



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Guía metodológica para la evaluación de la Gestión Pública con enfoque basado en derechos humanos, dirigida a las veedurías ciudadanas

Septiembre de 2016

"Tú sirves a tu país, nosotros te servimos a ti"



FUNCIÓN PÚBLICA

Departamento Administrativo de la Función Pública



Guía metodológica para la evaluación de la Gestión Pública con enfoque basado en derechos humanos, dirigida a las veedurías ciudadanas

Redacción y Edición
Dirección de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Coordinación Editorial
Dirección de Gestión del Conocimiento

Diseño y Diagramación
Grupo de Comunicaciones Estratégicas

Departamento Administrativo de la Función Pública
Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia
Conmutador: 334 4080 / 86 - Fax: 341 0515
Web: www.funcionpublica.gov.co
e mail: eva@funcionpublica.gov.co
Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

Guía metodológica para la evaluación de la Gestión Pública con enfoque basado en derechos humanos, dirigida a las veedurías ciudadanas



Liliana Caballero Durán
Directora

Armando Ardila Delgado
Subdirector

Director de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano
Fernando Augusto Segura Restrepo

Director de Gestión del Conocimiento
Diego Alejandro Beltrán Ogilve

Cordinadora Grupo de Análisis y Políticas
para la Democratización
Elsa Yanuba Quiñones Serrano

Elaborado por
Ana María Parra García

Agradecimientos

La construcción de la presente Guía contó con recomendaciones y observaciones de organizaciones de la sociedad civil como Transparencia por Colombia, Foro Nacional por Colombia, la Red Nacional de programas Regionales de Desarrollo y Paz, USAID -mediante su programa de Gobernabilidad-, el Programa de Bogotá Cómo Vamos, el Plan Internacional y UNICEF, Entidades públicas del Distrito Capital de Bogotá como la Secretaría de Gobierno, y la Veeduría Distrital, Entidades del nivel nacional entre ellas la Defensoría del Pueblo, el Departamento Nacional de Planeación, la ESAP (Escuela Superior de Administración Pública), y la Contraloría General de la República.

Tabla de Contenido

Introducción	8
--------------------	---

Capítulo I

El enfoque basado en derechos humanos en la evaluación de la gestión pública por parte de las veedurías ciudadanas.....	10
---	----

1.1 ¿Qué son los Derechos Humanos?.....	11
1.2 Categorización de los Derechos Humanos.....	12
1.3 ¿Qué es el enfoque basado en Derechos Humanos?.....	13

Capítulo II

Ruta para la Evaluación de la gestión pública por parte de las veedurías ciudadanas.....	18
--	----

Capítulo III

Indicadores para la evaluación de la gestión pública por parte de las veedurías ciudadanas con enfoque basado en Derechos Humanos.....	36
--	----

3.1 ¿Qué es un indicador?.....	38
3.2 Generación de indicadores a partir de la cadena de resultados.....	40

3.3 ¿Cómo usar la información de la cadena de resultados para evaluar la gestión pública?.....	42
3.4 El análisis de los cuatro (4) atributos para medir los Derechos Humanos.....	47
3.5 El Enfoque basado en Derechos Humanos y su relación con la cadena de resultados.....	51
Bibliografía.....	55
Anexos.....	61

Introducción

De acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la **Ley 489** de **1998**, el Departamento Administrativo de la Función Pública tiene, entre sus funciones, la responsabilidad de formular políticas de desarrollo administrativo sobre “estrategias orientadas a garantizar el carácter operativo de la descentralización administrativa, la participación ciudadana y la coordinación con el nivel territorial”. Así mismo, debe diseñar “mecanismos, procedimientos y soportes administrativos orientados a fortalecer la participación ciudadana en general y de la población usuaria en el proceso de toma de decisiones, en la fiscalización y el óptimo funcionamiento de los servicios”. Todo esto en el marco de los principios de democratización de la Administración Pública.

Por su parte, la **Ley 850** de **2003**, por la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas, establece nuevas responsabilidades para el Departamento Administrativo de la Función Pública, en cuanto al diseño de metodologías de evaluación de la gestión pública orientada a facilitar el ejercicio de la vigilancia a esta gestión por parte de las Veedurías Ciudadanas y de las redes que las agrupan. Con ello la Función Pública aporta a la ciudadanía herramientas para que puedan ejercer el derecho al control social tal como lo establece la Ley 1757 de 2015, estatuto de la participación ciudadana¹.

¹ Ver Colombia. Congreso de la República. Ley 1757 (06, julio, 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la

participación democrática. Diario Oficial. Bogotá. 2015. Art. 61. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

Para dar cumplimiento a esta obligación, este Departamento Administrativo presenta la segunda versión de la Guía de Evaluación a la Gestión Pública con enfoque de Derechos Humanos la cual que revisa la primera versión del 2005 en los pasos de la metodología de evaluación, en el marco conceptual para el diseño de indicadores y orienta la evaluación al enfoque basado en derechos humanos. Lo anterior se realiza con el fin de proporcionar elementos prácticos y conceptuales para que las Veedurías ciudadanas y sus redes, puedan realizar la evaluación de la gestión pública, mediante herramientas que incorporan el enfoque basado en derechos en la evaluación.

Esta propuesta es el resultado de un proceso de investigación y consulta a ciudadanos y Veedurías, el cual permitió identificar las dificultades que éstas enfrentan para vigilar la gestión pública, debido a la falta de herramientas de medición que les permitan respaldar sus juicios y observaciones con datos que evidencien el grado de cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones para la garantía de derechos.

La Guía está compuesta por tres capítulos. El primero incluye la descripción y conceptualización de los derechos fundamentales, económicos y sociales establecidos en la **Constitución Política de Colombia de 1991**, así como los elementos esenciales del enfoque basado en derechos humanos.

En el segundo capítulo se presenta la Ruta de Evaluación de la Gestión Pública que deben seguir las veedurías ciudadanas para orientar su recorrido de evaluación con enfoque de Derechos Humanos.

Finalmente, el tercer capítulo presenta el procedimiento a seguir para la identificación de indicadores de evaluación de la gestión pública utilizando para ello tres mecanismos para la evaluación de la garantía de los derechos.

|
**El enfoque basado en derechos humanos
para la evaluación de la gestión pública
por parte de las veedurías ciudadanas**

En el primer capítulo se presenta un marco conceptual del Enfoque Basado en Derechos Humanos, con el fin de orientar la función de vigilancia de las veedurías ciudadanas. El objetivo de este capítulo es brindarles elementos a los ciudadanos para que tengan mejor entendimiento de lo que significa el Enfoque Basado en Derechos Humanos y su relación con el proceso de evaluación de la gestión pública.

1.1 ¿Qué son los derechos humanos?

“Los derechos humanos son facultades, que en cada momento histórico, concretan los valores de dignidad, libertad, igualdad, no discriminación, solidaridad, seguridad, justicia. Son derechos y libertades que han sido reconocidos por la comunidad internacional y que están protegidos por instrumentos legales internacionales. Se consensuaron en el siglo XX con el fin de instruir un nuevo orden global en respuesta a la devastación ocasionada por la segunda guerra mundial”².

Los Derechos Humanos son derechos que todas las personas tienen por el solo hecho de ser seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición.³

Estos derechos son el resultado del trabajo realizado, a lo largo de los años, por muchas personas a través de diferentes corrientes filosóficas, políticas, espirituales y religiosas. Gracias a este trabajo se ha conseguido generalizar la aceptación de la dignidad de los hombres y las mujeres. Esto que ahora resulta obvio, no lo ha sido durante mucho tiempo, y es muy importante resaltarlos porque la dignidad es la base de los Derechos Humanos.

² Ver De Luis, E, Fernández, C y Guzmán, C. Ongawa y Universidad Politécnica de Madrid. Derecho humano al agua y saneamiento. Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos (EBDH). 2003. Disponible en: <http://www.ongawa.org/wp-content/uploads/2013/09/DHAguaysaneamiento.pdf>

³ Ver Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. ¿Qué son los derechos humanos? Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

1.2 Categorización de los derechos humanos

Los derechos humanos pueden clasificarse u organizarse según su nivel de importancia, lo que los lleva a ser ubicados en diferentes categorías. En Colombia, los derechos humanos fueron incluidos en la Constitución Política de 1991 como normas, principios y valores que la sociedad acuerda defender y que se clasifican de la siguiente manera:

A

Derechos fundamentales: Son los derechos que protegen las libertades individuales fundamentales de los seres humanos como por ejemplo el derecho a la vida, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la libertad de cultos, el derecho a la paz, al debido proceso, a la participación, a la conformación y ejercicio del control político, entre otros.

B

Derechos económicos, sociales y culturales – DESC -: Garantizan la convivencia en comunidad y el bienestar general de todas las personas de un país; gracias a ellos cada habitante puede recibir los servicios de salud, trabajo, educación, recreación y seguridad, de acuerdo con las posibilidades que tenga el Estado para garantizarlos.

C

Derechos colectivos y del ambiente: Son aquellos que, pensando ya no en los individuos sino en grupos de personas o colectividades, garantizan la supervivencia y el bienestar a la colectividad; son también llamados derechos de solidaridad. Algunos de estos son la protección de los recursos naturales, la paz y la conservación del medio ambiente.

4 Ver Colombia. Constitución Política. Título II. Capítulo I. Bogotá D.C.1991.

5 *Ibíd.*, Título II. Capítulo II.

6 *Ibíd.*, Título II. Capítulo III.

1.3 ¿Qué es el enfoque basado en Derechos Humanos?

El Enfoque Basado en Derechos Humanos quiere decir que el Estado tiene obligaciones concretas que debe cumplir a través de sus órganos y entidades. Por lo tanto, se debe incorporar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

a.

El Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) busca que existan políticas públicas más transparentes en las que los titulares de derechos puedan conocer y evaluar cómo se gestionan y ejecutan las políticas públicas y los presupuestos, y evaluar desde la ciudadanía estas acciones.

b.

El EBDH exige la incorporación de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de los resultados obtenidos. Esto como una de las obligaciones de los Estados para asegurar a los titulares de derechos la existencia de vías que garanticen su exigibilidad en el caso en que tales derechos sean vulnerados.

7 Ver Fernandez, A; Borja, C; Hidalgo, R Y García, P. ISI Argonauta e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo. Madrid. Marzo, 2010. Disponible en: http://www.redenderechos.org/webdav/publico/guia_isi_abril_2010.pdf

Principios y Herramientas que Orientan el Análisis de los Derechos Humanos

En el análisis sobre Derechos Humanos existen principios y herramientas para identificar si estos son garantizados o si existe alguna violación frente a los mismos.

Principios

Los Derechos Humanos tienen características que exigen el cumplimiento de los siguientes principios en todas las acciones dirigidas a garantizarlos:

Innatos: El individuo trae consigo los derechos desde que nace, son anteriores y superiores al Estado, quien debe reconocer los derechos. Por lo tanto, su garantía por parte del Estado es de carácter obligatorio.⁸

Universales: Todas las personas los poseen, por lo que está totalmente prohibido limitar su garantía en razón de etnia, religión, nacionalidad, condición, o por tener una enfermedad, etc. Esto quiere decir que no se puede discriminar a ninguna persona y que todas tienen derecho a que se garanticen sus derechos.⁹

Absolutos: Su respeto se puede reclamar indistintamente ante cualquier persona o autoridad.¹⁰

Inalienables: Al ser una característica innata del ser humano, no es posible transmitirlos ni renunciar a ellos.¹¹

Imprescriptibles: A pesar del paso del tiempo siempre estarán vigentes, independientemente de si se ejercen o no.

Herramientas de Análisis de los Derechos Humanos

Enfoque Diferencial: El enfoque diferencial tiene un doble significado: es un método de análisis y una guía para la acción. Este enfoque busca que se reconozca la diversidad y se luche contra la discriminación y la desigualdad mediante la creación de políticas adecuadas para los distintos grupos sociales. El Estado como titular de obligaciones debe garantizar la inclusión de todos los grupos poblaciones en sus acciones (Comunidad LGTBIQ Afrodescendientes, personas en condición de discapacidad, entre otros). Se parte del principio fundamental de que las desigualdades, las prácticas de discriminación y las injusticias que hay en la sociedad impiden el desarrollo. Por eso, se busca que se analicen y se corrijan. **Corregirlas equivale a hacer valer y cumplir los Derechos Humanos de todos. (Consejería presidencial para los DDHH (2015) Rendición de cuentas con DDHH.**

Enfoque Territorial: Este enfoque busca que se tengan en cuenta las características geográficas, sociales, culturales e históricas y las particularidades de cada territorio y sus habitantes. Cuando se ejecutan programas, proyectos o contratos en un determinado lugar, es necesario que se tengan en cuenta estos aspectos para que las acciones sean acordes con las necesidades. Es a propósito de este punto cuando hablamos de la pertinencia de las acciones. **(Consejería presidencial para los DDHH (2015) Rendición de cuentas con DDHH**

8 Ver Ministerio del Interior. "Manual de Derechos Humanos: Una herramienta básica para los servidores públicos. Ecuador.

9 Ibid.

10 Ibid.

11 Ibid.

Indivisibles: Los derechos son interdependientes, por lo que no se pueden separar ni jerarquizar.

Veamos a continuación un ejemplo:

En una ciudad de la costa se presentó la siguiente situación:

Una madre cabeza de familia interpone una acción de tutela en representación de sus dos hijos contra una empresa que maneja un depósito de madera, pues afirma que vulnera el **derecho fundamental a la vida y el derecho a la salud**. Su argumento es que dentro del establecimiento funciona una máquina que al procesar la madera arroja aserrín por tubos que quedan al lado de su casa. Esto ha causado que sus hijos se vean afectados por problemas respiratorios causando enfermedades como otitis, rinitis y sinusitis.

Si bien el **derecho al ambiente sano** no tiene carácter de **derecho fundamental**, sino que es un **derecho colectivo susceptible** de ser protegido por acciones populares, la acción de tutela fue aprobada por la Justicia, porque se consideró que no hacerlo llevaba a que se vulneraran derechos fundamentales como son los derechos a la salud y a la vida, que están en conexión con el derecho a gozar de un medio ambiente sano. **En este caso se considera un derecho en conexidad.**¹²

Progresivos: Los derechos evolucionan y se amplían con el tiempo. Una vez un derecho ha alcanzado cierto nivel, no se puede devolver. Por ejemplo, antiguamente había derechos que no se reconocían, como son los derechos colectivos y del medio ambiente; ahora estos hacen parte de la Constitución y se deben garantizar.

Exigibles: Las personas pueden exigir su cumplimiento en cualquier momento. Cuando el Estado no responde por los derechos, estos son litigables ante la justicia, y es obligación del Estado disponer de los mecanismos necesarios, recibir y procesar todas las solicitudes ciudadanas al respecto.¹³

Inviolables: Nadie puede destruir los Derechos Humanos; las personas y los gobiernos deben respetarlos y las leyes que emiten los gobiernos deben buscar su garantía.

12 Cfr. Colombia. Corte constitucional. Sentencia T-1527-00. Bogotá D.C. 2000..

13 Ver Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Lineamientos para la inclusión de la primera infancia, la infancia y la adolescencia en los planes territoriales de desarrollo. 29 de enero de 2016. P.7. Disponible en: http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/bienestar/sistema-nacional/2.%20LINEAMIENTOS%20INFANCIA_VERSION%20COMPLETA.pdf

¿Por qué es importante conocer los roles que existen en el marco del enfoque basado en Derechos Humanos?

Porque permite Identificar:

- Los titulares de derechos
- Los mecanismos que tienen los titulares para hacer valer sus derechos.
- Los obligados a proteger o garantizar los derechos en cada territorio, según particularidades y sus obligaciones.
- Los mecanismos existen para conocer lo que están haciendo los titulares de obligaciones para garantizar cada uno de los derechos o el derecho que está siendo evaluado.
- Las instituciones que están involucradas en las acciones que se deben desarrollar para garantizar los derechos.
- La capacidad de instituciones y los programas o proyectos para la garantía de esos derechos.

Ver ICAN. México (2014) Programando con perspectiva de derechos humanos en México

Los ciudadanos pueden realizar el análisis de los planes, programas o proyectos objeto de veedurías utilizando el Enfoque Basado en Derechos Humanos. Así, podrán identificar en qué medida los titulares de derechos se benefician de la realización de los mismos y cuál es el nivel de capacidad de los garantes (Estado, familia, etc.) de esos derechos para asumir sus responsabilidades.



Los principios generales de los derechos humanos de universalidad, exigibilidad, indivisibilidad, progresividad y diversidad, se encaminan al reconocimiento de las personas como sujetos titulares de derechos y del Estado como garante de los mismos.

a.

Los beneficiarios de las acciones son los titulares de derechos. Es decir, todas las personas. Por ejemplo, todos necesitamos ser atendidos cuando estamos enfermos. Por eso, somos titulares del derecho a la salud. Las personas y las comunidades requerimos que se nos informe acerca de nuestros derechos y se nos permita participar en las decisiones que los afectan.¹⁴

b.

La familia, comunidad, organizaciones sociales, empresas, etc., son titulares de responsabilidades frente a los Derechos Humanos de los demás. Como personas tenemos una tarea importante, pues aunque el Estado es el responsable de garantizar los Derechos Humanos, nosotros también tenemos responsabilidades como promotores de nuestro propio bienestar. Debemos informarnos, educarnos y empoderarnos. Es nuestro deber.¹⁵

c.

El Estado (donde se incluyen todas las instituciones que lo componen) es titular de obligaciones¹⁶, ya que no existen derechos si no hay alguien que garantice su cumplimiento, es decir, que tiene la obligación de respetar, proteger y hacer cumplir cada derecho. Por ejemplo, todos tenemos derecho a la salud y el Estado tiene la obligación de prestarnos a todos los servicios necesarios para garantizarlo. En este sentido, el Estado debe desarrollar capacidades para cumplir con su compromiso de protección de los derechos humanos en todas las regiones.¹⁷

14. Ver Fondo de población de Naciones Unidas. El enfoque basado en los derechos humanos. Disponible en: <http://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

15. *Ibíd.*

16. Ver Borja, C; Hidalgo, R y García, P. Red en Derechos. El enfoque basado en Derechos Humanos: Evaluación e Indicadores. Septiembre 2011. Disponible en: http://www.redenderechos.org/webdav/publico/evaluacionEBDH_final.pdf

17. Ver ISI Argonauta e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Óp. Cit. Marzo 2010.

2

**Ruta para evaluación de la gestión
pública por parte de las veedurías
ciudadanas**

Los ciudadanos tienen el derecho y deber de vigilar y controlar la gestión pública. Es decir, deben valorar, analizar y aportar elementos de juicio con miras a:

a.

Corregir posibles errores cuando se evalúa si lo realizado corresponde a lo establecido inicialmente en el proyecto o contrato respectivo.

b.

Identificar si lo realizado responde a las necesidades de la población y garantiza los derechos de la ciudadanía.

Con el fin de contar con argumentos y datos sobre la gestión pública, los ciudadanos organizados en veedurías ciudadanas pueden realizar procesos de evaluación de la gestión pública.

