar en los cursos de formación docente en materia de alimentación infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover espacios para la colaboración de la comunidad en el diseño e implementación de las políticas públicas en materia de acceso a la alimentación infantil. 		<ul style="list-style-type: none"> • Participar activamente en el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición Infantil.
	GOBIERNO NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la alimentación de niñas y niños mediante la instalación de comedores infantiles y la distribución directa de alimentos a los hogares con carencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el derecho al trabajo de los padres, cuyas niñas y niños sufren de desnutrición. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar salario adecuado a los docentes. • Promover la inclusión de contenidos adecuados en materia de alimentación saludable en el currículo de estudio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la asistencia de niñas y niños a los programas comunitarios de alimentación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignar fondos necesarios al Municipio para que las niñas/os tengan la alimentación adecuada. 	

Fuente: elaborado por PNUD.

En el ejemplo, los titulares de derecho son las niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S, cuyo derecho a la alimentación ha sido vulnerado. Se identifica que tanto el gobierno nacional como el municipal son titulares de obligaciones, cuya obligación consiste en garantizar el derecho a la alimentación, y que los padres, docentes y comunidad en general son titulares de responsabilidades.

Es importante tener en cuenta que la definición y descripción de los titulares va a condicionar la forma en que se analiza el contexto social e institucional, las barreras a la realización de los derechos humanos y el diseño del modelo de intervención del proyecto.

Paso 4. Análisis contextual: nacional, estatal y local

El análisis contextual considera todos los factores (sociodemográficos, geográficos, políticos, sociales, económicos, culturales) que a nivel nacional, estatal y local condicionan el ejercicio de los derechos humanos. Además de identificar la magnitud e intensidad de los grupos y áreas afectados, establece la interrelación entre procesos y actores y su influencia sobre la vulneración de los derechos humanos señalados en el problema-derecho. El análisis contextual establece las condiciones:

- En las que se encuentra la población con relación al ejercicio del derecho vulnerado.
- En las que los titulares de obligaciones tienen que promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, además de rendir cuentas por su actuación.
- En las que los titulares de responsabilidades deben cumplirlas.

Para dicho análisis se debe considerar, para cada nivel (nacional, estatal y local), como muestra el Cuadro IV.6, las características geográficas, medioambientales, sociodemográficas, políticas, económicas, culturales y sociales, que se constituyen en barreras al ejercicio y disfrute de los derechos de los titulares de derechos y que impiden que los titulares de obligaciones y responsabilidades las cumplan. Cabe resaltar que la lista de elementos que considerar del cuadro de análisis no es exhaustiva y debe adaptarse en relación con la situación-problema.

CUADRO IV.6. ANÁLISIS CONTEXTUAL: NACIONAL, ESTATAL Y LOCAL				
Datos	Elementos que considerar	Nacional	Estatal	Local
Situación geográfica	Localización			
	Características ambientales			
	Recursos naturales			
Población	Nro. habitantes			
	% edades			
	% sexo			
	% etnias			

CUADRO IV.6. ANÁLISIS CONTEXTUAL: NACIONAL, ESTATAL Y LOCAL				
Datos	Elementos que considerar	Nacional	Estatal	Local
Política	Sistema político			
	Divisiones administrativas			
	Grupos políticos			
	Nivel de descentralización			
Economía	Sectores de actividad			
	PIB			
	Crecimiento anual			
	Economía informal			
Culturales	Valores			
	Normas			
	Creencias y tradiciones			
	Diversidad cultural			
Sociales	Distribución asentamientos humanos			
	Organización social			
	Condiciones de salud			
	Condiciones de educación			
	Condiciones de vivienda			
	Pobreza			
	Exclusión social			

Fuente: elaborado por PNUD.

Un factor importante en el análisis lo constituyen las fuentes de información. La calidad del análisis depende de la pertinencia, calidad y oportunidad en su gestión. Se recomienda el uso de dos tipos de fuentes: las que tradicionalmente se emplean en la MML y el uso de información obtenida mediante la aplicación de métodos o técnicas participativas de investigación en las que los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades proveen información significativa sobre las características, causas y motivos de sus actitudes, competencias y roles.

En el primer caso, entre las fuentes de información recomendadas en la MML, destacan:

- Estadísticas oficiales (INEGI, SEDESOL, CONEVAL, CONAPO, entre otras) e internacionales (Naciones Unidas, Banco Mundial, etc.).
- Registros administrativos (SEP; cubos dinámicos de la SS, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación -INEE-, entre otras).
- Estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos y parámetros sobre la calidad en la prestación de servicios;

- d. Encuestas diagnósticas levantadas para actualizar la información sobre el derecho vulnerado.

En el segundo caso, como el EBDH se caracteriza por la integración de los actores protagonistas del cambio desde la fase de diagnóstico y diseño de los proyectos, la información base debe considerar aspectos actuales sobre la dinámica y relaciones de poder a nivel institucional y local entre los diferentes actores. Para acceder a esta información se recomienda el uso de métodos o técnicas como:

- a. Mapeo de actores³⁸.
- b. Mapeo de alcances (metodología para evaluar y medir el impacto que implican programas e iniciativas de apoyo, financiación y promoción, expresadas en forma de proyectos, actividades o estrategias)
- c. Análisis FODA (herramienta de fácil comprensión para analizar los factores internos a la organización -fortalezas y debilidades- y los factores externos -oportunidades y amenazas-).
- d. Testimonios directos.
- e. Entrevistas, entre otras técnicas y métodos participativos.

Paso 5. Institucionalización del derecho en el marco nacional

Si bien el EBDH se fundamenta en estándares internacionales de derechos humanos, su garantía y ejercicio se realiza a nivel nacional: las obligaciones y responsabilidades que norman y regulan los roles y funciones de los titulares de obligaciones y responsabilidades se establecen en leyes, normas, manuales de operación y procedimiento nacionales (federales), estatales, municipales y para comunidades con regímenes de gobierno específicos y autónomos (como los usos y costumbres).

³⁸Esta técnica se analizó en el Módulo III.

Identificar el conjunto de disposiciones que componen el marco jurídico nacional (federal), estatal y regional de derechos humanos, incluyendo las políticas públicas y programas implementados, es un paso importante en el necesario ajuste y contextualización en la integración del EBDH a los modelos de intervención de las OSC.

Además, se determina si el o los derechos asociados al problema-derecho están institucionalizados en la legislación nacional. La institucionalización de los derechos humanos se realiza a partir de la existencia de tres componentes:

- a. Marco jurídico nacional (federal y estatal).
- b. Políticas públicas.
- c. Marco de exigibilidad jurídica.

a) Marco jurídico nacional:

El análisis determina si el derecho está debidamente establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el resto de la legislación nacional y estatal correspondiente³⁹; identificando las semejanzas y diferencias entre el nivel federal y estatal y respecto a los estándares internacionales de derechos humanos. Dicho análisis se puede realizar mediante el uso del siguiente instrumento:

CUADRO IV.7. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO EN EL MARCO NACIONAL: MARCO JURÍDICO					
#	Preguntas	Nacional		Estatal	
		Sí	No	Sí	No
1.	El derecho, ¿se encuentra recogido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la estatal correspondiente?				
2.	¿Existe una legislación propia que desarrolla el marco normativo específico del derecho en cuestión?				
3.	En estos instrumentos, ¿está recogido todo el contenido del derecho según el estándar internacional?				
4.	El Estado, ¿ha firmado y ratificado los tratados y normas internacionales correspondientes al derecho?				
5.	El Estado, ¿ha realizado alguna reserva a su aplicación?				

Fuente: elaborado por PNUD.

Este análisis ofrece las líneas generales para comprender el punto de partida del derecho

³⁹ Para consultar las Constituciones Políticas de las entidades federativas, acceda a los "Archivos y Compilaciones de Leyes" del Centro de Documentación y Análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en: <http://bit.ly/2V0kE4U>

humano analizado en el Estado a nivel nacional y estatal y establece los puntos de referencia para fundamentar las intervenciones de las OSC.

b) Políticas públicas:

Las políticas públicas establecen el marco de acción, lineamientos, modalidades y presupuesto de las intervenciones orientadas, entre otros objetivos, a la promoción, respeto, protección y realización de los derechos humanos. Estas se desarrollan dentro de los programas de gobierno de cada país, ajustadas a los marcos normativos específicos.

Este marco de acción se basa los estándares de derechos humanos y se realiza mediante diversos instrumentos, como: planes nacionales, sectoriales y estatales de desarrollo, programas de acción específicos, programas de gobierno, normas oficiales mexicanas, programas de apoyo y fomento de la sociedad civil e iniciativa privada, y proyectos de coinversión social, entre otros.

El cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas precisa que los gobiernos establezcan las condiciones necesarias en materia de disponibilidad (presupuesto, infraestructura, insumos, recursos humanos), accesibilidad, aceptabilidad, calidad, participación y sostenibilidad para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos.

En este contexto, la valoración de la institucionalización del derecho en el marco nacional constituye el análisis de las políticas públicas implementadas a nivel federal, nacional y —en su caso— municipal que establecen el marco de acción y regulan las intervenciones orientadas a garantizar él o los derechos definidos, a partir de tres elementos claves (lista no es exhaustiva): objetivos, estrategias y líneas de acción y presupuesto:

#	Líneas analíticas	Objeto
1	Objetivos	Determinar su adecuación a las necesidades reales de la garantía del derecho.
2	Estrategias y líneas de acción	Evaluar si las acciones implementadas por los gobiernos se orientan al cumplimiento de los objetivos.

#	Líneas analíticas	Objeto
3	Presupuesto	Determinar la capacidad de los recursos financieros para cubrir las partidas presupuestarias establecidas a todos los niveles de gobierno; este análisis constituye un área de oportunidad para las acciones de vigilancia en materia de seguimiento del gasto público asignado para garantizar cada derecho humano

Fuente: elaborado por PNUD.

Estas tres líneas analíticas no son exhaustivas; establecen los requerimientos mínimos para el análisis de la institucionalización del derecho en el contexto de las políticas públicas.

c) Marco de exigibilidad jurídica:

En el análisis del escenario existente para la exigibilidad del derecho, se identifican las figuras jurídicas que permiten a los titulares de derechos, apoyados por determinados titulares de responsabilidades (por ejemplo: OSC), exigir a los titulares de obligaciones la realización de las funciones garantes del cumplimiento de los derechos y las modalidades de acciones de incidencia política. En dicho análisis se consideran las siguientes líneas:

#	Preguntas	Nacional		Estatal	
		Sí	No	Sí	No
1	En el sistema jurídico de garantías, ¿se encuentran establecidos los mecanismos para que los titulares de derechos puedan exigirlos?				
2	¿Los mecanismos se adecuan a la normativa internacional?				
3	¿Los mecanismos son accesibles a todos los titulares de derechos, independiente de?				
	a) Edad.				
	b) Sexo.				
	c) Preferencia sexual.				
	d) Grado de escolaridad.				
	e) Pertenencia a grupo étnico o afrodescendiente.				
	f) Idioma o lengua.				
	g) Condición de discapacidad.				
	h) Condición migratoria.				
	i) Tipo de localidad urbana o rural.				
	j) Condición laboral.				
4	¿Los mecanismos se orientan a proteger y garantizar los derechos humanos frente a posibles vulneraciones que puedan cometerlos?				
	a) Servidores o funcionarios públicos.				
	b) Empresas privadas y sus funcionarios.				
	c) Instancias de la sociedad civil y sus colaboradores.				
	d) Ciudadanos particulares.				
5	En el sistema jurídico de garantías, ¿se encuentran establecidos los mecanismos para la reparación de las vulneraciones a los derechos humanos?				

Fuente: elaborado por PNUD.

Este análisis de cada elemento determina si los derechos humanos analizados están debidamente institucionalizados en cada nivel de gobierno de acuerdo con el cumplimiento de los estándares internacionales.

Paso 6. Situación de derecho: brechas de cumplimiento

En este paso, se establece un diagnóstico sobre la situación del o los derechos, considerando a los agentes de cambio: titulares de derechos (tienen vulnerados sus derechos), obligaciones (cumplen con sus obligaciones) y responsabilidades (cumplen con sus responsabilidades). De esta forma se identifican lo que se denominan brechas de cumplimiento; es decir, qué categoría del derecho ha sido vulnerada, cuáles obligaciones y responsabilidades no se han cumplido⁴⁰.

Debemos tener en cuenta los estándares internacionales y determinar la situación de los agentes. Para esta medición se necesitan indicadores específicos que nos faciliten la información necesaria para el análisis en cada uno de los casos.

Los indicadores de derechos humanos permiten⁴¹:

- Conocer el grado de vulneración del derecho en todas sus dimensiones o categorías.
- Evaluar o conocer el comportamiento del Estado en cuanto al cumplimiento o no de sus obligaciones en materia de derechos humanos.
- Evaluar o conocer el comportamiento de los distintos titulares de responsabilidades en cuanto al cumplimiento, o no, de las que les corresponden en materia de derechos humanos.

⁴⁰ Fernández Juan, Amelia; Borja Segade, Carmen; García Varela, Paloma e Hidalgo Lorite, Richard (2010). Guía para la Incorporación del Enfoque basado en Derechos Humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, <https://goo.gl/mWkwU>

⁴¹ Véase Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo y Red EnDerechos (2011). El enfoque basado en Derechos Humanos. Evaluación e indicadores. España: Red EnDerechos, <https://goo.gl/b27YYx> y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación. Nueva York: Naciones Unidas, OHCHR, <https://goo.gl/Fhn5Xz>

La construcción de los indicadores que nos permiten realizar esta medición pasa por dos fases:

- La conceptualización, que es la definición concreta del objeto que queremos medir: es importante incluir las características del contenido del derecho según el grupo con el que estemos trabajando.
- La operativización, que es la definición de los indicadores con los que vamos a medir los elementos definidos en la conceptualización.

Para la medición del grado de vulneración del derecho (Cuadro IV.10.), lo primero es tomar en cuenta sus dimensiones a partir de estándares internacionales: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad, participación y sostenibilidad. Luego, se conceptualiza cada dimensión con base en preguntas orientadoras y finalmente se aplican indicadores (última columna del cuadro).

CUADRO IV.10. SITUACIÓN DE DERECHO: GRADO DE VULNERACIÓN DEL DERECHO		
Categoría del Derecho	Preguntas Orientadoras	Indicadores
Disponibilidad	¿Qué bienes y servicios necesito tener disponibles para poder desarrollar acciones relacionadas con el derecho?	Tasa de disponibilidad de bienes y servicios*.
		Tasa de disponibilidad de bienes y servicios en localidades prioritarias (ZAP* y localidades con mayor rezago social).
Accesibilidad	¿Tienen todas las personas acceso a los bienes y servicios necesarios?	Porcentaje de población con acceso a bienes y servicios necesarios para el ejercicio pleno del derecho.
		Porcentaje de población con acceso a bienes y servicios necesarios para el ejercicio pleno del derecho en localidades prioritarias (ZAP y localidades con mayor rezago social).
Aceptabilidad	¿Son estos bienes y servicios aceptados por la comunidad?	Tasa de aceptación de bienes y servicios.
		Tasa de aceptación de bienes y servicios disponibles en localidades prioritarias (ZAP y localidades con mayor rezago social).
		Porcentaje de población vulnerable que acepta los bienes y servicios disponibles.
Calidad	¿Los bienes y servicios tienen la calidad adecuada?	Porcentaje de población vulnerable que considera que la prestación de servicios se realiza de acuerdo con sus características culturales.
		Índice de calidad de bienes y servicios.

Categoría del Derecho	Preguntas Orientadoras	Indicadores
Participación	¿Participa la población en el diseño, ejecución, gestión y seguimiento de la provisión de bienes y servicios?	Porcentaje de políticas públicas y bienes y servicios con evidencia de participación ciudadana en su diseño.
		Porcentaje de políticas públicas y bienes y servicios con evidencia de participación ciudadana en su ejecución.
		Porcentaje de políticas públicas y bienes y servicios con evidencia de participación ciudadana en su gestión.
		Porcentaje de políticas públicas y bienes y servicios con evidencia de participación ciudadana en su seguimiento.
Sostenibilidad	¿Las acciones que se ejecutan son sostenibles?	Índice de sostenibilidad. Ej. Percepción local sobre el impacto de las políticas públicas que se ejecutan en la comunidad.

Fuente: elaborado por PNUD.

Para la medición del cumplimiento de las obligaciones del Estado, se deben conceptualizar las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar con la ayuda de preguntas orientadoras, para luego construir los indicadores correspondientes.

CUADRO IV.11. SITUACIÓN DE DERECHO: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO		
Obligación	Preguntas Orientadoras	Indicadores
Promover	¿El Estado ha adoptado medidas para promover los derechos?	Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado.
		Tratados internacionales de derechos humanos institucionalizados en normas y leyes propias.
		Tratados internacionales de derechos humanos institucionalizados en políticas públicas.

*Tasa: tipo específico de proporción que incluye una medida de frecuencia en el denominador. Está asociada con la frecuencia de cambio de un fenómeno por unidad de una variable (tiempo, temperatura, presión, etc.). Los componentes de una tasa son: numerador, denominador, tiempo específico en el que el hecho ocurre. Por ejemplo: la tasa específica de fecundidad adolescente expresa el número de hijas/os nacidas/os vivas/os, en un determinado tiempo, por cada mil mujeres entre 15 y 19 años. Por su parte, la proporción (que se puede expresar como porcentaje): es una relación (cociente) entre dos magnitudes pertenecientes a una misma cualidad, en la que el numerador está incluido en el denominador. Si el resultado se multiplica por 100 se constituye en porcentaje. Por ejemplo: proporción de niñas y niños de 3 a 5 años con el derecho a la alimentación restituido, se calcula mediante el cociente: (# niñas y niños de 3 a 5 años con el derecho a la alimentación restituido al final de la intervención / niñas y niños de 3 a 5 años con el derecho a la alimentación vulnerado al inicio de la intervención); multiplicado por 100 constituye el porcentaje de niñas y niños de 3 a 5 años con el derecho a alimentación restituido.

*ZAP: zonas de atención prioritarias.

Obligación	Preguntas Orientadoras	Indicadores
Respetar	¿El Estado ha adoptado alguna medida que impida u obstaculice a las ciudadanas y ciudadanos ejercer sus derechos?	Medidas adoptadas por el Estado que impidan u obstaculicen el ejercicio pleno de derechos humanos a la ciudadanía.
		Medidas (leyes, normas, lineamientos, políticas públicas) que restringen el ejercicio pleno de derechos humanos a personas por sexo, género, edad, condición de discapacidad, raza, etnia, entre otras características de vulnerabilidad.
Proteger	¿El Estado ha adoptado medidas necesarias para proteger a sus ciudadanas y ciudadanos frente a terceros?	Porcentaje de medidas adoptadas por el Estado que protegen el ejercicio de los derechos humanos frente a entidades y funcionarios gubernamentales.
		Porcentaje de medidas adoptadas por el Estado que protegen el ejercicio de los derechos humanos frente a terceros
Garantizar	¿El Estado ha adoptado las medidas necesarias para facilitar las oportunidades a todos los individuos para el disfrute de sus derechos?	Medidas adoptadas por el Estado que facilitan la accesibilidad universal a las oportunidades.
		Medidas afirmativas adoptadas por el estado que facilitan la accesibilidad de las poblaciones vulnerables a las oportunidades.
	¿El Estado destina los recursos y medios necesarios para proveer los servicios adecuados?	Porcentaje de políticas públicas implementadas orientadas a garantizar la provisión de servicios de calidad.
		Porcentaje de políticas públicas implementadas orientadas a garantizar la disponibilidad de servicios de calidad focalizadas por criterios territoriales (pobreza, grado de rezago social) y de inclusión social.
¿El Estado ha adoptado medidas positivas que presten especial atención a los que carecen de recursos?	Índice de atención a población con insuficientes recursos.	
¿En las medidas adoptadas por el Estado se tienen en cuenta a los grupos más vulnerables?	Índice de atención a grupos vulnerables.	

Fuente: elaborado por PNUD.

Para la medición del cumplimiento de responsabilidades (Cuadro IV.12.), primeramente, se identifican los actores: familiares, comunidad, sector privado, OSC, etc. Luego con base en preguntas orientadoras, que formarán parte de instrumentos de recolección de información (encuesta), la información obtenida se constituirá en los datos de los indicadores que permitirán evaluar la brecha de cumplimiento.

CUADRO IV.12. SITUACIÓN DE DERECHO: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LA COMUNIDAD LOCAL, FAMILIAS, OSC, ETC.		
Actores	Preguntas Orientadoras	Indicadores
Familiares	¿Los familiares cumplen con las responsabilidades específicas derivadas del derecho en cuestión en relación con los otros titulares de responsabilidades y los titulares de derechos?	Porcentaje de población objetivo con derecho vulnerado por incumplimiento de las responsabilidades de sus familiares.
		Responsabilidades incumplidas por los familiares.

Actores	Preguntas Orientadoras	Indicadores
Comunidad	¿Realizan alguna acción que impida u obstaculice el ejercicio del derecho?	Tasa de derechos vulnerados por causas relacionadas a prácticas comunitarias.
		Prácticas comunitarias que obstaculizan el ejercicio del derecho.
Sector privado		Tasa de derechos vulnerados por causas asociadas a prácticas del sector privado.
		Prácticas del sector privado que obstaculizan el ejercicio del derecho.
OSC		Porcentaje de población objetivo con derecho vulnerado por prácticas ejercidas por alguna OSC.
		Prácticas de las OSC que obstaculizan el ejercicio del derecho.

Fuente: elaborado por PNUD.

Paso 7. Análisis de las capacidades de los agentes de cambio

Entre los fundamentos del EBDH se destaca que los derechos se vulneran, entre otras causas, porque los agentes de cambio presentan brechas en las capacidades para exigirlos y/o cumplir con sus obligaciones y responsabilidades. Por lo tanto, uno de los elementos clave para analizar la población objetivo es determinar la brecha de capacidades de los titulares.

El análisis de capacidades considera las aptitudes, cualidades, competencias, herramientas y medios con los que cuenta un titular para ejercer y exigir un derecho u otros para cumplir con las obligaciones o responsabilidades que le corresponden; este se realiza a partir de los siguientes componentes⁴²:

- **Responsabilidad/motivación/compromiso/liderazgo:** es el autorreconocimiento de la persona de que ella tiene que hacer algo respecto a un problema específico, es la interiorización del deber, responsabilidad u obligación.
- **Autoridad:** se refiere a la legitimidad (mediante leyes, normas, reglas, costumbres y tradiciones) de una acción, cuando el individuo o el grupo siente o sabe que puede realizar una acción, que está permitida. Se debe tener en cuenta que la estructura de la autoridad refleja las relaciones de poder.

- **Acceso y control de los recursos:** el individuo debe tener acceso a los recursos (humanos, económicos y organizacionales) para poder actuar.
- **Comunicación:** habilidad de comunicar y acceder a la información que es fundamental para las reivindicaciones de derechos y para el establecimiento de redes.
- **Toma de decisiones racionales y el aprendizaje:** implica entender las causas de los problemas a través de las evidencias y análisis lógico para definir las acciones. En relación con esto último, la evaluación de los resultados y del impacto es crucial para el aprendizaje.

La brecha de capacidades de los titulares representa la diferencia entre las capacidades con las que cuentan en el momento del análisis y su potencial. Esto es de vital importancia a la hora de definir la intervención. Por ejemplo, si en el análisis nos damos cuenta de que los titulares de obligaciones no son conscientes de las obligaciones que tienen, difícilmente se podrán plantear acciones que no lleven consigo un proceso de interiorización del problema que los lleve a aceptar y asumir sus obligaciones.

El Cuadro IV.13 muestra un ejemplo sobre el análisis de las capacidades de los familiares tutores de niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S con relación a otros agentes de cambio.

CUADRO IV.13. ANÁLISIS DE CAPACIDADES DE FAMILIARES TUTORES DE NIÑAS Y NIÑOS DE 3 A 5 AÑOS DEL MUNICIPIO S CON DERECHO A LA ALIMENTACIÓN VULNERADO				
Capacidades de familiares tutores	Niñas y niños	Docentes	Comunidad	Autoridades locales
Compromiso	Con frecuencia preparan alimentos poco nutritivos, con base en carbohidratos.	Los familiares perciben que los docentes realizan pocos esfuerzos para fomentar buenos hábitos alimentarios.	Los familiares identifican que en la comunidad existe mucha promoción y práctica de hábitos alimenticios poco nutritivos.	El ejercicio del derecho a alimentación de niñas y niños no es parte de la agenda pública.

⁴² Jonsson, Urban (2003). Human Rights approach to development programming. UNICEF, ESARO. Disponible en: https://www.unicef.org/rightsresults/files/HRBDP_Urban_Jonsson_April_2003.pdf

Capacidades de familiares tutores	Niñas y niños	Docentes	Comunidad	Autoridades locales
Autoridad	Los familiares se quejan de que sus hijos no escuchan, ni siguen sus consejos con relación a sus hábitos alimentarios.	Las demandas de los familiares no son atendidas por los docentes.	Las autoridades comunitarias anteponen el interés económico derivado de la venta de alimentos poco nutritivos.	Los familiares no tienen desarrolladas las capacidades para incidir en los programas orientados a garantizar el derecho a la alimentación.
Recursos	Altas carencias sociales (ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, piso de tierra, viviendas sin agua entubada, sin acceso a servicios de salud) se constituyen en barreras al ejercicio del derecho a la alimentación de niñas/os de 3 a 5 años.	No inciden sobre el uso de los recursos escolares que manejan los docentes para la atención del comedor escolar.	Bajo desarrollo de capacidades para participar en procesos comunitarios con el objetivo de mejorar la accesibilidad a alimentos nutritivos, diversos y suficientes.	Bajo desarrollo de capacidades para participar en acciones orientadas a aumentar la disponibilidad de alimentos nutritivos, diversos y suficientes.
Toma de decisiones	No priorizan el gasto alimentario en la distribución del presupuesto familiar.	Los familiares no demanda a los docentes la promoción de buenos hábitos alimentarios.	Algunos familiares creen que no pueden cambiar la oferta alimentaria de la comunidad.	No tienen conocimientos sobre cómo se establecen las prioridades y asignaciones presupuestales en el Municipio y localidad.
Comunicación	No cuentan con el conocimiento para comunicar a niñas y niños sobre la importancia del consumo y aprovechamiento de alimentos locales.	Bajo desarrollo de capacidades para organizarse y comunicar a los docentes sobre la necesidad de fomentar buenos hábitos alimentarios.	Poca incidencia de las opiniones de los familiares en contenidos informativos sobre prácticas alimentarias en la comunidad.	Los familiares perciben que las autoridades no escuchan sus demandas relacionadas con la alimentación de sus hijas e hijos.

Fuente: elaborado por PNUD.

Paso 8. Análisis causal de la vulneración del derecho

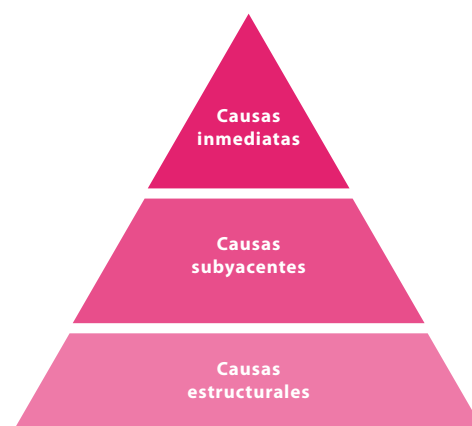
El análisis causal de la vulneración del derecho consiste en la identificación de las causas inmediatas, subyacentes y estructurales que explican la vulneración (Diagrama IV.2.), y se establecen las relaciones entre ellas.

- **Causas inmediatas:** son aquellas causas más cercanas, más visibles, las que son fácilmente percibidas por las personas. Ej. insuficiente

acceso a alimentos nutritivos.

- **Causas subyacentes:** son las que están un nivel más debajo de las causas inmediatas, se ocultan debajo de ellas. En muchas ocasiones no son percibidas por las propias personas, aunque tengan efectos muy negativos. Ej. baja disponibilidad de alimentos nutritivos.
- **Causas estructurales:** son las que se encuentran en las bases, en las raíces. Son causas que llevan mucho tiempo y que, al formar parte de la vida de las personas, en ocasiones, pueden no ser identificadas como causas de un problema. Ej. escasa producción agropecuaria familiar y local.

Esquema IV.3. Pasos para la integración del EBDH



Fuente: elaborado por PNUD.