Entendemos la evaluación ciudadana de la gestión pública como:

La herramienta de control social que permite valorar y analizar, a partir de información cuantitativa y cualitativa, los resultados e impactos que tiene una política, plan, programa, proyecto, servicio, contrato o actividad de las entidades públicas, sobre el nivel de calidad de vida de la comunidad y el reconocimiento de sus derechos.¹⁸

18 Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía para la evaluación de la gestión pública. Herramienta de control social. p.1. Enero, 2005.

En el presente capítulo se propone una ruta para que las Veedurías Ciudadanas evalúen la gestión pública, la cual puede ser utilizada por grupos pequeños de veedurías o por veedurías especializadas de acuerdo con sus objetivos y capacidad organizativa y de recursos.¹⁹

La evaluación de la gestión pública que se realiza por parte de la ciudadanía es una de las etapas del plan de acción de las veedurías ciudadanas. Antes de esta etapa la veeduría debe conformarse e inscribirse en las Personerías Municipales o Cámaras de Comercio, tal como lo establece el artículo 3 de la Ley 850 de 2003, definiendo su objeto de vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia. A continuación se presenta la Ruta que deben seguir las veedurías ciudadanas para evaluar la gestión pública, la cual tiene tres etapas, así:

19 Denominamos grupos pequeños de veedurías, a los grupos de personas que se reúnen con el fin de vigilar, controlar y evaluar la gestión pública en la ejecución de programas y proyectos por parte de las entidades nacionales y territoriales, que están iniciando sus procesos de control social y cuentan con un liderazgo frente a la comunidad y conocimiento de las particularidades del territorio, que los motivan a trabajar en torno a sus comunidades mediante la exigencia de la garantía de sus derechos.

Estos grupos de veedurías se diferencian de los grupos especializados de veedurías por tener un conocimiento meramente empírico de las problemáticas objeto del control social. Su experticia no yace en la concepción técnica de los objetos de vigilancia. Son grupos a quienes se han vulnerado sus derechos, por lo cual han tomado la decisión de emprender acciones de control y vigilancia por su cuenta, acudiendo a expertos en las áreas o a universidades que puedan emitir conceptos técnicos que soporten sus procesos de control social.

Denominamos grupos de veedurías especializadas, a los grupos de personas que se reúnen con el fin de vigilar, controlar y evaluar la gestión pública en la ejecución de programas y proyectos por parte de las entidades nacionales y territoriales, que se encuentran legalizados y han venido realizando procesos de control social con enfoque sectoriales, especializándose en temas específicos, que les han permitido consolidar un conocimiento frente a temas seleccionados. Las veedurías especializadas cuentan con expertos en los temas que están siendo objeto de control, lo que les permite emitir conceptos técnicos en los informes finales.

Ruta de evaluación a la gestión pública

¿Qué vamos a evaluar?

2.1. Objeto de evaluación y control social

2.2. ¿Qué derechos se ven involucrados?

¿Cómo lo vamos a hacer?

2.3. Contacto con la entidad

2.4. Búsqueda de la información

2.5. Lectura de la documentación

2.6. Revisión y seguimiento de indicadores del objeto de vigilancia
Instrumentos de recolección de información

2.7. Observación en terreno

2.8. Reuniones y talleres con la comunidad beneficiaria y entrevistas a actores claves

2.9. Consulta a expertos sobre conceptos técnicos

Divulgación y resultados

2.10. Consolidación de la información

2.11. Informe final de evaluación y recomendaciones

2.12. Estrategia de comunicaciones



¿Qué vamos a evaluar?

La primera etapa de la ruta de evaluación tiene dos pasos:

- 1) identificar el objeto de vigilancia
- 2) identificar el derecho que este debe garantizar, los cuales se describen a continuación:

2.1 Identificar el objeto de vigilancia de la veeduría ciudadana

Para identificar claramente el objeto de vigilancia es necesario entender cómo se compone la gestión pública en sus diferentes niveles. A continuación se presenta un ejemplo, así:



La veeduría ciudadana debe definir cuál es el programa, proyecto o contrato que va a evaluar, precisando específicamente sus características. La evaluación ciudadana se realiza a proyectos específicos. Ver artículo 1 de la ley 850 de 2003.

La veeduría puede realizar la evaluación a cada uno de los niveles, teniendo claro a qué nivel corresponde el objeto de vigilancia.

Plan: Decisiones de carácter general que expresan lineamientos políticos, prioridades que se derivan de la formulación y asignación de recursos, estrategias de acción y conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos.²⁰

Programa: Es un conjunto generalizado, coherente e integrado de proyectos relacionados o coordinados entre sí y que son de similar naturaleza. El programa está constituido por un conjunto de proyectos.

Proyecto: Es un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas.²¹

Contrato: Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebran las entidades estatales.²²

El objeto de vigilancia debe estar establecido en el acta de conformación de la veeduría ciudadana. Con base en ésta se puede iniciar la ruta de evaluación.

2.2 ¿Qué derechos se ven involucrados?

En segundo lugar, se debe identificar a qué derecho o derechos corresponde el objeto de vigilancia. Como se mencionó anteriormente, los derechos se comportan de manera integral, lo que quiere decir que con el programa o proyecto en cuestión no sólo se garantiza o afecta un derecho, sino que al estar relacionados los derechos, se afecta a más de uno.

20 Dirección General de Planeación. UNAM. Guía mínima para la elaboración de planes de desarrollo institucional. pág.5. [Agosto, 2008. Disponible en: http://www.planeacion.unam.mx/Planeacion/Apoyo/guia_minima.pdf

21 Chaparro, J; Lema, J. Metodologías para la construcción comunitaria: la generación de proyectos, 1956. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/sociologia/met1/pres.htm>

22 Colombia. Congreso de la Republica. Ley 80. [28, octubre, 1993]. Artículo 32. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial. Bogotá D.C. 1993.

Para facilitar el ejercicio de identificación de los derechos que se ven involucrados, se incluye el **Anexo No 1** que contiene un listado de derechos por cada una de las categorías de derechos, el cual fue diseñado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

En el ejemplo que se propuso en el Paso 1 de la Ruta, el Proyecto Construcción del Colegio de la Vereda San Antonio corresponde al “Derecho a la Educación”. Sin embargo, se identifica que su garantía también contribuye a la del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, así como a la integración a la sociedad.

A continuación se presentan parte de las conclusiones de la Corte Constitucional en la Sentencia T-087-10 que explica la razón por la cual el derecho a la educación es considerado un derecho fundamental:

“Indudable que el derecho a la educación pertenece a la categoría de los derechos fundamentales, pues, su núcleo esencial, comporta un factor de desarrollo individual y social con cuyo ejercicio se materializa el desarrollo pleno del ser humano en todas sus potencialidades. Esta Corporación, también ha estimado que este derecho constituye un medio para que el individuo se integre efectiva y eficazmente a la sociedad; de allí su especial categoría que lo hace parte de los derechos esenciales de las personas en la medida en que el conocimiento es inherente a la naturaleza humana. La educación está implícita como una de las esferas de la cultura y es el medio para obtener el conocimiento y lograr el desarrollo y perfeccionamiento del hombre.

La educación, además, realiza el valor y principio material de la igualdad que se encuentra consignado en el preámbulo y en los artículos 5, 13, 68 y 69 de la C.P. En este orden de ideas, en la medida en que la persona tenga igualdad de probabilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efecto de realizarse como persona”.²³



¿Cómo lo vamos a hacer?

Terminada la definición del objeto de evaluación y la identificación de los derechos (pasos 1 y 2), se procede a establecer los parámetros de evaluación y el procedimiento a seguir para conseguir la información requerida. Esta etapa se cumple a través de siete pasos (del 3 al 9), así:

2.3 Contacto con la entidad

Para seguir la ruta, es necesario organizar un encuentro con la Entidad que está encargada de supervisar y ejecutar el programa, proyecto o contrato, con el fin de informarle sobre la intención de realizar el ejercicio de evaluación y acordar con ella la información que se necesita para hacer el análisis.

Para realizar adecuadamente este paso se deben desarrollar las siguientes actividades:

1. Identificar quién es el responsable, supervisor o interventor del objeto de vigilancia (programa, proyecto, contrato).
2. Enviar un comunicado donde manifieste su intención de realizar la evaluación a determinado programa, proyecto o contrato, y proponga un día y una hora de encuentro.
3. En la reunión manifestar la razón por la cual quiere hacer esta evaluación.
4. Solicitar apoyo y colaboración por parte de la entidad gubernamental con la información requerida.
5. Solicitar acompañamiento por parte de la entidad, el contratista y el interventor, para las visitas que se requiera realizar.
6. Elaborar un acta de la reunión, soportada con la firma de los participantes.

2.4 Búsqueda de la información

Con el fin de conocer en forma completa el plan, programa, proyecto, contrato o política objeto de vigilancia, es necesario tener información sobre su funcionamiento.

Para solicitar y exigir la información requerida, las Veedurías cuentan con dos herramientas legales: el Derecho de petición y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

De esta manera debemos hacer uso de la información que solicitamos y nos proporcionan las entidades oficiales, y así mismo complementarla con información primaria, es decir, la que puede suministrar directamente el responsable, supervisor o interventor del contrato, los ejecutores o beneficiarios del programa o servicio, etc., con el fin de obtener resultados precisos.²⁴

Debe solicitar a la entidad responsable los documentos como diagnósticos realizados, presupuestos aprobados, justificación de proyectos, planes y programas diseñados, documentos pre contractual y contractual, estudios previos, entre otros, con el fin de conocer el objeto de vigilancia.

²⁴ Ver Procuraduría General de la Nación. IV Semana de Participación Ciudadana, El Derecho de petición, la contratación estatal y la participación democrática. Colombia, 2015.

EL DERECHO DE PETICIÓN:

Constitución Política Art 23. “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a la autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta solución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

Constitución Política Art 74. “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la Ley. El secreto profesional es inviolable”.