La herramienta más utilizada para representar las relaciones entre causas y efectos es el “árbol de problemas” (Esquema IV.6.). Este análisis se convierte en el insumo clave de la MML, a partir del análisis de lógica vertical, que verifica la existencia de relaciones de causalidad directa entre los diferentes niveles de causas (inmediatas, subyacentes, estructurales). En el EBDH, el tronco del árbol, lo constituye el problema central traducido en la vulneración del derecho. Por debajo, es decir las raíces, se incluirán las causas en sus tres niveles antes señalados relacionadas con la institucionalización del derecho, el contexto y las capacidades de los agentes de cambio, y en la copa del árbol se describen los efectos de la vulneración.

Esquema IV.6. Árbol de problemas

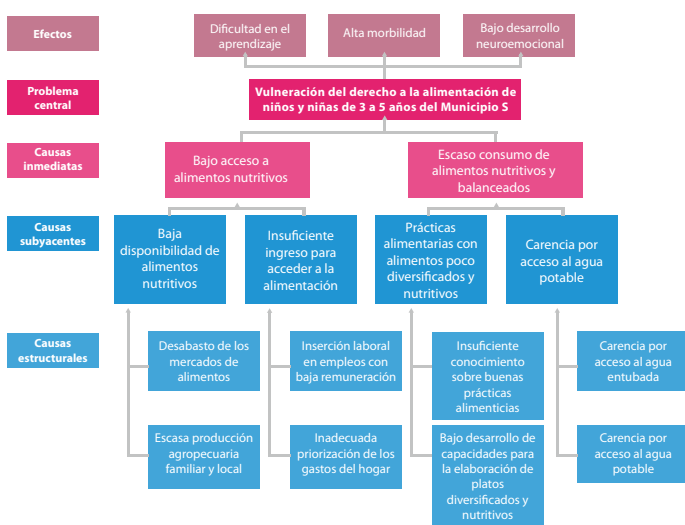


Fuente: elaborado por PNUD.

En el ejemplo el problema central es la vulneración del derecho a la alimentación de niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S. Debajo del problema encontramos diferentes causas relacionadas a las categorías del derecho antes presentadas y ejemplificadas: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad, participación y sostenibilidad. Como causas inmediatas aparecen: a) bajo acceso a alimentos nutritivos y b) escaso consumo de alimentos nutritivos y balanceados.

Por su parte, se enumeran otras causas de tipo subyacente como la baja disponibilidad de alimentos y el insuficiente ingreso para acceder a la alimentación y, por ejemplo, como causa estructural la escasa producción agropecuaria familiar y local.

Esquema IV.7. Árbol de problemas: ejemplo



Fuente: elaborado por PNUD.

IV.3.2. Diseño de la intervención (Pasos 9 y 10)

Paso 9. Identificación y selección de la intervención

Una vez que se cuenta con un diagnóstico general y contextualizado de la situación del o derechos vulnerados, es que se diseña y programa la intervención. En este proceso el análisis realizado en los ocho pasos precedentes se constituye en insumos para definir:

- Los cambios deseados.
- Alternativas de solución.
- Intervención.

En las intervenciones tradicionales, el cambio se define en función de la modificación esperada en el estatus de la población objetivo o atendida. Para definir los cambios esperados, el EBDH se basa en la Teoría del Cambio. Así, reconoce que sin el empoderamiento efectivo de los titulares de derechos y sin modificaciones sostenibles en el cumplimiento de sus funciones por parte de los titulares de obligaciones y responsabilidades, el cambio experimentado será circunstancial (no sostenible) y una vez terminada la intervención se corre el riesgo de regresar a la situación anterior.

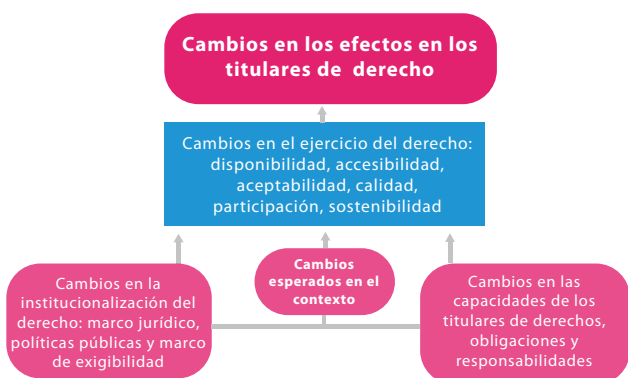
Por ello, como muestra el Esquema IV.8. el EBDH⁴³ supone efectos plurales en los agentes del cambio. Así, en vez del cambio en singular, se definen cambios esperados de acuerdo con la situación deseada o potencial con relación a los titulares.

Una vez definidos los cambios esperados en cuanto a institucionalización del derecho, capacidades de los titulares y el contexto, se analizan las diferentes

⁴³ La Teoría del cambio constituye un enfoque de comprensión e intervención en la realidad, que parte de una visión de éxito (cambio esperado) e identifica un conjunto de resultados primarios, secundarios, terciarios (distintos niveles de resultados que son precondiciones entre sí) que constituyen los elementos necesarios y suficientes para alcanzar el cambio planteado en concordancia con un conjunto de supuestos relacionados. Véase Rogers, Patricia (2014). La teoría del cambio. Síntesis metodológicas: Evaluación de impacto Nro. 2. Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti, UNICEF, <https://goo.gl/GBHc7w>

alternativas de solución. Este proceso no debe realizarse solo como trabajo de gabinete. Se recomienda un análisis plural en que participen en consenso, de acuerdo con sus condiciones y características, los diferentes agentes. El resultado del proceso es la selección de una estrategia o línea de intervención, en la que además de los elementos señalados por los agentes consultados se considere la misión, visión, experiencia de la OSC, redes de alianzas y capacidades operativas.

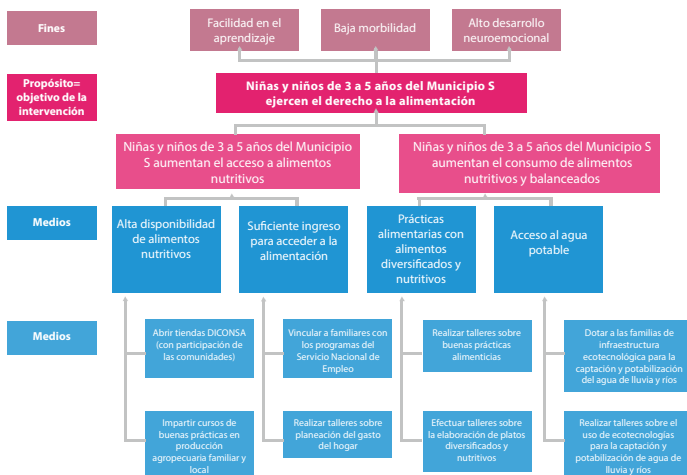
Esquema IV.8. Árbol de objetivos



Fuente: elaborado por PNUD.

En el siguiente esquema se muestra como el “árbol de problemas” se convierte en otra herramienta clave en la MML, un “árbol de objetivos”, donde las causas se transforman en los medios incluyendo las actividades y componentes o productos de la intervención, el problema central en el propósito y los efectos del problema en los fines de este último.

Esquema IV.9. Árbol de objetivos: ejemplo



Fuente: elaborado por PNUD.

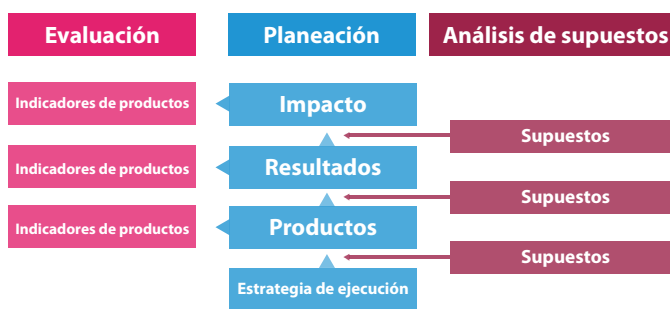
En el ejemplo, mientras el propósito es que niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S ejerzan el derecho a la alimentación, lo cual tendrá como uno de los fines la facilidad en el aprendizaje, uno de los componentes es que las niñas y niños de 3 a 5 años aumenten el acceso a alimentos nutritivos y una de las actividades es realizar un taller sobre planeación del gasto del hogar. Todos estos elementos de análisis, teniendo en cuenta la diferente asignación de roles de los titulares, conllevan cambios en: legislación nacional, políticas públicas, calidad de los servicios, sistemas de información, actitudes, conductas, prácticas y participación en la exigibilidad de los derechos humanos.

De este modo, con las herramientas antes descritas, se selecciona el modelo de intervención, cuyo diseño se detalla en el Paso 10.

Paso 10. Diseño de la intervención

Definida la línea de intervención para el ejercicio del o los derechos humanos, se está en disposición de diseñar los elementos de la Teoría del Cambio.

Esquema IV.10. Esquema de Teoría del Cambio: Diseño de la intervención



Fuente: elaborado por PNUD.

Como muestra el Esquema IV.10., en materia de planeación y siguiendo la lógica vertical, la estrategia de ejecución se compone de las actividades del modelo de intervención. Las actividades son las acciones concretas por las que se ejecuta el proyecto. Se definen de acuerdo con los objetivos y se diferencian por cada agente de cambio. Algunas actividades las realiza el propio

personal de la OSC, otras las ejecutan los titulares de derechos y otras son realizadas por los titulares de obligaciones y/o de responsabilidades. Recuérdese que una de las características esenciales del EBDH es la participación democrática y en consenso de los agentes de cambio, por lo que los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades deben jugar un rol importante tanto en la planificación como en la ejecución de las actividades.

Luego se tienen los productos o componentes⁴⁴, que para evaluarlos se deben utilizar indicadores de productos, que son el insumo para la obtención del resultado o propósito que en nuestro ejemplo es: niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S que ejercen el derecho a la alimentación. Por su parte, el impacto lo constituyen los fines de la intervención que será evaluado a través de indicadores de impacto. Cabe aclarar que todos los indicadores tendrán enfoque de derechos humanos. Además, se deben analizar los riesgos, que se expresarán de forma positiva como supuestos.

La formulación de los objetivos generales y específicos se debe caracterizar por la claridad y debe establecer los cambios esperados (definidos con EBDH) y la población objetivo; por ejemplo:

CUADRO IV.14. EJEMPLOS DE FORMULACIÓN DE OBJETIVOS GENERALES CON DIFERENTES ENFOQUES	
Enfoques tradicionales	EBDH
Disminuir la desnutrición infantil de las niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S.	Contribuir a que las niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S ejerzan el derecho a la alimentación en materia.

Fuente: elaborado por PNUD.

En el ejemplo anterior, los objetivos fueron formulados sobre la base de enfoques diferentes. En ambos ejemplos se señala el cambio esperado y la población objetivo. En ellos, la población objetivo la componen las niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S. En el enfoque tradicional el cambio esperado es “la disminución de la desnutrición infantil” y en el EBDH se espera que “las niñas y niños de 3 a 5 años ejerzan el derecho a la alimentación”.

⁴⁴ La conceptualización de fin, propósito, componentes y actividades se incluye en el Módulo III.

Los objetivos como ya se mostró no deben ser ocurrencias. Bajo la MML estos derivan del árbol de problemas y se definen en el árbol de objetivos o soluciones y se caracterizan por mantener relaciones de causalidad evidentes entre los diferentes niveles de intervención (actividades, componentes o productos, propósito y objetivo general) y constituyen las filas de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). Véase Cuadro IV.15. A su vez, la correcta formulación de los objetivos establece los principales resultados. En este ejemplo, el resultado sería la contribución al ejercicio del derecho a la alimentación de niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S con relación a la baja morbilidad.

CUADRO IV.15. MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS (MIR)						
Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de verificación	Supuestos
	Objetivos	Nombre	Mét. de Cálculo	Frec. de medición		
Fin	Contribuir al ejercicio del derecho a la alimentación de niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S con relación a la baja morbilidad (ODS 2, Meta, 2.2, Indicador 2.2.1)	Prevalencia del retraso del crecimiento	(Niñas y niños de 3 a 5 años con retraso en el crecimiento en T1 / Niñas y niños de 3 a 5 años con retraso en el crecimiento en T0) *100	Anual	Informe de encuesta de impacto	Las niñas y niños viven en hogares funcionales, libres de violencia física, emocional y acceden a la educación y salud
Propósito	Niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S aumentan el acceso a alimentos nutritivos (ODS 2, Meta 2.1, Indicador 2.1.2)	Prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave	(Niñas y niños de 3 a 5 años con inseguridad alimentaria moderada o grave en T1 / Niñas y niños de 3 a 5 años con inseguridad alimentaria moderada o grave en T0) *100	Mensual	Informe de control de peso y talla para la edad	Los hogares cuentan con capacidades para la elaboración de platos diversificados y nutritivos
Comp. 1	Alta disponibilidad de alimentos nutritivos	Índice de disponibilidad de alimentos	(Hogares que regularmente satisfacen las necesidades alimentarias dentro de la localidad / hogares que irregularmente satisfacen las necesidades alimentarias dentro de la localidad)	Mensual	Ficha de seguimiento mensual	
Actividad 1.1	Abrir tiendas DICONSA (con participación de las comunidades)	Eficacia en el funcionamiento de la tienda DICONSA	(Hogares que cuando recurrieron a la tienda DICONSA satisficieron las necesidades alimentarias básicas / hogares que cuando recurrieron a la tienda DICONSA no satisficieron sus necesidades alimentarias básicas) *100	Mensual	Ficha de seguimiento mensual	El Programa Abasto Alimentario garantiza el abasto de la tienda DICONSA

Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de verificación	Supuestos
		Nombre	Mét. de Cálculo	Frec. de medición		
Actividad 1.2	Dotar a los hogares de infraestructura para la producción agroecológica y etnoveterinaria	Porcentaje de hogares participantes que implementan prácticas agroecológicas y etnoveterinarias aprendidas en cursos y talleres	(Hogares que implementan prácticas agroecológicas y etnoveterinarias en T1 / Hogares que implementan prácticas agroecológicas y etnoveterinarias en T0) *100	Mensual	Ficha de seguimiento mensual	Las y los familiares cuentan con conocimientos e insumos para la producción agroecológica y etnoveterinaria
Comp. 2	Suficiente ingreso para acceder a alimentación nutritiva	Índice de ingreso destinado a la alimentación del hogar	(Ingreso destinado a la alimentación del hogar / Línea de Bienestar Alimentario rural) *100	Trimestral	Evaluación parcial	La estabilidad en el mercado laboral garantiza la estabilidad en el ingreso del hogar
Actividad 2.1	Vincular a familiares con los programas del Servicio Nacional de Empleo	Porcentaje de familiares desocupados y disponibles vinculados a los programas del Servicio Nacional de Empleo en T1 / Familiares desocupados y disponibles en T0) *100	(Familiares desocupados y disponibles vinculados a los programas del Servicio Nacional de Empleo en T1 / Familiares desocupados y disponibles en T0) *100	Semestral	Evaluación parcial	Los familiares vinculados acceden a empleos dignos con ingresos superiores a la Línea de Bienestar Mínimo
Actividad 2.2	Realizar talleres sobre planeación del gasto del hogar	Eficacia de los talleres sobre planeación del gasto del hogar	(Hogares que planean el gasto en T1 / Hogares que planean el gasto en T0) *100	Trimestral	Evaluación parcial	Los hogares no enfrentan, ni asumen gastos extraordinarios, ni catastróficos

Fuente: elaborado por PNUD.

Adicionalmente, se definen las modalidades de apoyos que son las estrategias mediante las cuales se operacionaliza el proyecto y definen el modelo de intervención. Estas se formulan de acuerdo con las causas o factores que explican la vulneración de los derechos y el incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades por sus titulares.

IV.4. Impacto efectivo

IV.4.1. Contribución del EBDH al impacto efectivo

Las acciones que se limitan a solucionar una carencia o necesidad tienen resultados puntuales. Por ejemplo: proveer alimentos en áreas afectadas por la desnutrición infantil solucionará el problema momentáneamente; es decir, que el impacto será transitorio. Sin embargo, no será sostenible para lograr una adecuada alimentación de la comunidad infantil, debido a que una vez que la provisión de alimentos finalice, volverá a aparecer el problema. En definitiva, tales modelos de intervención reproducen la necesidad de la ayuda y asistencia social.

El EBDH se orienta a transformar las condiciones sociales que reproducen la necesidad de la asistencia social; procura que las intervenciones tengan resultados de largo plazo, sostenibles y demostrables, garantizando el impacto efectivo de las acciones en materia de derechos humanos.

Para lograrlo, el EBDH prescribe un enfoque integral, holístico, que considera las causas sociales que condicionan la vulneración de los derechos, así, como las brechas en el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades por parte de sus titulares. Por esta razón, establece la necesidad de implementar acciones diferenciadas para cada agente de cambio (titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades).

El EBDH parte de reconocer al insuficiente desarrollo de capacidades como una de las causas de la vulneración de los derechos: insuficientes capacidades de los titulares de derechos para exigirlos y de los titulares de obligaciones y responsabilidades para cumplirlas (AECID y Red EnDerechos, 2011, p. 21).

Por ello, para lograr el impacto efectivo en la reparación de derechos, prescribe implementar estrategias con los tres agentes de cambio; debido a que por mucho que una intervención favorezca el empoderamiento de un titular de derechos, si los titulares que deben promover, respetar, proteger y garantizarlos incumplen con sus obligaciones y responsabilidades, se continúa el ciclo de la vulneración de derechos.

Por otra parte, las acciones implementadas con EBDH, mediante la Gestión basada en resultados (GBR), se caracterizan por impactos sostenibles y demostrables. Ello destaca la necesidad de transformar el modelo de gestión de las OSC, desde la centralidad otorgada a las actividades y tareas, hacia una cultura de trabajo orientada a resultados; que sustente sus prácticas en herramientas de planeación y diseño basadas en metodologías rigurosas e instrumentos que determinen la eficacia, eficiencia y calidad en el cumplimiento de objetivos

y metas.

Así, desde el EBDH, el impacto efectivo es el cambio sostenible atribuible a una intervención con relación a la reivindicación de sus derechos por sus titulares y al cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades por sus titulares.

IV.4.2. Gestión basada en Resultados

La GBR surgió en el sector privado como un modelo de gestión empresarial⁴⁵. A partir de los años 70 se extiende al ámbito gubernamental de los países desarrollados como método para resolver las crisis financieras y fiscales y mantener el nivel de desarrollo alcanzado. Una década más tarde, la GBR se extiende a nivel internacional como herramienta clave de la gestión tanto en el sector público, privado como organismos internacionales, para impulsar el desarrollo⁴⁶.

Como declara su nombre, la GBR es “una estrategia general de gestión cuyo objetivo es lograr un mejor desempeño y resultados demostrables”⁴⁷. Su apropiación e implementación contribuye a generar, al interior de las OSC, una cultura organizacional que, más que al cumplimiento de tareas y metas, se centre en mejorar el desempeño de su modelo de intervención y en generar resultados demostrables en el largo plazo. Lo que implica que, por un lado, las acciones tendrán un impacto efectivo; y, por otro, las OSC contarán con un sistema de evaluación que lo determine.

⁴⁵ Véase García López y García Moreno (2010). La Gestión para el Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Segunda Edición. Washington, D.C.: BID, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/435/Gesti%C3%B3n%20para%20resultados%202-26-13%20screen.pdf?sequence=1&isAllowed=y> y véase además EAPDF (2015). ¡GpR! Principios fundamentales. México, D.F., Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

⁴⁶ Razón por la que también se le denomina “Gestión para Resultados en el Desarrollo” (GpRD). Véase García López y García Moreno (2010), Ob. Cit., p. 19.

⁴⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo. Nueva York: PNUD, <https://goo.gl/kb3GX1>

A diferencia de la gestión tradicional, que pone énfasis en las tareas, procesos y esfuerzo realizado (lo que importa es qué y cómo se hace), la GBR introduce un cambio de paradigma.

Esquema IV. 11. Cambio de paradigma en la gestión organizacional



Fuente: elaborado por PNUD.

Constituye una herramienta cultural, conceptual y operativa, cuya función es facilitar a las organizaciones la dirección efectiva e integrada de los procesos de creación de valor, a fin de optimizarlos, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos y la mejora continua⁴⁸. Entre sus principales características destacan:

- Centrar el diálogo en resultados (que el enfoque se mantenga en GBR).
- Alinear las actividades de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación, con los resultados previstos.
- Mantener el sistema de generación de informes de resultados los más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.
- Gestionar para, no por, resultados.
- Usar la información de resultados como insumo para fortalecer el desarrollo de capacidades en la organización, aumentar la racionalidad en la

⁴⁸ García López, Roberto y García Moreno, Mauricio (2010). La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Segunda Edición. Washington: BID, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/435/Gesti%C3%B3n%20para%20resultados%202-26-13%20screen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

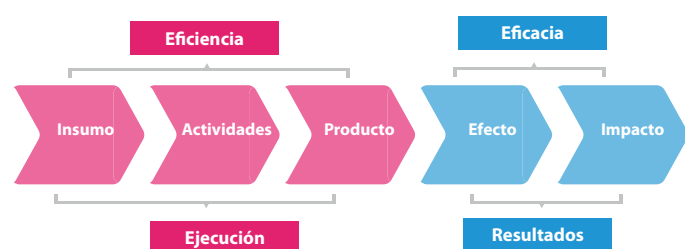
toma de decisiones y mejorar la rendición de cuentas.

Un elemento clave de la GBR es utilizar la información para aumentar la racionalidad en la toma de decisiones. Ello implica que la OSC debe contar con un pertinente sistema de monitoreo y evaluación que determine el avance en el cumplimiento de los objetivos, en la contribución a los ODS y genere información oportuna para la toma de decisiones. Así, al interior de la OSC se conformará una cultura organizacional bajo el nuevo paradigma, en la que los resultados se constituyen en el centro, tanto del debate sobre la reorientación necesaria del modelo de intervención, como de la determinación de las capacidades de la OSC para implementarla.

A diferencia de la gestión tradicional, que parte de los insumos (materiales, financieros), actividades y procesos; en la GBR, en el marco de la Agenda 2030, el gran cambio que se propone es colocar en primer lugar los resultados (restitución, reivindicación o reparación de derechos vulnerados) y en función de estos, establecer la mejor combinación de insumos, actividades, productos y componentes para lograrlos.

En este sentido, la GBR recupera la noción de causalidad; considera que diversos insumos y actividades, en relación con determinados supuestos, conducen lógicamente a niveles mayores de resultados (productos, efectos e impactos). Mismos que se pueden expresar en una cadena en la que cada nivel se convierte en la precondition del próximo.

Esquema IV. 12. Cadena de resultados en la GBR



Fuente: García López y García Moreno, BID (2010).

Así, la GBR se puede expresar como una Teoría del Cambio, que establece las relaciones de causalidad directa entre cada nivel de resultados. La importancia de la GBR radica en sus principales ventajas ⁴⁹

- Una estrategia en la que se definen los resultados esperados de una organización en cuanto a la producción de bienes y servicios, y consecuentemente, su aporte al cambio social y económico.
- Una cultura e instrumento de gestión orientados a mejorar la eficacia, eficiencia, calidad y efectividad en el uso de los recursos, para mejorar el desempeño de las organizaciones.
- Sistemas de información que permiten monitorear, de forma oportuna y transparente, las acciones organizacionales, informar a la ciudadanía, identificar y evaluar el aporte realizado, y que apoyen la toma de decisiones de los actores que participan en el proceso de creación de valor.
- Mecanismos para impulsar la mayor calidad de los servicios, con base en un proceso de mejora continua.
- Sistemas de contratación de los miembros de las organizaciones, con miras a profundizar su responsabilidad, compromiso y capacidad de acción.

En la integración de la GBR se han identificado algunos instrumentos básicos. Mismos que han sido ajustados a las características de las OSC, estos son:

- Programa organizacional vinculado a los ODS: análisis de la situación de los derechos a nivel local y establecimiento de objetivos organizacionales prioritarios, metas e indicadores vinculados a ODS. El modelo de intervención debe contar con una Teoría del Cambio, con EBDH, que

⁴⁹ Ibid.

establezca las relaciones de causalidad entre los diferentes niveles de resultados y la contribución a los Objetivos.

- Presupuesto basado en resultados: proceso de asignación, programación, ejecución y rendición de cuentas que, con base en indicadores estratégicos (gestión y desempeño), integra el análisis de resultados y la previsión de gastos correspondientes de acuerdo con las acciones establecidas en el programa organizacional.
- Plan de movilización de recursos: instrumento orientado a extender la planeación y presupuestación del modelo de intervención, mediante una proyección de ingresos y gastos para un período de varios años. Lo que implica establecer una política de manejo de donantes y procuración de fondos adecuada.
- Estándares de calidad: atributos básicos que deben caracterizar a los bienes, servicios y acciones implementadas por las OSC, de acuerdo con el cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos.
- Sistema de monitoreo y evaluación: sistemas de información estructurado con base en indicadores estratégicos definidos en la MIR y tablero de indicadores complementarios, que determinan la eficacia, eficiencia y productividad en el cumplimiento de los objetivos organizacionales y contribución a los ODS.
- Rendición de cuentas: reportes periódicos, con base en normas y procedimientos establecidos, sobre el avance en el cumplimiento de los objetivos y ODS. Los reportes se deben orientar a tres públicos: población objetivo, donantes y aliados, en el marco de la Agenda 2030.

Para determinar los avances en la integración de la GBR en el modelo organizacional, se sugiere realizar un sencillo análisis, utilizando los siguientes reactivos:

CUADRO IV. 16. INSTRUMENTO PARA DETERMINAR LA INTEGRACIÓN DE LA GBR AL MODELO ORGANIZACIONAL			
#	La OSC cuenta con:	Sí	No
1	Programa organizacional vinculado a los ODS		
2	Presupuesto basado en resultados		
3	Plan de movilización de recursos		
4	Política de incentivos		
5	Estándares de calidad		
6	Sistema de monitoreo y evaluación		
7	Rendición de cuentas		

Fuente: elaborado por PNUD.

Este instrumento permite que la dirección de la OSC conozca su situación en la implementación de la GBR. Además, puede utilizarse como guía para identificar las fortalezas y debilidades en materia de capacidades para la GBR.

IV.4.3. Indicadores de referencia con enfoque de derechos humanos

IV.4.3.1. Definición, características y tipo de indicadores

Definición

Los indicadores constituyen uno de los elementos esenciales de evaluación en la GBR. Como señala el significado del término, un indicador es un elemento cuya utilidad radica en indicar o señalar algo. Por consiguiente, la naturaleza de los indicadores es muy variada. Pueden ser abstractos (por ejemplo: el semáforo, que establece un código de colores que indican continuar o detener la marcha) o concretos (por ejemplo: un dedo señalando a un lugar específico).

Un indicador también puede ser de naturaleza cualitativa (por ejemplo, tratados internacionales ratificados por un Estado) o cuantitativa (tasa de fecundidad adolescente⁵⁰). El uso de los indicadores es tan variado como diversa sea su aplicación en los múltiples campos del conocimiento, las intervenciones sociales y la vida cotidiana. Los indicadores factibles en el campo de la economía

⁵⁰ Da cuenta de la cantidad de nacimientos por cada 1000 mujeres de entre 15 y 19 años.

tienen uso limitado en la salud pública, por ejemplo: el PIB es un buen indicador del estado de la economía, pero de nada sirve para medir la mortalidad de mujeres por cáncer de mama.

Un indicador cuantitativo es el “número que establece una relación entre dos o más datos significativos de dominios semejantes o diversos y que proporciona información sobre el estado en que se encuentra un sistema” (INEGI, 2017)⁵¹. En los procesos de monitoreo y evaluación, el indicador es la unidad que determina el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas⁵². En esta definición se identifican tres elementos clave: a) se establece una relación entre dos o más variables; b) son significativos, c) proporcionan información. Significa, en primer lugar, que un indicador siempre debe establecer una relación entre, como mínimo, dos factores, lo que permite la comparación entre dos grupos de datos o variables; por ejemplo: a) personas con el derecho a la educación restituido en relación con la población atendida; b) situación de las personas atendidas al final de la intervención frente a su situación antes o al inicio de esta. Considerar esta regla evita incurrir en un error frecuente en la planeación: presentar simples datos o variables como indicadores. Por ejemplo: señalar la población atendida en 2 mil personas: este simple dato solo refiere el número de beneficiarios de una intervención. ¿Fueron muchos o pocos? ¿Fue pertinente atender a ese número de personas? Sin otra variable que permita establecer un parámetro de referencia (comparación), el dato o variable, por sí sola, no suministra información sobre el avance y resultados de la intervención.

En segundo lugar, la definición establece que los datos deben ser significativos; es decir, que

la información que proporcione el indicador sea importante, relevante y específica; por ejemplo: si se pretende incidir en la disminución de la incidencia de cáncer de mama es relevante la proporción de mujeres entre 40 y 65 años, pero insignificante la proporción de niñas entre 3 y 5 años.