Ley 1755 de 2015 Art. 15. “Presentación y radicación de peticiones: Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código” (Puede complementar consultando la Ley 1755 de 2015).

Derecho de Acceso a la Información:

Ley 1712 de 2014 Art 2. “Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada” (Puede complementar consultando la Ley 1712 de 2014).

La ciudadanía y las veedurías ciudadanas pueden consultar información sobre la ejecución de la gestión de las entidades públicas en:

- Las páginas web institucionales en el enlace “Transparencia y Acceso a la información” y en los informes de seguimiento de la oficina de control interno al plan anticorrupción.
- En la página <http://www.colombiacompra.gov.co/> del SECOP - Sistema Electrónico de Contratación Pública.
- En la página <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/> se encuentra Información por municipio y departamento sobre proyectos de regalías.
- En la página http://www.chip.gov.co/schip_rt/ se encuentra información económica, social y ambiental, relacionada con la contabilidad, la tesorería y el presupuesto de las entidades estatales.
- En la página <http://www.sispro.gov.co/> se presentan indicadores sobre salud y protección social y programas diseñados, documentos pre contractual y contractual, estudios previos, entre otros, con el fin de conocer el objeto de vigilancia.

2.5 Lectura de la documentación

La veeduría debe realizar una lectura juiciosa de la documentación base del objeto de vigilancia, con el fin de conocer:

- a. La profundidad del objeto de su vigilancia.
- b. Documentos como los estudios previos o el diagnóstico de necesidades o problemas a atender, que dan información sobre la necesidad existente para ejecutar el programa o proyecto.
- c. El programa, proyecto o contrato, con el fin de precisar sus objetivos, actividades y obligaciones.
- d. Estudios que se hayan tenido que realizar en el marco del objeto de vigilancia y su pertinencia.
- e. Documentos como el acta de inicio y acta de liquidación de contratos, con el fin de identificar tiempos de ejecución y posibles suspensiones o adiciones.
- f. El cronograma de actividades.
- g. Los conceptos emitidos en Informes de Interventoría y Supervisión que dan cuenta de cómo ha sido la ejecución del programa, proyecto o contrato.
- h. Informes y evaluaciones institucionales sobre el programa, proyecto o contrato.

2.6 Revisión y seguimiento de indicadores del objeto de vigilancia

En este momento es pertinente definir, de acuerdo con nuestro objeto de evaluación, qué vamos a medir. Así las cosas, se hace necesario recurrir al análisis de causa efecto con base en la cadena de resultados, para definir los indicadores que servirán para realizar la evaluación. La revisión de indicadores debe hacerse siguiendo las orientaciones que aparecen en el próximo capítulo: **Indicadores para la Evaluación de la Gestión Pública por parte de las Veedurías Ciudadanas con Enfoque Basado en Derechos Humanos.**

2.7 Observación en terreno

Para poder lograr una evaluación objetiva que sea sustentable en cualquier escenario, es esencial realizar una visita de campo suficientemente amplia en la que se verifiquen todos los aspectos que se tienen previstos en el plan de evaluación. Es necesario:

1. Comprobar con los propios ojos la realidad del proyecto o programa en ejecución o acción.
2. Diseñar una hoja de registro de la información, que permita anotar los avances de cada una de las visitas en aspectos puntuales del objeto de vigilancia.
3. Llevar un registro de las visitas realizadas por fechas.
4. Tomar registro fotográfico de los aspectos encontrados en campo.
5. Registrar los hallazgos e irregularidades que se evidencian en las visitas de observación.

2.8 Reuniones y talleres con la comunidad beneficiaria y entrevistas a actores claves

Con el fin de recolectar información primaria y poder mostrar resultados reales de la intervención realizada, se deben realizar encuentros con la comunidad con el fin de conocer sus percepciones frente al programa y proyecto objeto de vigilancia; así mismo, consultar a la población si considera que los derechos asociados al objeto de intervención se garantizaron con las acciones realizadas.

Esto permite:

- a. Saber cuál es la percepción de la comunidad sobre el programa o proyecto.
- b. Conocer cuáles fueron los beneficios percibidos por la comunidad beneficiaria.

- c. Detectar situaciones especiales que se presentaron en el proceso de ejecución del programa o proyecto.
- d. Identificar cambios positivos o negativos en la calidad de vida de la población beneficiaria.
- e. Identificar fallas o aspectos que no se tuvieron en cuenta en la formulación inicial del proyecto.
- f. Conocer la percepción de la población frente a la garantía del derecho sujeto de nuestra intervención.
- g. Identificar actores que han estado involucrados en el proyecto, distintos a los sujetos de derechos.

Para identificar un modelo de encuesta y algunas herramientas para recolectar información ver [Anexo 2](#) y [Anexo 3](#).

2.9 Consulta a expertos sobre conceptos técnicos

En este paso de la ruta se sugiere a las veedurías ciudadanas que consulten a expertos que puedan emitir conceptos técnicos sobre sus objetos de vigilancia y su estado. Para realizar este acercamiento, se proponen las siguientes actividades:

- a. De acuerdo con el tema de su objeto de vigilancia identificar qué personas o instituciones podrían aportar conceptos técnicos.
- b. Identificar si existe alguna universidad o centro de investigación en el área donde se desarrolló su objeto de vigilancia.
- c. Establecer contacto con las personas encargadas y remitir información detallada de su labor como veeduría.
- d. Solicitar puntualmente el apoyo que requiere de esta Institución o grupo de expertos.
- e. Argumentar las razones por las cuales es importante apoyar esta actividad: para el beneficio de la comunidad.
- f. Incluir este concepto técnico en el informe final.

Divulgación y resultados

2.10 Consolidación de la información

En este paso de la ruta se debe hacer un inventario de la información que se ha recolectado en el camino y se clasifica en dos grupos: información primaria e información secundaria. Esta etapa se cumple con los siguientes pasos:

a) Información Primaria: Es aquella que es recolectada en forma directa, es decir a partir de la aplicación de herramientas de obtención de información con la comunidad, personas particulares e instituciones.²⁵ Por ejemplo: la información resultante de aplicación de encuestas directamente a la comunidad y la información resultante de un proceso de observación. Es importante:

1. Identificar la información obtenida en reuniones y talleres con la comunidad beneficiaria y entrevistas a actores claves: encuestas aplicadas, talleres con la comunidad y entrevistas aplicadas.
2. Sistematizar todo lo encontrado en las visitas de observación y establecer conclusiones.

b) Información Secundaria: Información ya elaborada y analizada sobre la realidad abordada.²⁶ Por ejemplo, contratos, proyectos, estudios, entre otros. Así mismo, otros documentos elaborados directamente por los diferentes actores.

1. Clasificar los documentos de acuerdo a: a) Documentos precontractuales: estudios, estudios previos, estudios de pertinencia y necesidad; b) Documentos contractuales: contrato, proyecto, actas; c) Informes: informes de supervisión, informes de interventoría, evaluaciones externas, conceptos de expertos.

²⁵ Ver Guzmán, M. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL; Naciones Unidas e Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. Evaluación de programas. Notas Técnicas. Santiago de Chile. Agosto, 2007.

²⁶ Ver Ibíd.

2.11 Informe final de evaluación y recomendaciones

Se elabora un informe final de evaluación cuyo destinatario final es la entidad responsable de supervisar el objeto de vigilancia, con recomendaciones que se espera sean tenidas en cuenta en adelante en la formulación de políticas públicas, para de esta manera garantizar los derechos de manera adecuada.

Pautas para elaborar un informe de evaluación:

- a. Identificar cuánto ha sido el avance temporal y presupuestal del plan, programa, proyecto o contrato. **Por ejemplo:** Si el proyecto tiene 12 meses para ser ejecutado y al momento han pasado 6 meses de ejecución, entonces el proyecto va en el 50% de ejecución total. Para mirar el avance del presupuesto miramos lo mismo: si el total de los recursos destinados a ese proyecto es de \$100.000.000 y al momento, solo se han ejecutado \$30.000.000, entonces el avance corresponde al 30%.
- b. Hacer una breve introducción de los antecedentes y la problemática que llevó a que se hiciera esta evaluación por parte de la veeduría ciudadana. **Por ejemplo:** En un proyecto en donde el objeto correspondía a la construcción de un acueducto, la comunidad identificó que el líquido suministrado era turbio, con un color amarillento, generando enfermedades en los niños del municipio, por lo cual se decidió hacer veeduría al proyecto, con el fin de verificar si la ejecución del mismo cumplió con lo establecido inicialmente.
- c. Identificar si se ha vulnerado algún derecho. Si se ha vulnerado, se debe identificar cuál es ese derecho y qué otros derechos se afectan.
- d. Identificar los indicadores que fueron establecidos inicialmente en el objeto de vigilancia y determinar si han sido cumplidos.
- e. Determinar si según su evaluación, se garantizó o no el derecho o derechos que dicho objeto buscaba garantizar.
- f. Incluir los soportes de consulta de información (como encuestas, talleres, fotografías) y describir las actividades realizadas y sus resultados.
- g. Incluir los conceptos técnicos emitidos por los expertos.
- h. Formular recomendaciones y un plan de mejora de acuerdo con los resultados obtenidos.

2.12. Estrategia de comunicaciones

A continuación se debe elaborar una estrategia de comunicaciones que permita dar a conocer a la ciudadanía los resultados de la evaluación realizada. Se sugieren las siguientes acciones:

- a. Identificar a qué medios de comunicación puede acceder desde su territorio: prensa, radio, redes sociales, televisión, cartelera, perifoneo.
- b. Concertar con la entidad gubernamental el uso de medios de comunicación que ella maneja, con el fin de divulgar la información a través de estos.
- c. Verificar que la comunidad objetivo tenga acceso a este medio de comunicación.
- d. Crear campañas de difusión que llamen la atención de la comunidad (carteles, pancartas, folletos, comunicados).
- e. Organizar talleres, foros y debates con la comunidad beneficiaria para presentar sus resultados.
- f. Organizar audiencias en donde participen representantes de la entidad gubernamental y representantes de la ciudadanía, con el fin de generar espacios de diálogo, concertación y discusión de los resultados.