En tercer lugar, es muy importante que el indicador informe sobre el estado de un sistema, sobre el avance y cumplimiento de los objetivos de la intervención; por lo que constituye una pieza clave en el monitoreo y evaluación.

Características

El indicador se compone por tres elementos:

- **Cualidad:** define el concepto que se quiere medir, el cual debe estar acotado. Por ejemplo: sexo, edad, escolaridad, ingreso, contrato laboral, son cualidades.
- **Cantidad:** es la expresión de la cualidad en unidades. En correspondencia con el punto anterior, ejemplos de cantidad son: mujer, 29 años, con 20 años de escolaridad (posgrado), 33,000.00 MXN mensuales, con contrato indefinido.
- **Interpretación:** es el significado atribuible al valor numérico del indicador. En correspondencia con los ejemplos de los puntos anteriores, es plausible que se trate de una mujer joven, independiente, que gracias a sus competitivas capacidades cuenta con empleo estable y remunerado, con acceso a la seguridad social, servicios de salud y otras prestaciones establecidas por la ley.

La importancia, uso y pertinencia de los indicadores dependen de su capacidad para determinar una cualidad. Ello significa que es tan importante la forma en que ha sido conceptualizado, como su capacidad para observar, medir y cuantificar la presencia o magnitud de esa cualidad en un universo determinado y la competencia de la o

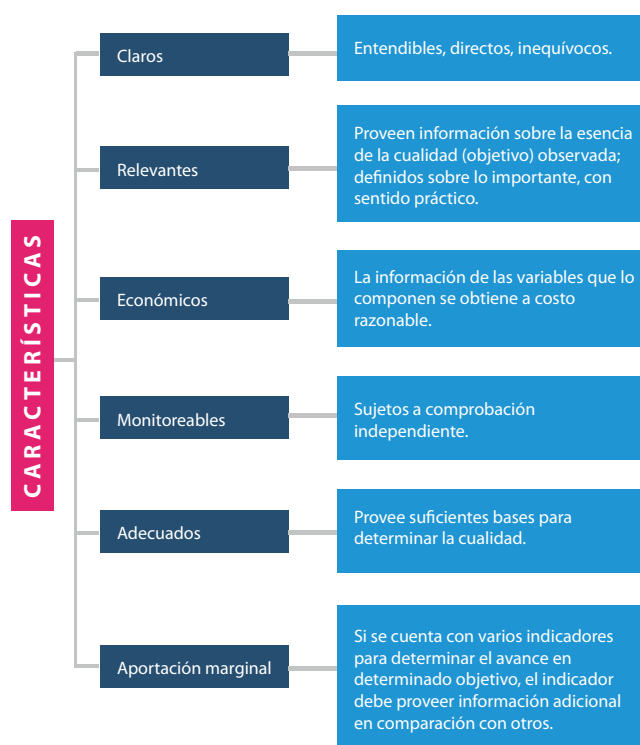
⁵¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). Taller para la Construcción de Indicadores de Gestión Gubernamental. Segunda parte. Veracruz: INEGI, <http://ceieg.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/21/2017/03/2A-PARTE-TCIGG.pdf>

⁵² Aldunate, Eduardo y Córdoba, Julio (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Series Manuales 68. Santiago de Chile: CEPAL, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5507-formulacion-programas-la-metodologia-marco-logico>

el analista para interpretar correctamente lo que indica.

Para poder dar cuenta de los cambios experimentados en una cualidad es necesario definirla de tal manera que pueda ser aprehendida en características mensurables. Para las OSC, las cualidades a determinar dependerán de los niveles de intervención y la magnitud significa el grado de avance en su cumplimiento. El reto consiste en establecer niveles de intervención correctamente acotados y formulados que garanticen su mensurabilidad con indicadores pertinentes. La pertinencia de un indicador depende del cumplimiento de las siguientes características, conocidas como criterios CREMAA⁵³:

Esquema IV.13. Características de los indicadores



Fuente: elaborado por PNUD, con base en CONEVAL (2014)

⁵³ Criterios CREMAA son las características deseables de los indicadores. El nombre se compone con las iniciales de: Claros, Relevantes, Económicos, Monitoreables, Adecuados, Aportación marginal.

⁵⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). Guía para el diseño de indicadores estratégicos. Ciudad de México: CONEVAL, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaIndicadores.pdf>

La claridad garantiza que la cualidad que se intenta medir esté bien definida, que sea entendible e inequívoca, sin dejar margen a interpretaciones alternativas. A la vez, el indicador debe ser relevante, idóneo para representar la cualidad que se pretende medir. Por ejemplo: si una intervención se orienta a garantizar el derecho a la alimentación en materia de disminución de la mortalidad infantil, la relación talla/peso para la edad, es relevante.

Por otra parte, la información insumo para generar los indicadores se debe obtener a un costo razonable (económicos), y debe poder ser comprobada mediante fuentes independientes a la intervención (monitoreables). Por último, si se cuenta con varios indicadores que suministren información sobre el avance en el cumplimiento de un objetivo, se debe seleccionar el indicador que provea información adicional en comparación con los otros.

Con arreglo a los criterios CREMAA se sugiere el siguiente instrumento para determinar la pertinencia de los indicadores:

CUADRO IV.17. INSTRUMENTO PARA DETERMINAR LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES				
#	CREMAA	Preguntas orientadoras sobre indicadores	Sí	No
1	C	¿El significado del indicador es directo, inequívoco, entendible?		
2	R	¿El indicador es representativo para determinar el objetivo?		
3	E	¿La OSC cuenta con la capacidad para generar la información necesaria a costo razonable?		
4	M	¿La definición de las variables del indicador aseguran que varias mediciones, independientemente de quien las realice, arrojan el mismo resultado? ¿Los resultados se sostienen al comprobarlos por fuentes independientes?		
5	A	¿La información que provee el indicador es suficiente para determinar el objetivo? ¿La medición es una tarea sencilla?		
6	A	¿El indicador provee información adicional en comparación con otros indicadores propuestos?		

Fuente: elaborado por PNUD.

Tipos de indicadores

A su vez, de acuerdo con el tipo de objetivo, los indicadores se clasifican en dos modalidades: gestión y resultados. Para las OSC, estos son:

- Indicadores de resultados: miden el grado de cumplimiento de los objetivos del programa. Si

los objetivos se definen con EBDH, determinan la contribución de la intervención al ejercicio de los derechos humanos. Asimismo, si los objetivos están alineados a metas e indicadores de la Agenda 2030, determinan la contribución de la OSC al cumplimiento de los ODS.

- Indicadores de gestión: determinan el avance y logro en el cumplimiento de actividades o tareas específicas.

El siguiente cuadro clasifica a los indicadores de resultados y gestión y explica qué ayudan a determinar cuando están formulados con EBDH:

Modalidad	Tipo	¿Qué determina?
Resultados	Impacto	Cambio atribuible a la intervención en los titulares de derechos con relación a la restitución, reparación o reivindicación de uno o más derechos.
	Eficacia	Grado de cumplimiento de los objetivos con EBDH.
	Cobertura	Proporción de los titulares con derechos vulnerados que restituyeron, repararon o reivindicaron uno o más derechos post intervención.
Gestión	Eficiencia	Relación entre los productos y servicios generados con respecto a los insumos o recursos utilizados.
	Calidad	Cambio atribuible a la intervención en los titulares de obligaciones y responsabilidades que disminuyen o erradican las barreras al ejercicio y disfrute de los derechos por parte de sus titulares
	Economía	Capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros.
	Equidad	Mide los elementos relativos al acceso, valoración, participación e impacto distributivo entre los grupos sociales o entre los géneros por la provisión de un bien o servicio.

Fuente: elaborado por PNUD.

Los indicadores de resultados determinan el avance en el cumplimiento de los objetivos; miden su cumplimiento (eficacia), el cambio atribuible a la intervención (impacto) o la proporción de los titulares con derechos vulnerados atendidos (cobertura). Los indicadores de gestión determinan las modalidades, gestión de las actividades, recursos, servicios que garantizan la realización de los objetivos, como: la racionalidad en el uso de los recursos (eficiencia) y monetarios (economía), el cumplimiento de estándares basados en derechos humanos en la prestación de servicios (calidad) y las estrategias de inclusión social implementadas (equidad).

El siguiente cuadro muestra algunas reglas para la

formulación de la expresión matemática de acuerdo con el tipo de indicadores. Los ejemplos presentados suponen el caso hipotético de una intervención orientada al ejercicio del derecho a la alimentación de niñas y niños menores de cinco años que sufren de desnutrición infantil. Se presentan dos ejemplos para el indicador de equidad: el primero mide la inclusión de niñas y, el segundo, de niñas y niños indígenas.

Modalidad	Tipo	Fórmula matemática	Ejemplos*
Resultados	Impacto	Magnitud del cambio en el grupo intervenido / Magnitud del cambio en el grupo de control.	# de niñas y niños menores de 5 años con el derecho a la alimentación restituido en el grupo intervenido / # de niñas y niños menores de 5 años con el derecho a la alimentación restituido en el grupo de control
	Eficacia	Magnitud de la solución / Magnitud de la carencia.	# de niñas y niños menores de 5 años con el derecho a la alimentación restituido en el grupo intervenido / # de niñas y niños menores de 5 años con el derecho a la alimentación vulnerado
	Cobertura	Número de titulares con derechos vulnerados atendidos / Magnitud de la población objetivo.	# de niñas y niños menores de 5 años con el derecho a la alimentación vulnerado atendidos / # de niñas y niños menores de 5 años con el derecho a la alimentación vulnerado
Gestión	Eficiencia	Costo por resultados / Parámetro de referencia.	(# de niñas y niños menores de 5 años con el derecho a la alimentación restituido / costo de los insumos utilizados) / (% del presupuesto considerado como estándar)
	Calidad	Servicios de calidad otorgados / Parámetro de referencia.	# de niñas y niños menores de 5 años con el derecho a la alimentación vulnerado que fueron atendidos con servicios de calidad / % considerado como estándar para la prestación de servicios
	Economía	Costo por insumos / Parámetro de referencia.	Costo de los insumos utilizados / % del presupuesto considerado como estándar
	Equidad	Titulares con características de vulnerabilidad con derechos restituidos / Titulares con derechos vulnerados atendidos.	# de niñas menores de 5 años con el derecho a la alimentación restituido / # de niñas y niños menores de 5 años con el derecho a la alimentación vulnerado atendidos
			# de niñas y niños indígenas menores de 5 años con el derecho a la alimentación restituido / # de niñas y niños menores de 5 años con el derecho a la alimentación vulnerado atendidos

Fuente: elaborado por PNUD.

*La presente cita define algunos términos utilizados en los ejemplos. Restituido: refiere a las niñas y niños que durante la intervención cambian de situación desde la vulneración del derecho a la alimentación (antes de la intervención) a su ejercicio (después de la intervención). Vale destacar que entre ellas/os se encuentran niñas y niños de los grupos intervenido y control. Grupo intervenido: compuesto por la población atendida. Grupo de control: población con características similares a la población objetivo, que no es atendida, que se constituye como referencia (línea base, evaluaciones intermedias, final y seguimiento) para determinar el impacto de la intervención. Por ejemplo: el grupo intervenido lo componen las niñas y niños menores de cinco años con el derecho a alimentación vulnerado (desnutrición infantil) que asisten a la escuela Sor Juana Inés de la Cruz y el grupo de control lo conforman niñas y niños con similares características que asisten a la escuela Porfirio Díaz; ambas escuelas pertenecen al mismo Municipio. El grupo de control se utiliza para determinar los cambios en la población atendida si no se produjera la intervención; bajo el supuesto de que características similares implican parámetros de comportamientos análogos. Es decir, si en el grupo de control cierta cantidad de niñas y niños superan el problema-derecho por cambios sociales diferentes a la intervención, se supone que esos mismos cambios se producen en el grupo intervenido. Así, el impacto de la intervención es el cambio producido en el grupo de intervenido menos el ocurrido en el grupo de control. Atendidas/os: niñas y niños, participantes del grupo intervenido. La diferencia entre la población atendida y con derecho restituido radica en que la intervención no logra restituir el derecho a la alimentación en toda la población atendida.

Los anteriores, constituyen ejemplos de formulación de indicadores con EBDH, en los que la expresión matemática permite la comparación entre dos grupos de poblaciones (impacto, eficacia, cobertura y equidad) o entre un grupo con un parámetro de referencia (eficiencia, calidad, economía). Así se demuestra la importancia de contar con instrumentos de captación de la información adecuados y de conocer el marco jurídico de derechos humanos que establece los estándares de atención y calidad en la prestación de servicios.

Usos y reglas en la formulación de indicadores

El cumplimiento de las características señaladas propicia el amplio uso de los indicadores:

Esquema IV.14. Usos de los indicadores



Fuente: elaborado por PNUD.

En la GBR, los diversos usos de los indicadores los constituyen en instrumentos imprescindibles en todas las etapas del ciclo de intervención. Desde la evaluación diagnóstica hasta el proceso de comunicación en el marco de la Agenda 2030, los indicadores permiten establecer los lineamientos para la presupuestación, medir el avance en el cumplimiento de objetivos y resultados de las intervenciones, monitorear y dar seguimiento a los procesos ejecutados en la implementación de las acciones y visibilizar los aportes o cambios producidos por el proyecto en materia de restitución

de los derechos, así como comunicar en relación a la consecución de los ODS.

Otro elemento importante del indicador es el método de cálculo. La fórmula debe ser sencilla, evitando el uso de expresiones matemáticas complicadas, como límites, derivadas e integrales. Debe estar conformada, como mínimo, por dos factores relacionados: la cualidad evaluada y el parámetro de referencia, que permite realizar la comparación.

Además, la fórmula debe estar asociada al resumen narrativo; por lo que, en función del verbo utilizado, se sugiere que, cuando se empleen:

- Verbos de cambio (disminuir, mejorar, incrementar), la fórmula debe comparar dos tiempos. Ejemplo: línea base (t=0) vs t=n, siendo t=tiempo.
- Verbos de cumplimiento (garantizar, lograr estándares), la fórmula debe comparar la situación de la población atendida frente a parámetros correspondientes. Ejemplo: porcentaje de partos por cesárea en relación con límite establecido por la OMS (10%).
- Verbos de atención (restituir, empoderar), la fórmula debe comparar la población atendida contra la masa de carencia o población objetivo. Ejemplo: viviendas con dotación de piso firme en relación con viviendas con carencia por piso de tierra.

IV.4.3.2. Ejemplos de indicadores con enfoque de derechos humanos

“ Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”.

Esta frase señala la importancia de la evaluación, como herramienta que provee información útil para la toma de decisiones. Destaca la necesidad

e importancia de contar con indicadores, bien definidos, que provean información pertinente para mejorar los procesos.

El presente apartado presenta indicadores de referencia en materia de derechos humanos que guían la integración del EBDH y la GBR en los modelos de intervención de las OSC. A su vez, el diseño, uso, implementación y manejo de indicadores de derechos humanos constituyen capacidades que deben detentar las OSC en la promoción, protección y reparación de los derechos humanos (AECID y Red en Derechos, 2011).

Los indicadores de derechos humanos son “información concreta sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que puede relacionarse con las normas de derechos humanos; que aborda y refleja un problema y principios de derechos humanos, y que se utiliza para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos” (Ibid.). Determinan, primordialmente, el ejercicio efectivo y disfrute por sus titulares (OHCHR, 2012, p. 32); y, a la vez, miden los progresos realizados por el Estado y sus instituciones en el cumplimiento de sus obligaciones (Ibid.).

La ONU, con el objeto de establecer instrumentos verificables, que permitan medir el avance de los países en su promoción, respeto, protección y garantía, ha implementado un marco conceptual y metodológico orientado a la construcción de indicadores de derechos humanos; mismo que se caracteriza por:

- Vincular los indicadores definidos para un derecho humano con su contenido normativo.
- Determinar tanto los compromisos y esfuerzos desarrollados por el garante de los derechos en el cumplimiento de sus obligaciones, como los resultados de tales esfuerzos en su realización efectiva y disfrute por sus titulares.
- Situar a todos los derechos humanos por igual; lo que enfatiza la interdependencia e

indivisibilidad.

- Determina el cumplimiento de las normas transversales, como la no discriminación e igualdad, indivisibilidad, rendición de cuentas y participación
- Facilitar la definición de indicadores pertinentes para cada contexto, de acuerdo con las características específicas de cada país (OHCHR, 2012, p. 37).

De acuerdo con estas características los indicadores de derechos humanos se clasifican en: estructurales, de procesos y resultados.

Los **indicadores estructurales** evalúan la institucionalización efectiva de los tratados internacionales ratificados por el Estado en el marco jurídico nacional y subnacional. Reflejan el compromiso de los Estados en “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” (Ibid., p. 38-39). Se centran, en primer lugar, en el contenido de la legislación interna con relación a determinado derecho, evaluando la incorporación de las normas internacionales requeridas y los mecanismos institucionales para su promoción y protección. En segundo lugar, determinan el marco de políticas públicas y las estrategias implementadas por el estado aplicables al derecho analizado.

Los **indicadores de proceso** evalúan y proporcionan información sobre la gestión, esfuerzos y calidad de las medidas (políticas públicas, programas, asignaciones presupuestarias, intervenciones reglamentarias o de reparación) implementadas con el fin de garantizar la realización efectiva de los derechos humanos. Determinan la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad, participación y sostenibilidad de la gestión gubernamental en materia de promoción, protección y defensa de los derechos humanos. Los indicadores de procesos deben, en primer lugar, vincular mediante una

relación conceptual o empírica un indicador estructural con el de resultado correspondiente. En segundo lugar, evidenciar el esfuerzo que realiza el titular en el cumplimiento de sus obligaciones; por ejemplo: proporción de escuelas inspeccionadas para determinar el cumplimiento de los estándares de calidad para la inclusión y atención de las personas con discapacidad.

Los **indicadores de resultados** captan “los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en un determinado contexto” (Ibid. P. 42). Reflejan la incidencia real de la institucionalización de las normas internacionales de derechos humanos en el marco jurídico nacional y subnacional y de la gestión y medidas gubernamentales en el ejercicio y disfrute de los derechos humanos a nivel individual y colectivo.

Así, de acuerdo con estas características específicas la construcción de indicadores de derechos humanos debe realizarse a partir de los siguientes pasos:

1. Traducción de la norma jurídica del derecho a un número limitado de atributos característicos.
2. Definición de indicadores de estructura, proceso y resultado para cada atributo.
3. Desagregación de los indicadores, para identificar si los procesos para aplicar y hacer efectivos los derechos humanos no son discriminatorios (AECID y Red EnDerechos, 2011, p. 42).

Algunos ejemplos de indicadores de derechos humanos son:

CUADRO IV.19. EJEMPLOS DE INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS	
Tipo	Ejemplos
Estructurales	Instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado.
	Tratados internacionales de derechos humanos institucionalizados en políticas públicas.
	Marco temporal y cobertura de la política nacional para garantizar el derecho a la alimentación.

Tipo	Ejemplos
Proceso	Porcentaje de políticas públicas implementadas orientadas a garantizar la disponibilidad de servicios de calidad focalizadas por criterios territoriales (pobreza, grado de rezago social) y de inclusión social.
	Medidas afirmativas adoptadas por el Estado que facilitan la accesibilidad de las poblaciones vulnerables a las oportunidades.
	Medidas (leyes, normas, lineamientos, políticas públicas) que restringe el ejercicio pleno de derechos humanos a personas por sexo, género, edad, condición de discapacidad, raza, etnia, entre otras características de vulnerabilidad.
	Mide los elementos relativos al acceso, valoración, participación e impacto distributivo entre los grupos sociales o entre los géneros por la provisión de un bien o servicio.
Resultados	Prevalencia del retraso del crecimiento.
	Porcentaje de población infantil con inseguridad alimentaria.
	Índice de disponibilidad de alimentos.

Fuente: elaborado por PNUD.

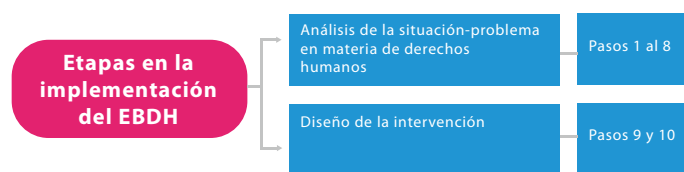
Los indicadores de derechos humanos son tan variados y amplios como su marco normativo. Se sugiere que cada OSC establezca un listado de indicadores de referencia relacionados con los problemas-derechos que contribuyen a reparar. Dichos indicadores pasarán a integrar los modelos de intervención y, además, pueden usarlos como guía en acciones de observación y vigilancia del cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos locales en el marco de la Agenda 2030.

IV.5. Recapitulación del Módulo IV

- En materia de política social, México junto con Brasil fue uno de los pioneros en implementar programas de combate a la pobreza bajo la modalidad programas de transferencias condicionadas (PTC). Sin embargo, la ejecución de estos programas en muchos casos se ha tornado compleja y no han sido suficientes para que las familias superen la pobreza y logren la igualdad de oportunidades.
- La insuficiencia de los instrumentos de política social ha impulsado un proceso de reflexión, autocrítica y evolución de las acciones orientadas a erradicar la desigualdad, discriminación y pobreza, en la continua búsqueda del desarrollo humano y el ejercicio de los derechos humanos. Resultado de este proceso nace el Enfoque basado en Derechos Humanos (EBDH).

- En 2003 en la Declaración de Entendimiento Común de las Naciones Unidas se acordó que todas las acciones en materia de desarrollo deberían basarse en los derechos humanos. Esta establece que: a) todos los programas de cooperación para el desarrollo, políticas y asistencia técnica deben perseguir la realización de los derechos humanos; b) los estándares y principios de los derechos humanos (universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, participación e inclusión, rendición de cuentas e imperio de la ley) deben guiar toda la cooperación para el desarrollo y los programas en todos los sectores (salud, educación, gobernanza, educación, nutrición, etc.) y en todas las fases del proceso de programación; y c) la cooperación para el desarrollo contribuye a desarrollar las capacidades de los titulares de derechos (para exigirlos) y de los titulares de obligaciones (para cumplirlas).
- El EBDH es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos.
- El EBDH parte del análisis de las desigualdades sociales (de ingreso, edad, género, por condición de discapacidad, etnia, raza, entre otras) que se convierten en barreras al desarrollo y se orienta a corregir las prácticas discriminatorias que obstaculizan la inclusión social y el ejercicio de los derechos humanos. Esto último es lo que marca la gran diferencia con otros enfoques.
- Los agentes de cambio en el EBDH son: a) titulares de derechos, la persona deja de ser definida en función de las necesidades, carencias o problemas y es comprendida como sujeto de derechos con capacidades para realizarlos o ejercerlos, es agente activo del desarrollo, protagonista de los cambios y transformaciones de su comunidad, b) titulares de obligaciones, son las entidades, instituciones u órganos estatales que entre su mandato tienen la obligación jurídica, moral, competencias y presupuesto para garantizar el ejercicio y protección de los derechos humanos y c) titulares de responsabilidades, se definen en función del papel o roles que en contextos determinados asumimos. Por ejemplo: en la familia, madres, padres y hermanos mayores deben asumir diversas responsabilidades que garantizan el disfrute de los derechos humanos de los hermanos menores.
- Aunque tanto los enfoques de asistencia social como el EBDH tienen como objetivo reducir las carencias de las personas, el EBDH va más allá, orientado a corregir las prácticas discriminatorias que obstaculizan la inclusión social y los derechos humanos. Mientras los enfoques tradicionales, se centran en procesos y tareas con impactos transitorios y conciben a la población atendida con carencias y necesidades sociales, siendo el actor principal la organización que opera la intervención, el EBDH se centra en resultados en materia de derechos humanos, tiene impacto sostenible y concibe a la población atendida como titulares de derechos en condiciones de desventaja social. Además, mientras el asistencialismo se caracteriza por proveer servicios o desarrollar capacidades y pone énfasis en las causas inmediatas, el EBDH es un enfoque integral, holístico centrado en el ejercicio de los derechos humanos y analiza más allá de las causas inmediatas, considerando también las causas subyacentes y estructurales.
- La implementación del EBDH se divide en dos etapas:

Esquema IV.15. Etapas en la implementación del EBDH



Fuente: elaborado por PNUD.

- El análisis de la situación-problema en materia de derechos humanos se integrada por los siguientes pasos: 1) identificación del problema-derecho que tiene en cuenta la situación actual, las barreras al ejercicio del derecho y la situación potencial; 2) análisis de los derechos humanos según el marco normativo internacional, considerando las dimensiones o categorías del derecho: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad, participación y sostenibilidad; 3) identificación de los agentes de cambio y asignación de roles, cuyos roles deben ser asignados en relación a los demás titulares; 4) análisis contextual a nivel nacional, estatal y local que toma como referencia factores geográficos, sociodemográficos, políticos, económicos, sociales, ambientales, entre otros; 5) institucionalización del derecho en el marco nacional, donde se considera tanto el marco jurídico nacional, como las políticas públicas y programas de desarrollo del país, Estado o localidad; 6) situación de derecho a partir del análisis de las brechas de cumplimiento de los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades; 7) análisis de las capacidades de los agentes de cambio, considerando el grado de compromiso y liderazgo, autoridad, acceso y control de los recursos, comunicación, toma de decisiones racionales y aprendizaje y el 8) análisis causal de la vulneración del derecho que analiza las causas inmediatas, las subyacentes y las estructurales, y utiliza como herramienta el “árbol de problemas” con una gestión basada en resultados (GBR).
- El diseño de la intervención se integrada por: 9) identificación y selección de la intervención que utiliza como herramientas el “árbol de objetivos” fundamentado en la Teoría del Cambio, y 10) diseño de la intervención donde se utiliza la MIR y la MML, considerando que la Teoría del Cambio, es un enfoque de comprensión e intervención en la realidad, que parte de una visión de cambio esperado e identifica un conjunto de resultados primarios, secundarios, terciarios, que constituyen los elementos necesarios y suficientes para alcanzar el cambio planteado en concordancia con un conjunto de supuestos relacionados.
- El impacto efectivo en la OSC se obtiene mediante la aplicación del EBDH y la GBR, para ello el cambio de paradigma debe basarse en los logros, en cómo obtenerlos y en los resultados, con la aplicación de indicadores con enfoque de derechos humanos en todos los niveles de intervención (actividades, componentes o productos, resultados, impactos) y alineados a los ODS en el marco de la Agenda 2030 (como se analizó en el Módulo III).
- Los indicadores que utilizar deben cumplir con los criterios CREMAA: claros, relevantes, económicos, monitoreables, adecuados y con aportación marginal.
- Los indicadores de derechos humanos se dividen en: a) estructurales, que evalúan la institucionalización efectiva de los tratados internacionales ratificados por el Estado en el marco jurídico nacional y subnacional, b) de proceso, que evalúan y proporcionan información sobre la gestión, esfuerzos y calidad de las medidas implementadas con el fin de garantizar la realización efectiva de los derechos humanos, y c) de resultados, que son los que captan “los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en un determinado contexto”.
- Los indicadores, entre otros, se dividen en: a) resultados, que se integran por los de impacto, eficacia y cobertura y b) gestión, que son los de eficiencia, calidad, economía y equidad.

Anexo

Ejercicio completo para la integración del EBDH

Etapa 1: Análisis de la situación-problema en materia de derechos humanos (Pasos 1 al 8)

Paso 1

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA-DERECHO	
Problema	Derechos vulnerados
Vulneración del derecho a la alimentación de niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio 5	Alimentación
	Salud
	Educación
	Vivienda
	Nivel de vida digno

Fuente: elaborado por PNUD.