III

**Indicadores para la evaluación de
la gestión pública por parte de las
veedurías ciudadanas con enfoque
basado en derechos humanos**

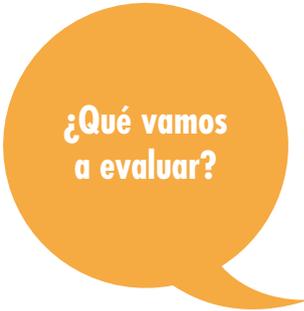
El presente capítulo tiene como objetivo orientar la definición de indicadores para la Evaluación de la Gestión Pública con Enfoque de Derechos Humanos.

La metodología incorpora este enfoque que centra su interés en los resultados de las intervenciones, programas o proyectos.

En el desarrollo del proceso de evaluación es necesario identificar cuáles son las razones que nos llevan a realizar este ejercicio de control social.

Ejemplo: No se lograron los resultados esperados, la calidad de las obras no es la adecuada, no se cuenta con la dotación de infraestructura requerida, no se cumplió con el esquema de vacunación, etc.

Con base en estas razones, se formula el objetivo de evaluación, respondiendo a la pregunta:



¿Qué vamos a evaluar?

- Cumplimiento del plan o programa.
- Insumos utilizados.
- Resultados de los programas o proyectos.
- Calidad de los productos o servicios.
- Pertinencia de los programas o proyectos.
- Sostenibilidad de los programas o proyectos.
- Impacto de los programas o proyectos.
- Grado de garantía de los derechos.

Para hacer la evaluación de la gestión pública por parte de las veedurías ciudadanas, es necesario entender qué es un indicador y cuál es su función e importancia.

3.1 ¿Qué es un indicador?

Un indicador es como un termómetro. El termómetro puede indicar que la temperatura es de 36 grados centígrados; sin embargo, la valoración la debe hacer el médico o la persona capacitada para interpretar ese resultado con los parámetros normales de temperatura que debe tener un ser humano, con el fin de determinar si hay algún signo de alerta o por el contrario los valores se encuentran entre los rangos normales.

Esas mismas situaciones se presentan en la evaluación de la gestión pública desde la ciudadanía. El indicador es una expresión ya sea cualitativa o cuantitativa que nos arroja un resultado. Es nuestra tarea interpretar este dato de acuerdo con el objeto de vigilancia y sus condiciones iniciales. Veamos a continuación una definición más precisa de lo que es un indicador:

“ Un indicador es una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evaluación de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo.²⁷ ”

²⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE. Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores. p 13. Colombia. Disponible en: <http://programadeescritura.uniandes.edu.co/images/Recursos/Citacion/ICONTEC.pdf>

“ Los indicadores son una herramienta importante que permite apoyar el seguimiento y evaluación de la garantía de los derechos (...) y contribuye al análisis de la implementación de las políticas, programas y proyectos realizados en la gestión pública. Pueden dar una aproximación sobre la garantía de los derechos.²⁸ ”

Los indicadores ayudan a evaluar el progreso que está teniendo un programa o proyecto; así mismo, apoyan el proceso de determinación del alcance de los objetivos establecidos. Para esto, los indicadores deben estar directamente relacionados con las metas y los objetivos del proyecto o programa.

A continuación se presentan tres enfoques de medición que orientan a las veedurías ciudadanas para que puedan realizar la evaluación de los objetos de vigilancia priorizados:

- Enfoque de Cadena de Resultados
- Enfoque de los Cuatro Atributos
- Enfoque de Análisis de los Eslabones de la Cadena de Resultados y los Cuatro Atributos

28 Cfr. Fondo de Las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF. Estrategia Hechos y Derechos. Guía No 2.3 ABC de indicadores. Disponible en: http://www4.cundinamarca.gov.co/planeacion/rendicuentas/files/procuraduria/Fase_de_Gestion_de_la_informacion/Guia_2.3_ABC_de_indicadores.docx

3.2. Generación de indicadores a partir de la Cadena de Resultados

El primer enfoque de medición que se presenta en esta guía es la **Cadena de Resultados**, la cual nos permite realizar mediciones de acuerdo con el objetivo de evaluación que hayamos determinado.

“ La cadena de resultados es un modelo lógico que relaciona los insumos y las actividades planeadas para su transformación en productos; y los resultados e impactos que se espera lograr como consecuencia de la generación de dichos productos.²⁹ ”

Esta cadena permite identificar cómo se compone cualquier programa, proyecto, o contrato que deseemos evaluar desde la ciudadanía. Esta composición contiene los elementos que todo objeto de vigilancia debe tener en el marco de la gestión pública.

Los criterios de análisis de información en la cadena de resultados se orientan hacia los **resultados**, pues es en este eslabón de la cadena donde se generan **cambios a corto y mediano plazo**.

A continuación se presenta cómo se compone la cadena de resultados:

²⁹ Ver Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y otros. Guía de análisis de información a partir de la cadena de resultados. Bogotá D.C. Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/4\(12\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/4(12).pdf)



Fuente: Gráfico basado en la Guía 2.5 Análisis de información por cadena de resultados. Estrategia Hechos y Derecho 2015.

La cadena de resultados es la herramienta que permite tener control de las intervenciones en los diferentes eslabones o momentos de la cadena de resultados, garantizando la correcta ejecución de programas y proyectos y controlando los procesos en todos los niveles.

A continuación se presenta el ejemplo de un programa de alimentación escolar, con el fin de entender cómo se reflejaría este esquema en un proyecto real y cómo puede proporcionar herramientas para realizar acciones de evaluación desde las veedurías ciudadanas.



Fuente: Gráfico basado en la Guía 2.5 Análisis de información por cadena de resultados. Estrategia Hechos y Derecho. 2015

3.3 ¿Cómo usar la información de la cadena de resultados para evaluar la gestión pública?

A continuación se presenta cómo la información que se revisa y recolecta por medio de los pasos de la Ruta de Evaluación, sirven para evaluar mediante la cadena de resultados.

Impacto

En el eslabón sobre impacto de la cadena de resultados se debe analizar la siguiente información:

- a) Revisar los indicadores planteados inicialmente en el objeto de vigilancia y determinar si se ha logrado cumplir con estas metas propuestas (se debe usar información secundaria.)
- b) Revisar qué otras variables se han planteado en el Impacto del objeto. Ejemplo: si el objeto de vigilancia era la construcción de una escuela, y el impacto deseado era mejorar el desempeño académico, entonces se debe analizar si se dió esa mejora en los estudiantes (se debe usar información primaria y secundaria, revisar calificaciones del colegio y percepción de los estudiantes).

Es pertinente aclarar que cuando se evalúa el impacto, su evaluación se hace en el largo plazo, por lo que esta medición dependerá del momento en que se encuentre el objeto de vigilancia. Para esto se debe tener en cuenta lo siguiente:

- a) El plan, programa, proyecto o contrato ya debe estar culminado.
- b) Debe haber transcurrido un tiempo posterior a su culminación con el fin de poder medir el impacto.

Resultados

En el eslabón denominado resultados se centra el análisis. En este punto se sugiere:

- a) Revisar los indicadores planteados inicialmente en el objeto de vigilancia en cuanto a resultados y determinar si se ha logrado cumplir con las metas propuestas (se debe usar información secundaria).
- b) Utilizar la observación para determinar si se cumplió con los resultados planteados inicialmente. Estos resultados se pueden percibir posteriormente a la culminación del plan, programa, proyecto o contrato.

La labor como Veedurías es determinar si se cumplió con estos resultados, es decir verificar que los productos o servicios generaron alguna mejora.

Es pertinente aclarar que cuando se evalúa el resultado, su evaluación se hace en el mediano y corto plazo, por lo que esta medición dependerá del momento en que se encuentre el objeto de vigilancia. Para esto debe tener en cuenta lo siguiente:

- a) El plan, programa, proyecto o contrato ya debe estar culminado.

Producto

Los productos o servicios son lo que se entregan a la comunidad o beneficiarios del proyecto. Para evaluar este eslabón de la cadena se pueden usar varios de los datos recolectados:

- a) Revisar frente al plan, programa, proyecto o contrato, si se cumplieron con los productos o servicios estipulados inicialmente (información secundaria).
- b) Utilizar los resultados de reuniones y talleres con la comunidad beneficiaria y entrevistas a actores claves para corroborar que los productos y servicios entregados corresponden a los inicialmente establecidos.
- c) Analizar informes de interventoría para corroborar que los resultados de la investigación correspondan a los conceptos emitidos por la supervisión o Interventoría.
- d) Si el objeto de vigilancia requirió de la emisión de algún concepto técnico por parte de especialistas, este debe contrastarse con los conceptos emitidos por la Interventoría o Supervisión. Deben corresponder al dictamen de personas expertas en el tema.

Es pertinente aclarar que cuando se evalúan los productos o servicios resultantes, se debe tener en cuenta lo siguiente:

- a) El plan, programa o proyecto no necesariamente debe estar culminado, puede estar en su etapa de finalización.
- b) Su avance debe ser mínimo del 90%.
- c) Los productos o servicios correspondientes a un plan, programa, proyecto o contrato que haya culminado recientemente, en donde se puede verificar lo entregado después de culminar la intervención, también están sujetos a verificación.