Paso 2

ANÁLISIS DE DERECHOS HUMANOS SEGÚN ESTÁNDARES INTERNACIONALES: GRADO DE VULNERACIÓN DEL DERECHO			
Categoría del derecho	Preguntas orientadoras	Parámetros	Ejemplo: vulneración del derecho a la educación
Disponibilidad	¿Qué bienes y servicios necesito tener disponibles para poder desarrollar acciones relacionadas con el derecho?	Número de establecimientos, recursos, insumos, programas, proyectos, bienes o servicios dispuestos para el cumplimiento del derecho.	a. Escasos centros educativos. b. Falta material tanto para estudiantes como docentes.
Accesibilidad	¿Tienen todas las personas acceso a los bienes y servicios necesarios?	La no-discriminación en la prestación de los servicios y en el sentido físico, de alcance geográfico, cultural, económico o social a los servicios.	a. Bajo acceso a la educación media superior y superior de las personas indígenas no hablantes de español. b. No se garantiza acceso a la educación a personas migrantes.
Aceptabilidad	¿Son estos bienes y servicios aceptados por la comunidad?	Grado de satisfacción de los usuarios con los bienes y servicios, se analiza si los servicios responden a los valores de los usuarios.	a. Libros de texto poco adecuados. b. No existe programa educativo adaptado a las necesidades de cada grupo.
Calidad	¿Los bienes y servicios tienen la calidad adecuada?	Calidad técnica valorada por la oportunidad, la integridad y la efectividad de las acciones, y calidad humana, en tanto satisface las expectativas de quien presta y de quien recibe el servicio.	a. Bajo nivel de los docentes. b. No existen mecanismos de supervisión de la calidad docente.
Participación	¿Participa la población en el diseño, ejecución, gestión y seguimiento de la provisión de bienes y servicios?	Intervención de particulares en actividades públicas por ser portadores de intereses sociales.	a. La comunidad participa directamente en la construcción de escuelas. b. No existen espacios de participación para los estudiantes.
Sostenibilidad	¿Las acciones que se ejecutan son sostenibles?	Permite la continuidad en el tiempo, lo que hace aceptable las acciones por esas comunidades, actores u organizaciones.	a. Bajo presupuesto público en educación. b. Educación centralizada que no considera las necesidades de las localidades.

Fuente: elaborado por PNUD.

Paso 3

IDENTIFICACIÓN DE LOS AGENTES DE CAMBIO Y ASIGNACIÓN DE ROLES PARA LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE NIÑAS Y NIÑOS DE 3 A 5 AÑOS DEL MUNICIPIO S							
Titulares	Titulares de derecho		Titulares de responsabilidades			Titulares de obligaciones	
	Niñas y niños		Padres	Docentes	Comunidad	Municipio	Gobierno Nacional
TITULARES DE RESPONSABILIDADES	PADRES	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer los alimentos necesarios para su desarrollo. • Permitir tiempo para la alimentación. • No discriminar a las niñas 		<ul style="list-style-type: none"> • Participar en las reuniones o actividades convocadas por los docentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudar en las capacitaciones para el manejo del sistema alimentario local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en los planes del Municipio con relación a las políticas de acceso a la alimentación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a las niñas/os a los comedores públicos
	DOCENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir tiempo para la alimentación. • Crear un entorno amigable para la alimentación de las niñas y niños en la escuela. • No discriminar a las niñas. • Informar a los padres en caso de que las niñas/os no se alimenten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer asociaciones de padres y docentes. • Motivar a los padres para la alimentación saludable de sus hijas e hijos en el hogar y la escuela. 		<ul style="list-style-type: none"> • Participar en las decisiones comunitarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistir a los cursos de formación docente en materia de alimentación infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguir las políticas establecidas en materia de alimentación infantil en las escuelas.
	COMUNIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer el derecho a la alimentación de las niñas/os. 	<ul style="list-style-type: none"> • Motivar a los padres con talleres de sensibilización para la alimentación saludable en el hogar. • Incentivar la realización de controles a sus hijas e hijos en materia de salud preventiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisar a los docentes en materia de proveer acceso a la alimentación infantil en la escuela. • Supervisar los contenidos educativos en cuanto a alimentación infantil. 		<ul style="list-style-type: none"> • Organizar, apoyar y promover campañas educativas para la alimentación infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que las niñas/os tengan acceso a la alimentación.
TITULARES DE OBLIGACIONES	MUNICIPIO	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el acceso a la alimentación de las niñas/os del Municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear espacios de participación de los padres en el diseño e implementación de las políticas públicas del Municipio en materia de alimentación infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar en los cursos de formación docente en materia de alimentación infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover espacios para la colaboración de la comunidad en el diseño e implementación de las políticas públicas en materia de acceso a la alimentación infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participar activamente en el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición Infantil. 	
		<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la alimentación de niñas y niños mediante la instalación de comedores infantiles y la distribución directa de alimentos a los hogares con carencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el derecho al trabajo de los padres, cuyas niñas y niños sufren de desnutrición 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar salario adecuado a los docentes. • Promover la inclusión de contenidos adecuados en materia de alimentación saludable en el currículo de estudio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la asistencia de niñas y niños a los programas comunitarios de alimentación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignar fondos necesarios al Municipio para que las niñas/os tengan la alimentación adecuada. 	

Fuente: elaborado por PNUD.

Paso 4

ANÁLISIS CONTEXTUAL: NACIONAL, ESTATAL Y LOCAL				
Datos	Elementos que considerar	Nacional	Estatal	Local
Situación geográfica	Localización			
	Características ambientales			
	Recursos naturales			
Población	Nro. habitantes			
	% edades			
	% sexo			
	% etnias			
Política	Sistema político			
	Divisiones administrativas			
	Grupos políticos			
	Nivel de descentralización			
Economía	Sectores de actividad			
	PIB			
	Crecimiento anual			
	Economía informal			
Culturales	Valores			
	Normas			
	Creencias y tradiciones			
	Diversidad cultural			
Sociales	Distribución asentamientos humanos			
	Organización social			
	Condiciones de salud			
	Condiciones de educación			
	Condiciones de vivienda			
	Pobreza			
	Exclusión social			

Fuente: elaborado por PNUD.

Paso 5

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO EN EL MARCO NACIONAL: MARCO JURÍDICO					
#	Preguntas	Nacional		Estatal	
		Sí	No	Sí	No
1.	El derecho, ¿se encuentra recogido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la estatal correspondiente?				
2.	¿Existe una legislación propia que desarrolla el marco normativo específico del derecho en cuestión?				
3.	En estos instrumentos, ¿está recogido todo el contenido del derecho según el estándar internacional?				
4.	El Estado, ¿ha firmado y ratificado los tratados y normas internacionales correspondientes al derecho?				
5.	El Estado, ¿ha realizado alguna reserva a su aplicación?				

CUADRO IV.8. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO EN EL MARCO NACIONAL: POLÍTICAS PÚBLICAS		
#	Líneas analíticas	Objeto
1	Objetivos	Determinar su adecuación a las necesidades reales de la garantía del derecho.
2	Estrategias y líneas de acción	Evaluar si las acciones implementadas por los gobiernos se orientan al cumplimiento de los objetivos.
3	Presupuesto	Determinar la capacidad de los recursos financieros para cubrir las partidas presupuestarias establecidas a todos los niveles de gobierno; este análisis constituye un área de oportunidad para las acciones de vigilancia en materia de seguimiento del gasto público asignado para garantizar cada derecho humano

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO EN EL MARCO NACIONAL: MARCO DE EXIGIBILIDAD					
#	Preguntas	Nacional		Estatal	
		Sí	No	Sí	No
1	En el sistema jurídico de garantías, ¿se encuentran establecidos los mecanismos para que los titulares de derechos puedan exigirlos?				
2	¿Los mecanismos se adecuan a la normativa internacional?				
3	¿Los mecanismos son accesibles a todos los titulares de derechos, independiente de?				
	a) Edad.				
	b) Sexo.				
	c) Preferencia sexual.				
	d) Grado de escolaridad.				
	e) Pertenencia a grupo étnico o afrodescendiente.				
	f) Idioma o lengua.				
	g) Condición de discapacidad.				
	h) Condición migratoria.				
	i) Tipo de localidad urbana o rural.				
	j) Condición laboral.				
4	¿Los mecanismos se orientan a proteger y garantizar los derechos humanos frente a posibles vulneraciones que puedan cometerlos?				
	a) Servidores o funcionarios públicos.				
	b) Empresas privadas y sus funcionarios.				
	c) Instancias de la sociedad civil y sus colaboradores.				
	d) Ciudadanos particulares.				
5	En el sistema jurídico de garantías, ¿se encuentran establecidos los mecanismos para la reparación de las vulneraciones a los derechos humanos?				

Fuente: elaborados por PNUD.

Paso 6

SITUACIÓN DE DERECHO: GRADO DE VULNERACIÓN DEL DERECHO		
Categoría del Derecho	Preguntas Orientadoras	Indicadores
Disponibilidad	¿Qué bienes y servicios necesito tener disponibles para poder desarrollar acciones relacionadas con el derecho?	Tasa de disponibilidad de bienes y servicios*.
		Tasa de disponibilidad de bienes y servicios en localidades prioritarias (ZAP* y localidades con mayor rezago social).
Accesibilidad	¿Tienen todas las personas acceso a los bienes y servicios necesarios?	Porcentaje de población con acceso a bienes y servicios necesarios para el ejercicio pleno del derecho.
		Porcentaje de población con acceso a bienes y servicios necesarios para el ejercicio pleno del derecho en localidades prioritarias (ZAP y localidades con mayor rezago social).
Aceptabilidad	¿Son estos bienes y servicios aceptados por la comunidad?	Tasa de aceptación de bienes y servicios.
		Tasa de aceptación de bienes y servicios disponibles en localidades prioritarias (ZAP y localidades con mayor rezago social).
		Porcentaje de población vulnerable que acepta los bienes y servicios disponibles.
		Porcentaje de población vulnerable que considera que la prestación de servicios se realiza de acuerdo con sus características culturales.
Calidad	¿Los bienes y servicios tienen la calidad adecuada?	Índice de calidad de bienes y servicios.
Participación	¿Participa la población en el diseño, ejecución, gestión y seguimiento de la provisión de bienes y servicios?	Porcentaje de políticas públicas y bienes y servicios con evidencia de participación ciudadana en su diseño.
		Porcentaje de políticas públicas y bienes y servicios con evidencia de participación ciudadana en su ejecución.
		Porcentaje de políticas públicas y bienes y servicios con evidencia de participación ciudadana en su gestión.
		Porcentaje de políticas públicas y bienes y servicios con evidencia de participación ciudadana en su seguimiento.
		Porcentaje de políticas públicas y bienes y servicios con evidencia de participación ciudadana en su control y vigilancia.
Sostenibilidad	¿Las acciones que se ejecutan son sostenibles?	Índice de sostenibilidad. Ej. Percepción local sobre el impacto de las políticas públicas que se ejecutan en la comunidad.

Fuente: elaborado por PNUD.

*Tasa: tipo específico de proporción que incluye una medida de frecuencia en el denominador. Está asociada con la frecuencia de cambio de un fenómeno por unidad de una variable (tiempo, temperatura, presión, etc.). Los componentes de una tasa son: numerador, denominador, tiempo específico en el que el hecho ocurre. Por ejemplo: la tasa específica de fecundidad adolescente expresa el número de hijas/os nacidas/os vivas/os, en un determinado tiempo, por cada mil mujeres entre 15 y 19 años. Por su parte, la proporción (que se puede expresar como porcentaje) es una relación (cociente) entre dos magnitudes pertenecientes a una misma cualidad, en la que el numerador está incluido en el denominador. Si el resultado se multiplica por 100 se constituye en porcentaje. Por ejemplo: proporción de niñas y niños de 3 a 5 años con el derecho a la alimentación restituido, se calcula mediante el cociente: (# niñas y niños de 3 a 5 años con el derecho a la alimentación restituido al final de la intervención / niñas y niños de 3 a 5 años con el derecho a la alimentación vulnerable al inicio de la intervención); multiplicado por 100 constituye el porcentaje de niñas y niños de 3 a 5 años con el derecho a alimentación restituido.

*ZAP: zonas de atención prioritarias.

SITUACIÓN DE DERECHO: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO		
Obligación	Preguntas Orientadoras	Indicadores
Promover	¿El Estado ha adoptado medidas para promover los derechos?	Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado.
		Tratados internacionales de derechos humanos institucionalizados en normas y leyes propias.
		Tratados internacionales de derechos humanos institucionalizados en políticas públicas.
Respetar	¿El Estado ha adoptado alguna medida que impida u obstaculice a las ciudadanas y ciudadanos ejercer sus derechos?	Medidas adoptadas por el Estado que impidan u obstaculicen el ejercicio pleno de derechos humanos a la ciudadanía.
	¿El Estado ha adoptado alguna medida discriminatoria que restringe el ejercicio pleno del derecho a todas sus ciudadanas y ciudadanos?	Medidas (leyes, normas, lineamientos, políticas públicas) que restringen el ejercicio pleno de derechos humanos a personas por sexo, género, edad, condición de discapacidad, raza, etnia, entre otras características de vulnerabilidad.
Proteger	¿El Estado ha adoptado medidas necesarias para proteger a sus ciudadanas y ciudadanos frente a terceros?	Porcentaje de medidas adoptadas por el Estado que protegen el ejercicio de los derechos humanos frente a entidades y funcionarios gubernamentales.
		Porcentaje de medidas adoptadas por el Estado que protegen el ejercicio de los derechos humanos frente a terceros
Garantizar	¿El Estado ha adoptado las medidas necesarias para facilitar las oportunidades a todos los individuos para el disfrute de sus derechos?	Medidas adoptadas por el Estado que facilitan la accesibilidad universal a las oportunidades.
		Medidas afirmativas adoptadas por el estado que facilitan la accesibilidad de las poblaciones vulnerables a las oportunidades.
	¿El Estado destina los recursos y medios necesarios para proveer los servicios adecuados?	Porcentaje de políticas públicas implementadas orientadas a garantizar la provisión de servicios de calidad.
		Porcentaje de políticas públicas implementadas orientadas a garantizar la disponibilidad de servicios de calidad focalizadas por criterios territoriales (pobreza, grado de rezago social) y de inclusión social.
	¿El Estado ha adoptado medidas positivas que presten especial atención a los que carecen de recursos?	Índice de atención a población con insuficientes recursos.
¿En las medidas adoptadas por el Estado se tienen en cuenta a los grupos más vulnerables?	Índice de atención a grupos vulnerables.	

Fuente: elaborado por PNUD.

SITUACIÓN DE DERECHO: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LA COMUNIDAD LOCAL, FAMILIAS, OSC, ETC.		
Actores	Preguntas Orientadoras	Indicadores
Familiares	¿Los familiares cumplen con las responsabilidades específicas derivadas del derecho en cuestión en relación con los otros titulares de responsabilidades y los titulares de derechos?	Porcentaje de población objetivo con derecho vulnerado por incumplimiento de las responsabilidades de sus familiares.
		Responsabilidades incumplidas por los familiares.
Comunidad	¿Realizan alguna acción que impida u obstaculice el ejercicio del derecho?	Tasa de derechos vulnerados por causas relacionadas a prácticas comunitarias.
		Prácticas comunitarias que obstaculizan el ejercicio del derecho.
Sector privado		Tasa de derechos vulnerados por causas asociadas a prácticas del sector privado.
		Prácticas del sector privado que obstaculizan el ejercicio del derecho.
OSC		Porcentaje de población objetivo con derecho vulnerado por prácticas ejercidas por alguna OSC.
		Prácticas de las OSC que obstaculizan el ejercicio del derecho.