Actividades

Las actividades corresponden a la gestión que se hace para transformar los insumos en productos finales. La evaluación ciudadana debe tener un control muy específico en este eslabón para garantizar que el producto final se entregue completo y tal como se había establecido inicialmente.

En este punto, la labor de la ciudadanía consiste en hacer un seguimiento detallado de cada una de las actividades que se deben ejecutar para cumplir con un producto adecuado. Para hacer este seguimiento, se propone:

- a) Revisar el plan, programa, proyecto o contrato en detalle para identificar cada uno de los ítems allí relacionados (información secundaria).
- b) Revisar por medio de órdenes de compra, facturas o contratos que se estén adquiriendo cada uno de los ítems establecidos (información secundaria).

- c) Indagar con algunos de los beneficiarios sobre las actividades, las acciones desarrolladas y los avances (información primaria).
- d) Revisar el cronograma del objeto de vigilancia y determinar si va cumpliendo con el tiempo establecido, de lo contrario, se debe prender una alerta y visibilizar el atraso y la razón por la cual se está presentando esta dificultad (información secundaria).
- e) Hacer un seguimiento a las actividades y utilizar herramientas que soporten las acciones realizadas y las situaciones encontradas.

Es pertinente aclarar que a la hora de evaluar las actividades es preferible que el plan, programa, proyecto o contrato no haya culminado y se encuentre entre un 30% y un 60% de avance.

Insumos

Es el primer eslabón o momento de la cadena de resultados. Son los insumos (monetarios, recursos humanos o maquinaria) que se necesitan para cumplir con el plan, programa proyecto o contrato. En este momento se hace uso de la siguiente información:

- a) Determinar el total de dichos recursos y, si es posible, detallar cuáles son las actividades o compras que se van a hacer con estos.

- b) Revisar de dónde provienen. Puede ser cooperación internacional, Estado, regalías, donaciones. Esto permite determinar si los usos son adecuados.

Es pertinente aclarar que cuando se van a evaluar los insumos, se debe tener en cuenta que el proyecto puede encontrarse en cualquier momento de avance o ejecución.

Otro ejemplo de Cadena de Resultados en el área de salud es un proyecto de vacunación contra la gripa H1N1 a niños menores de 12 años.



IMPACTO:

Rendimiento escolar **10%** superior al del año anterior

EFFECTO:

Reducción del ausentismo escolar en un **15%**

PRODUCTO:

1.000.000 de niños vacunados contra **H1N1**

ACTIVIDADES:

Vacunación de **1.000.000** de niños contra **H1N1**

INSUMOS:

1.000.000 de vacunas contra **H1N1** / \$ **2.000.000.000**

Este ejemplo resulta claro para entender cual es el papel de los indicadores de cada uno de los eslabones de la cadena de resultados.

La Cadena se desarrolla de abajo hacia arriba, siendo el eslabón final el impacto que genera el programa o proyecto en el largo plazo. Sin embargo, los criterios de análisis de la información en la cadena de resultados se orientan hacia los **resultados**, pues es en este eslabón de la cadena donde se generan **cambios a corto y mediano plazo**.

Impacto:

En el último eslabón de la cadena de resultados se busca medir el impacto que generó la intervención realizada. En este tipo de medición se requiere contar con la línea base (situación inicial antes de ejecuciones), con el fin de realizar comparaciones e identificar los cambios e impactos que generó el programa o proyecto. En el caso del proyecto del ejemplo, se buscaba vacunar a **1.000.000** de niños contra el **H1N1** para reducir el número de niños que contraen esa enfermedad, dejan de asistir a clase y, por tanto bajan su rendimiento escolar. Después de ponerlo en marcha, se enfermaron **150.000** niños menos que van a dejar de ausentarse del colegio. Esto quiere decir que si hay niños más sanos, van a ausentarse menos de clase y por ende no se perjudicará su rendimiento escolar.

Resultados:

En el penúltimo eslabón de la cadena se busca identificar los resultados a corto y mediano plazo que genera el programa o proyecto. En este punto es posible medir aspectos relacionados con los efectos que produce una intervención en un tiempo corto o medio después de finalizada la misma. En el caso del ejemplo, el proyecto buscaba vacunar a **\$1.000.000** de niños contra la **H1N1**. Si antes se enfermaban **150.000** niños y decimos que el presente proyecto va a reducir esa cifra en un **15%**, quiere decir que esos **150.000** niños ya no van a faltar al colegio. De esta manera podemos medir el efecto de la intervención.

Productos:

En este paso de la cadena se relacionan los productos o servicios resultantes de la transformación de unos

insumos a través de actividades. En el ejemplo se obtuvo que 1.000.000 de niños están vacunados luego de terminar el programa o proyecto. Esto se puede medir con los indicadores de eficacia y busca verificar que se haya cumplido con las metas que estaban establecidas inicialmente. Ej: # de niños vacunados /# de niños programados para vacunación.

Actividades:

En este eslabón de la cadena de resultados se relacionan las acciones que se deben llevar a cabo para cumplir con el objetivo final. Se debe medir en este punto si estas actividades corresponden a las establecidas inicialmente. En este ejemplo se debían vacunar **1.000.000** de niños contra **H1N1**. Para medir el avance que se ha tenido en la ejecución de estas actividades pueden formularse indicadores de proceso.

Ej: se puede medir cuántas vacunas que se han

aplicado del total establecido en la meta. # Vacunas aplicadas/**# de Vacunas programadas.**

Insumos:

Finalmente, en el ejercicio de evaluación a la gestión pública, se deben analizar los insumos previstos en el programa o proyecto. En este caso se tiene **1.000.000** de vacunas a **\$2.000** cada una, que nos cuestan **\$2.000.000.000**. Con estos insumos se inicia la intervención. Se debe medir que se cumpla con esta cantidad, lo cual se puede verificar con una factura que muestre la compra de las vacunas. Por otra parte se puede medir cuántas vacunas aplica cada uno de los profesionales de la salud que participan en el proyecto. Así, se puede medir el indicador por los dos caminos:

No. de Vacunas compradas

No. de Vacunas aplicadas por cada profesional x #Profesionales de la salud.

3.4 el análisis de los cuatro (4) atributos para medir los derechos humanos

El segundo enfoque de medición que se presenta en esta guía hace referencia a la inclusión del análisis de las cuatro "A" para guiar la argumentación desde el enfoque de derechos. Las cuatro A son características que se le atribuyen a las normas y acuerdos internacionales para la garantía de los derechos con el fin de poderlos medir.

Los atributos o criterios que han sido usados con mayor frecuencia se han definido para los derechos económicos y sociales. Para poder entender cada uno a continuación se presentan sus definiciones³⁰:

30 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y otros. Guía de análisis de información a partir de determinantes de equidad y derechos humanos. Bogotá D.C. Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/4\(12\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/4(12).pdf)

a **Cobertura (asequibles):** Los bienes o servicios se deben ofrecer en cantidades suficientes para garantizar cobertura en la población.

b **No. discriminación (accesibles):** Deben estar alcance de todos, económica y físicamente hablando, sin que exista discriminación.

c **Calidad (aceptables):** Los bienes o servicios deben ser de buena calidad.

d **Ajustarse a cada Particularidad (adaptables):** Que se acomoden o ajusten a las necesidades sociales y culturales de la población.

Ejemplo: Tomando como ejemplo el proyecto de construcción de una escuela, se analiza a continuación en qué forma debe cumplir cada uno de los atributos para poder emitir un concepto sobre la garantía integral del derecho a la educación.

a. Cobertura (asequible):

Se empieza por hacer una relación entre los cupos que se ofrecen en el colegio y la demanda de educación secundaria que existe en el lugar. Este análisis puede mostrar si el diseño del proyecto va a garantizar el acceso a la educación secundaria a todos los jóvenes del municipio.³¹

Ejemplo: El proyecto cumple con este atributo si el número de cupos estudiantiles para bachillerato corresponde al número de jóvenes en edades entre 12 y 18 años residentes en el municipio o departamento

(correspondencia entre la oferta de cupos y la población en edad escolar).

¿Qué preguntas nos podemos hacer para medir este atributo?

- ¿Las instalaciones de la institución educativa son suficientemente amplias para acoger a los niños del territorio?
- ¿La Institución cuenta con suficientes docentes para atender a los estudiantes?³²

31 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-743/13. Bogotá D.C. 2013: "El componente de asequibilidad alude a la satisfacción de la demanda educativa por dos vías: impulsando la oferta pública y facilitando la creación de instituciones educativas privadas. Pero, además, supone que dichas instituciones y los programas correspondientes estén disponibles para los estudiantes. Eso implica que reúnan ciertas condiciones que pueden variar dependiendo del contexto, como infraestructura, materiales de estudio, instalaciones sanitarias con salarios

competitivos, bibliotecas, tecnología, etc. En suma, el componente de disponibilidad de la educación comprende i) la obligación estatal de crear y financiar instituciones educativas; ii) la libertad de los particulares para fundar dichos establecimientos y iii) la inversión en recursos humanos y físicos para la prestación del servicio".

32 Ver la alianza educación compromiso de todos. Índice del Derecho a la Educación IDE. Disponible en <http://www.educacioncompromisodetodos.org/derecho-a-la-educacion/>

b. No discriminación (accesible):

Dadas las particularidades del proyecto o contrato, se debe analizar la ubicación de la escuela para verificar si se encuentra al alcance de toda la población objetivo.³³

Ejemplo: La distancia entre la escuela y las casas de habitación en el área rural debe permitir llegar en máximo 20 minutos a pie (factores geográficos).

¿Qué aspectos debemos tener en cuenta?