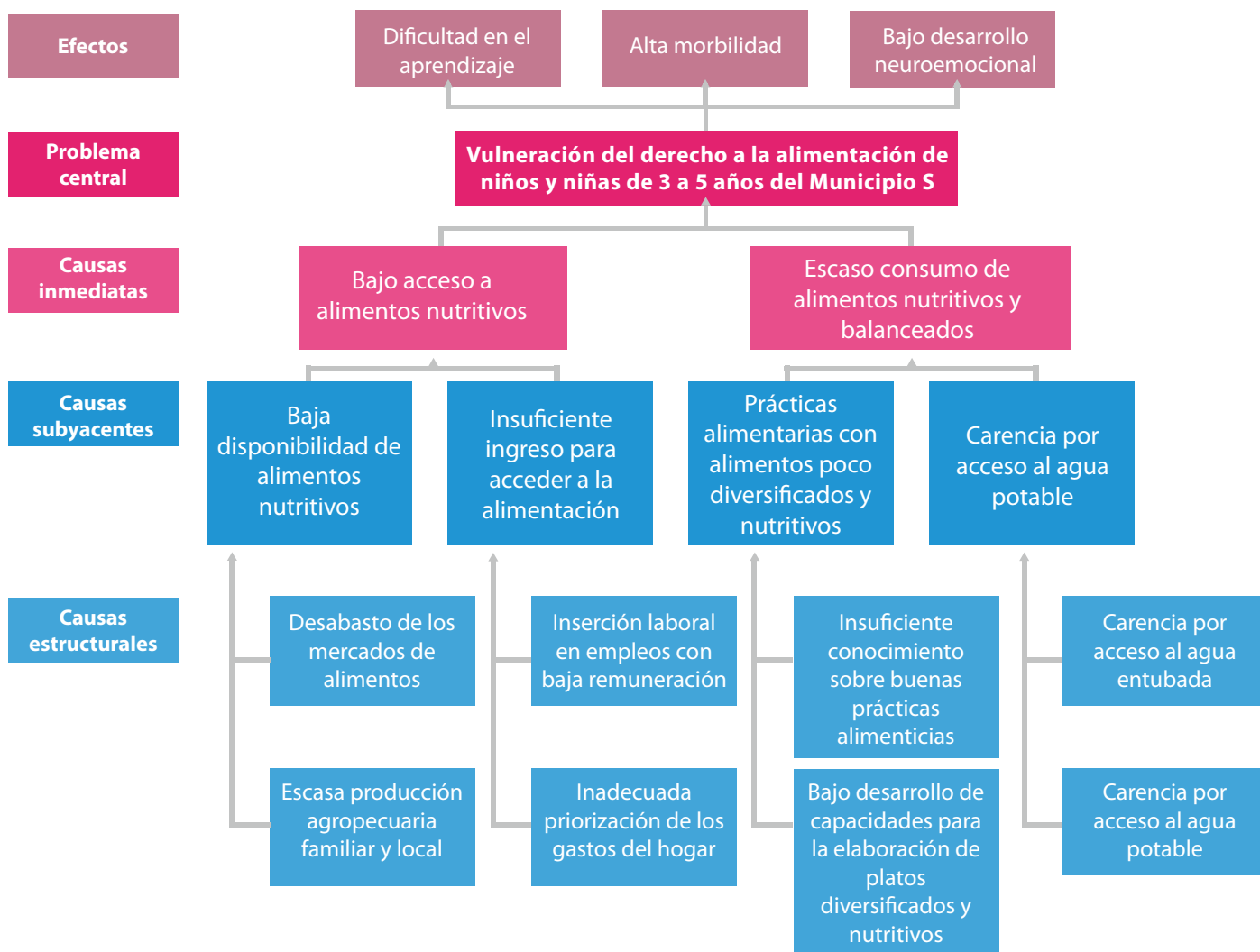
Fuente: elaborado por PNUD.

Paso 7

CUADRO IV.13. ANÁLISIS DE CAPACIDADES DE FAMILIARES TUTORES DE NIÑAS Y NIÑOS DE 3 A 5 AÑOS DEL MUNICIPIO S CON DERECHO A LA ALIMENTACIÓN VULNERADO				
Capacidades de familiares tutores	Niñas y niños	Docentes	Comunidad	Autoridades locales
Compromiso	Con frecuencia preparan alimentos poco nutritivos, con base en carbohidratos.	Los familiares perciben que los docentes realizan pocos esfuerzos para fomentar buenos hábitos alimentarios.	Los familiares identifican que en la comunidad existe mucha promoción y práctica de hábitos alimenticios poco nutritivos.	El ejercicio del derecho a alimentación de niñas y niños no es parte de la agenda pública.
Autoridad	Los familiares se quejan de que sus hijos no escuchan, ni siguen sus consejos con relación a sus hábitos alimentarios.	Las demandas de los familiares no son atendidas por los docentes.	Las autoridades comunitarias anteponen el interés económico derivado de la venta de alimentos poco nutritivos.	Los familiares no tienen desarrolladas las capacidades para incidir en los programas orientados a garantizar el derecho a la alimentación.
Recursos	Altas carencias sociales (ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, piso de tierra, viviendas sin agua entubada, sin acceso a servicios de salud) se constituyen en barreras al ejercicio del derecho a la alimentación de niñas/os de 3 a 5 años.	No inciden sobre el uso de los recursos escolares que manejan los docentes para la atención del comedor escolar.	Bajo desarrollo de capacidades para participar en procesos comunitarios con el objetivo de mejorar la accesibilidad a alimentos nutritivos, diversos y suficientes.	Bajo desarrollo de capacidades para participar en acciones orientadas a aumentar la disponibilidad de alimentos nutritivos, diversos y suficientes.
Toma de decisiones	No priorizan el gasto alimentario en la distribución del presupuesto familiar.	Los familiares no demandan a los docentes la promoción de buenos hábitos alimentarios.	Algunos familiares creen que no pueden cambiar la oferta alimentaria de la comunidad.	No tienen conocimientos sobre cómo se establecen las prioridades y asignaciones presupuestales en el Municipio y localidad.
Comunicación	No cuentan con el conocimiento para comunicar a niñas y niños sobre la importancia del consumo y aprovechamiento de alimentos locales.	Bajo desarrollo de capacidades para organizarse y comunicar a los docentes sobre la necesidad de fomentar buenos hábitos alimentarios.	Poca incidencia de las opiniones de los familiares en contenidos informativos sobre prácticas alimentarias en la comunidad.	Los familiares perciben que las autoridades no escuchan sus demandas relacionadas con la alimentación de sus hijas e hijos.

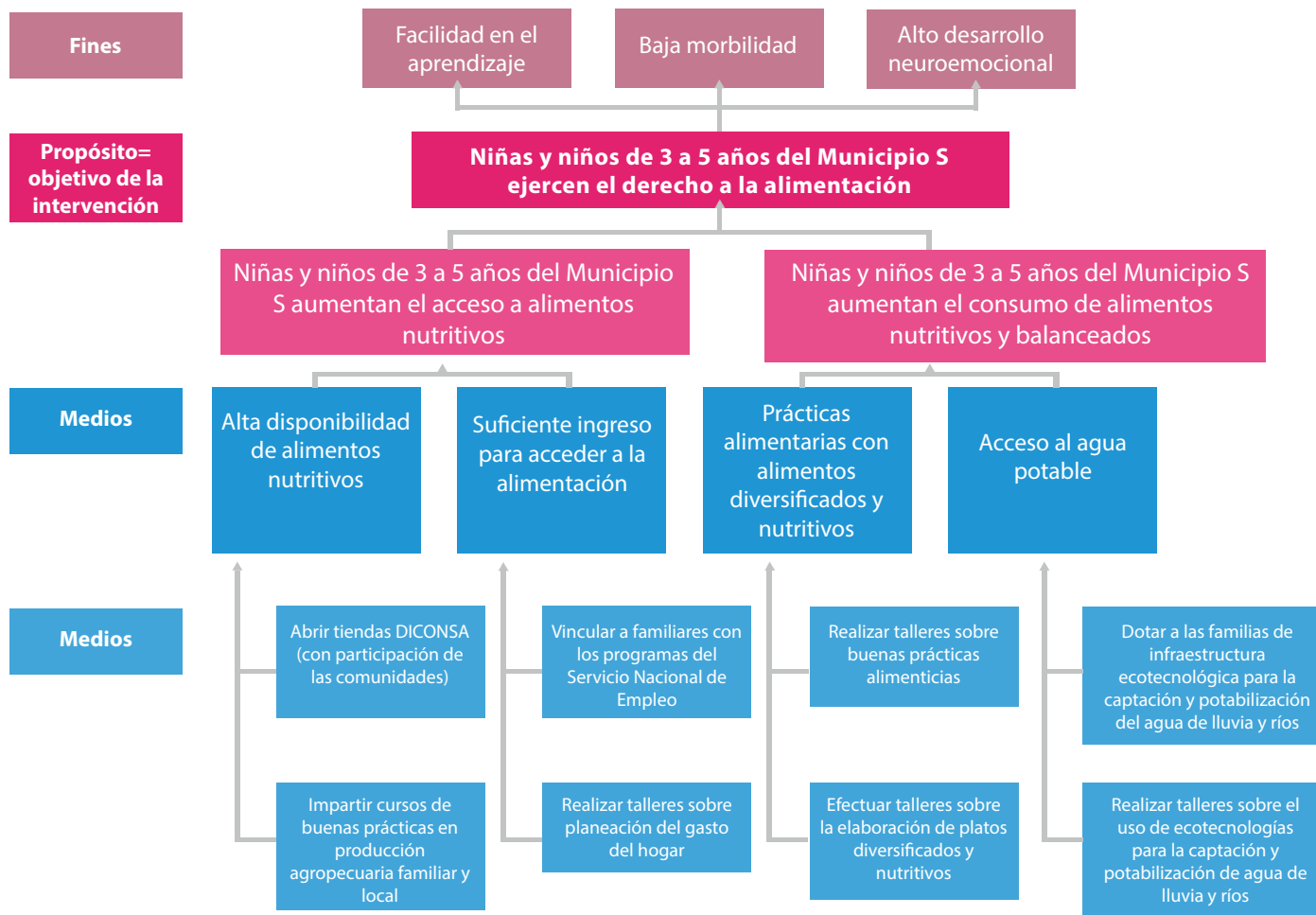
Fuente: elaborado por PNUD.

Paso 8



Fuente: elaborado por PNUD.

Paso 9



Fuente: elaborado por PNUD.

Paso 10

CUADRO IV.15. MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS (MIR)

Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de verificación	Supuestos
	Objetivos	Nombre	Mét. de Cálculo	Frec. de medición		
Fin	Contribuir al ejercicio del derecho a la alimentación de niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S con relación a la baja morbilidad (ODS 2, Meta, 2.2, Indicador 2.2.1)	Prevalencia del retraso del crecimiento	(Niñas y niños de 3 a 5 años con retraso en el crecimiento en T1 / Niñas y niños de 3 a 5 años con retraso en el crecimiento en T0) *100	Anual	Informe de encuesta de impacto	Las niñas y niños viven en hogares funcionales, libres de violencia física, emocional y acceden a la educación y salud
Propósito	Niñas y niños de 3 a 5 años del Municipio S aumentan el acceso a alimentos nutritivos (ODS 2, Meta 2.1, Indicador 2.1.2)	Prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave	(Niñas y niños de 3 a 5 años con inseguridad alimentaria moderada o grave en T1 / Niñas y niños de 3 a 5 años con inseguridad alimentaria moderada o grave en T0) *100	Mensual	Informe de control de peso y talla para la edad	Los hogares cuentan con capacidades para la elaboración de platos diversificados y nutritivos
Comp. 1	Alta disponibilidad de alimentos nutritivos	Índice de disponibilidad de alimentos	(Hogares que regularmente satisfacen las necesidades alimentarias dentro de la localidad / hogares que irregularmente satisfacen las necesidades alimentarias dentro de la localidad)	Mensual	Ficha de seguimiento mensual	
Actividad 1.1	Abrir tiendas DICONSA (con participación de las comunidades)	Eficacia en el funcionamiento de la tienda DICONSA	(Hogares que cuando recurrieron a la tienda DICONSA satisficieron las necesidades alimentarias básicas / hogares que cuando recurrieron a la tienda DICONSA no satisficieron sus necesidades alimentarias básicas) *100	Mensual	Ficha de seguimiento mensual	

CUADRO IV.15. MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS (MIR)

Nivel	Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de verificación	Supuestos
	Objetivos	Nombre	Mét. de Cálculo	Frec. de medición		
Actividad 1.2	Dotar a los hogares de infraestructura para la producción agroecológica y etnoveterinaria	Porcentaje de hogares participantes que implementan prácticas agroecológicas y etnoveterinarias aprendidas en cursos y talleres	(Hogares que implementan prácticas agroecológicas y etnoveterinarias en T1 / Hogares que implementan prácticas agroecológicas y etnoveterinarias en T0) *100	Mensual	Ficha de seguimiento mensual	Las y los familiares cuentan con conocimientos e insumos para la producción agroecológica y etnoveterinaria
Comp. 2	Suficiente ingreso para acceder a alimentación nutritiva	Índice de ingreso destinado a la alimentación del hogar	(Ingreso destinado a la alimentación del hogar / Línea de Bienestar Alimentario rural) *100	Trimestral	Evaluación parcial	La estabilidad en el mercado laboral garantiza la estabilidad en el ingreso del hogar
Actividad 2.1	Vincular a familiares con los programas del Servicio Nacional de Empleo	Porcentaje de familiares desocupados y disponibles vinculados a los programas del Servicio Nacional de Empleo	(Familiares desocupados y disponibles vinculados a los programas del Servicio Nacional de Empleo en T1 / Familiares desocupados y disponibles en T0) *100	Semestral	Evaluación parcial	Los familiares vinculados acceden a empleos dignos con ingresos superiores a la Línea de Bienestar Mínimo
Actividad 2.2	Realizar talleres sobre planeación del gasto del hogar	Eficacia de los talleres sobre planeación del gasto del hogar	(Hogares que planean el gasto en T1 / Hogares que planean el gasto en T0) *100	Trimestral	Evaluación parcial	Los hogares no enfrentan, ni asumen gastos extraordinarios, ni catastróficos

Fuente: elaborado por PNUD.



Nacional Monte de Piedad®



Al servicio
de las personas
y la naciones