- Factores personales, familiares o escolares.
- Factores económicos.
- Factores geográficos.³⁴

33 Colombia. Corte Constitucional. **Sentencia T-306/11**. Bogotá D.C. 2011. “No discriminación: “la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho” [43], por lo que no están excluidas las medidas de acción afirmativa [44]. La obligación correlativa del Estado en este punto es, obviamente, la eliminación de todo tipo de discriminación en el sistema educativo, compromiso que es desarrollo del artículo 13 de la Constitución que reconoce el derecho a la igualdad.

(ii) Accesibilidad material: “la educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia)”[45]. La obligación estatal es garantizar, por los medios más adecuados, que el servicio educativo sea accesible desde el punto de vista físico, lo que hace parte del mandato contenido en el inciso 5 del artículo 67 que prescribe que el Estado debe asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

(iii) Accesibilidad económica: “La educación ha de estar al alcance de todos”, lo que se traduce en que se ha de ofrecer educación pública gratuita en todos los niveles.”

c. Calidad (aceptable):

Para evaluar la calidad en términos de derechos, se puede medir mediante un cuestionario la percepción de los beneficiarios frente a la calidad obtenida, si las familias y los alumnos se encuentran satisfechos o no frente a los resultados de la educación impartida.

Ejemplo: Al menos el 75% de los padres de familia y los alumnos debe declararse satisfecho con la calidad de la educación impartida, teniendo en cuenta sus expectativas y objetivos particulares.³⁵

¿Qué aspectos se deben tener en cuenta?

- Calidad de los programas de estudio y los métodos pedagógicos.
- Niveles de competencia de los estudiantes.
- Percepción de la educación por parte de los usuarios (padres de familia y estudiantes) de acuerdo con las demandas de la educación superior y acceso a la vida laboral.

34 Ver la alianza educación compromiso de todos. Índice del Derecho a la Educación IDE. Disponible en <http://www.educacioncompromisodetodos.org/derecho-a-la-educacion/>

35 Óp. Cit. **Sentencia T-743/13**. “El deber estatal de reglamentar los estándares mínimos que regirán la prestación del servicio educativo, cobra, por eso, especial importancia a la hora de verificar el cumplimiento del componente de aceptabilidad educativa en su faceta de calidad en un caso concreto. Establecidos esos presupuestos básicos, la tarea del Estado consistirá en asegurar su plena observancia, de conformidad con el principio de progresividad y prohibición de retroceso intrínsecos a la cobertura de las facetas prestacionales de los derechos fundamentales, como la educación. Por lo demás, esta corporación y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia han considerado que una educación aceptable implica: un adecuado control y vigilancia de la actividad educativa [43], la prohibición de castigos físicos y tratos humillantes o degradantes[44], la adopción de medidas destinadas a garantizar que la educación sea culturalmente aceptable para las minorías étnicas[45] y la capacitación de los docentes[46]”.

▶ d. Ajustarse a cada particularidad (adaptable):

Por último, se mide si el programa o proyecto se ajusta a las particularidades del territorio, si se trata de una zona urbana o rural y si la población es homogénea o no.³⁶

Ejemplo: Teniendo en cuenta que una buena parte del territorio es zona rural y que entre la población hay un grupo de desplazados afrodescendientes, hay que verificar si en los contenidos de la educación (temas agropecuarios o lo relacionado con turismo rural) tienen cabida y si se incluye el enfoque diferencial en lo que se refiere a la población.

Existe una tabla de atributos generada por el Centro de Análisis y Asuntos Públicos (CAAP) que define atributos para varios derechos, con el fin de identificar indicadores para su medición, si desea consultar esta información puede consultar el [Anexo No 4](#).

¿Qué preguntas se pueden hacer para medir este atributo?

- ¿Se asegura la asistencia regular y la permanencia en el sistema?
- ¿La educación es apropiada según las características de los estudiantes?
- ¿La educación reconoce al estudiante como centro educativo?³⁷

36 *Ibíd.* “El requisito de adaptabilidad cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones de prestación del servicio educativo que imperan en cada establecimiento, y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar. Por esa razón, la satisfacción del componente de adaptabilidad se ha vinculado con la adopción de medidas que adecuen la infraestructura de las instituciones y los programas de aprendizaje a las condiciones requeridas por los estudiantes, en particular, por aquellos que hacen parte de grupos poblacionales de especial protección, como las

personas con discapacidades[32] o con capacidades intelectuales excepcionales[33], los niños trabajadores[34], los menores que están privados de su libertad[35], los estudiantes de grupos étnicos minoritarios[36], las mujeres en estado de embarazo[37] y los alumnos que residen en zonas rurales[38]. La aspiración específica del componente de adaptabilidad consiste, en últimas, en asegurar que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo [39].”

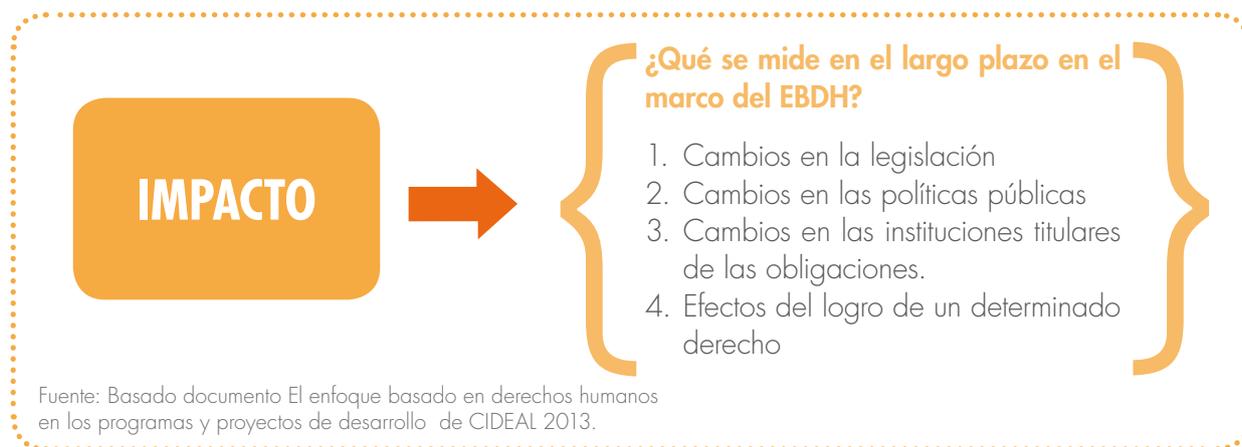
37 **Ver La alianza educación compromiso de todos. Índice del Derecho a la Educación IDE. Bogotá 2015. [online]. Disponible en <http://www.educacioncompromisodetodos.org/derecho-a-la-educacion/>**

3.5 El enfoque basado en derechos humanos y su relación con la cadena de resultados

A continuación se presenta el tercer enfoque para medir, en el cual la medición relaciona el análisis de los indicadores identificados en la cadena de resultados con los atributos definidos para la medición de derechos de segunda generación o derechos económicos y sociales.

El Enfoque Basado en Derechos Humanos permite incluir esta medición en los siguientes eslabones o momentos, tal como se presenta a continuación, iniciando en el eslabón 5 y terminando en el 1, así:

Impactos



El último momento o eslabón es el Impacto. Este momento es el más difícil de evaluar en el objeto de vigilancia. Las evaluaciones de impacto requieren muchos recursos, tiempo y personal especializado.

El impacto es lo que se espera que suceda en el largo plazo si se ejecuta un determinado plan, programa, proyecto o contrato. Es el cambio a largo plazo lo que se espera que suceda. Pero este cambio no depende solo del objeto de vigilancia, depende de muchas otras variables externas.

Hay cosas que se podrían medir pero en el largo plazo, como cambios en la legislación y cambios en las políticas públicas. Son mediciones complejas que requieren de estudios y recursos importantes.

Resultados

EL RESULTADO DEBE SER CONSECUENCIA INMEDIATA DEL PRODUCTO

Ejemplo:

RESULTADOS

Se eleva la calidad de la educación que reciben los estudiantes que asisten a la escuela de la vereda de San Antonio.

¿En qué criterio de centra el análisis de la información a partir de la cadena de resultados?

En los **RESULTADOS**, puesto que se ponen en el centro de la gestión como cambios en bienestar o comportamiento a corto y mediano plazo, y no los productos como bienes y servicios entregados a los beneficiarios.

Fuente: Hechos y derechos, generación y análisis de información.

Fuente: Gráfico basado en la Guía 2.5 Análisis de información por cadena de resultados. Estrategia Hechos y Derecho. 2015

Asequible: ¿Qué porcentaje de niños de la vereda pueden acceder a una educación de mejor calidad?

Accesible: ¿Los niños indígenas de la vereda de San Antonio han probado el ciclo de formación?

Aceptable: ¿Los docentes de la escuela de la vereda de San Antonio han probado el ciclo de formación?

Adaptable: ¿La escuela de la vereda de San Antonio integra en sus prácticas educativas el desarrollo de competencias ciudadanas en los estudiantes, acorde a sus creencias culturales?

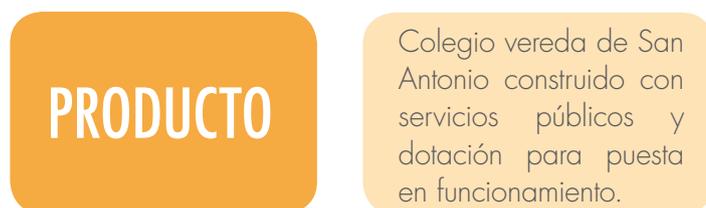
En este momento o eslabón de **Resultados** (efectos a corto y mediano plazo) se espera que estos se den como consecuencia inmediata del **Producto**, entonces, si el producto era el colegio construido, el resultado esperado puede ser que se eleve la calidad de la educación en ese municipio. Es decir, se espera que pase eso después de construir

el colegio, ya que los niños cuentan con mejores instalaciones para estudiar.

En este momento se puede medir si ese resultado esperado cumple con las características que nos permiten medir si el proyecto incluye el enfoque basado en derechos humanos.

Productos

Ejemplo:



Fuente: Gráfico basado en la Guía 2.5 Análisis de información por cadena de resultados. Estrategia Hechos y Derecho. 2015

Asequible: ¿Las instalaciones son suficientemente amplias para recibir a todos los niños de la vereda?

Accesible: ¿El costo de la educación les permite a todas las familias enviar a sus niños a estudiar en la escuela? ¿Cuántos estudiantes acceden al beneficio de gratuidad?

Aceptable: ¿Las instalaciones son funcionales y de buena calidad?

Adaptable: ¿Las instalaciones se ajustan a las condiciones y características sociales y culturales de la población?

En este eslabón o momento de nuestra cadena, están los **PRODUCTOS**, que son lo que se le entrega a la población: son los productos o servicios resultantes del plan, programa, proyecto o contrato. En este momento se pueden mirar aspectos que incluyen el enfoque basado en derechos humanos.

- Cobertura
- No discriminación

- Calidad
- Ajustarse a cada particularidad (pertinencia)

Estos cuatro aspectos son fundamentales para garantizar que el objeto de vigilancia incluya el enfoque basado en derechos humanos. Para medir cada uno se pueden formular preguntas que permitan identificar el cumplimiento de estas 4 características.

1 y 2 Insumos y actividades



Fuente: Elaboración propia 2015

En los dos primeros eslabones o momentos de la cadena de resultados se encuentran **los Insumos y las Actividades**. Si se quiere medir por ejemplo cómo ha sido el uso de los recursos o el avance en las actividades de nuestro objeto de vigilancia, entonces se debe revisar aspectos como: ¿Qué porcentaje de los recursos se han ejecutado? y ¿Se han adicionado recursos? Si se quiere medir actividades se revisan aspectos como: ¿Qué porcentaje se ha avanzado de cada actividad?, ¿Se ha cumplido con el cronograma establecido?

Estas mediciones permiten determinar si se han cumplido a cabalidad las actividades, de forma que garanticen el **Producto Esperado**. Sin embargo, en este punto **no se miden aspectos como la calidad, la cobertura, la inclusión de todos los grupos poblacionales, porque estos aspectos se miden en los productos y resultados.**

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En: Revista CEPAL. No.88. Abril, 2003.

BORJA, Carmen; **HIDALGO**, Richard y **GARCÍA**, Paloma. RED EN DERECHOS. 2011. El enfoque basado en Derechos Humanos: Evaluación e Indicadores. Septiembre 2011. Disponible en: http://www.redenderechos.org/webdav/publico/evaluacionEBDH_final.pdf

BURGOS, Germán. Del Estado de derecho al Estado de los derechos. En: Cubides, Juliana y Mora, Andrés Felipe. Economía Política de la Educación. El caso de Bogotá. Colección Estudios Políticos y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina UNIJUS. Universidad Nacional de Colombia, 2009.

CHAPARRO, Jairo y **LEMA**, Mauricio. Metodologías para la construcción comunitaria: la generación de proyectos. 1956. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/sociologia/met1/5.htm>

CENTRO DE ANÁLISIS DE ASUNTOS PÚBLICOS. Herramienta conceptual para la construcción de las baterías de medición de la situación de Derechos Humanos y la inclusión de la estrategia nacional para la Garantía de los Derechos Humanos en las Administraciones Territoriales. Bogotá, 2015.

CIDEAL. La aplicación del Enfoque basado en derechos humanos a los programas y proyectos de desarrollo. Madrid, 2013.

Colombia. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 80. (28, octubre, 1993). Artículo 32. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial. Bogotá D.C. 1993.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1712. (06, marzo, 2014). Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1755. (30, junio, 2015). Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá D.C. Art. 13.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1757 (06, julio, 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial. 2015. Bogotá. 2015. Art. 61.

Colombia. Constitución Política. Título II. Capítulos I, II y III. Bogotá D.C.1991.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1527-00. Bogotá D.C. 2000

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-087-10. Bogotá D.C. 2010.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-306/11. Bogotá D.C. 2011.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-743/13. Bogotá D.C. 2013.

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Rendición de cuentas con enfoque de derechos humanos. Bogotá, 2015.

CORREDOR, Consuelo. La política social en clave de derechos. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia, 2010.

DE LUIS, Elena; **FERNÁNDEZ,** Celia y **GUZMÁN,** Cristina. ONGAWA y UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID. (2013) Derecho humano al agua y saneamiento. Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos (EBDH). 2003. Disponible en: <http://www.ongawa.org/wp-content/uploads/2013/09/DHAgua ysaneamiento.pdf>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Guía para la evaluación de la gestión pública. Herramienta de control social. Enero, 2005. Disponible en: <http://mecicalidad.dafp.gov.co/documentacion/Componentes%20Informacion%20y%20Comunicacion%20Publica/GuiaEvaluacionGestionPublica.pdf>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DANE. Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores. Colombia. Disponible en: <http://programadeescritura.uniandes.edu.co/images/Recursos/Citacion/ICONTEC.pdf>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Lineamiento Metodológico de evaluación a la gestión, resultados y operación de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías. Bogotá. 2015. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/EV-101%20Evaluaci%C3%B3n%20Gesti%20Results%20Operaci%C3%B3n%20Proys%20SGR.pdf>

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN. UNAM. Guía mínima para la elaboración de planes de desarrollo institucional. Agosto, 2008. Disponible en: http://www.planeacion.unam.mx/Planeacion/Apoyo/guia_minima.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES SOCIAL 100. Lineamientos para la focalización del gasto público social. Bogotá, 2006.

FERNANDEZ, Amelia; **BORJA**, Carmen; **HIDALGO**, Richard y **GARCÍA**, Paloma. ISI ARGONAUTA E INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN. Guía para la incorporación del Enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo. Madrid. Marzo, 2010. Disponible en: http://www.redenderechos.org/webdav/publico/guia_isi_abril_2010.pdf

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA UNICEF. ESTRATEGIA HECHOS Y DERECHOS. Guía No 2.3 ABC de indicadores. Disponible en: http://www4.cundinamarca.gov.co/planeacion/rendicuentas/files/procuraduria/Fase_de_Gestion_de_la_informacion/Guia_2.3_ABC_de_indicadores.docx

FONDO DE POBLACIÓN DE NACIONES UNIDAS. El enfoque basado en los derechos humanos. 2015. Disponible en: <http://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

GUZMÁN, Marcela; COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CEPAL; NACIONES UNIDAS E INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL ILPES. Evaluación de programas. Notas Técnicas. Santiago de Chile. Agosto, 2007. Disponible en: <http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/0/32040/sgp64.pdf>

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Lineamientos para la inclusión de la primera infancia, la infancia y la adolescencia en los planes territoriales de desarrollo. 29 de enero de 2016. P.7. Disponible en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/SNBF1/LINEAMIENTO%20PLANES%20DE%20DESARROLLO%20APROBADO%2001-02%20rev.pdf>

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR y otros. Guía de análisis de información a partir de determinantes de equidad y derechos humanos. Bogotá D.C. Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/4\(12\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/4(12).pdf)

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR y otros. Guía de análisis de información a partir de la cadena de resultados. [online] Bogotá D.C. Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/4\(12\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/4(12).pdf)

La alianza educación compromiso de todos. Índice del Derecho a la Educación IDE. Bogotá 2015. Disponible en <http://www.educacioncompromisodetodos.org/derecho-a-la-educacion/>

MINISTERIO DEL INTERIOR. Manual de Derechos Humanos: Una herramienta básica para los servidores públicos. Ecuador. Disponible en: <http://www.>

ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/12/Manual-de-Derechos-Humanos.pdf

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Plan Nacional de formación. Mecanismos jurídicos para el control social. Bogotá. 2003. Disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/participacion-ciudadana/Modulo%202.pdf>.

NACIONES UNIDAS. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. ¿Qué son los derechos humanos? Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

PASTOR, Elías. Las medidas de acción afirmativa o medidas especiales: para reparar las injusticias históricas y la discriminación. Bogotá, 2010.

Presidencia de la República. Consejería de Derechos Humanos. Planes de desarrollo municipal con enfoque de derechos humanos: guía para su formulación. Bogotá, 2015. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/Cartilla%201%202%203%20EBDH.pdf>

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Memorias del Programa de capacitación en participación ciudadana y control social; en la garantía de derechos y en la contratación estatal. 2010.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. IV Semana de Participación Ciudadana, “El Derecho de petición, la contratación estatal y la participación democrática”. Colombia, 2015.

PROJECT MANAGEMENT FOR DEVELOPMENT ORGANIZATIONS. Gerencia de proyectos para organizaciones del desarrollo. Una metodología para la gerencia de proyectos de desarrollo en organizaciones internacionales de asistencia y apoyo humanitario. 2009. Disponible en: <http://www.gestionsocial.org/archivos/00000832/PM4DEV.4.pdf>

QUINTERO, Víctor Manuel. Capítulo cinco: Un sistema de seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos. Una propuesta metodológica. En Evaluación de proyectos sociales-Construcción de indicadores. Cali, 1995.

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Programando con perspectiva de derechos humanos en México. 2014. Disponible en <http://incan-mexico.org/incan/docs/POT/manual-1.pdf>

SEN, Amartya. El derecho a no tener hambre. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2002.

UNESCO. Guía para el Seguimiento y la Evaluación de proyecto comunitarios. París, 2010.

UNICEF. Estrategia de Hechos y Derechos. Lineamiento para el proceso de rendición pública de cuentas territorial sobre la garantía de los derechos de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud 2012 - 2015. UNICEF -I CBF. Bogotá

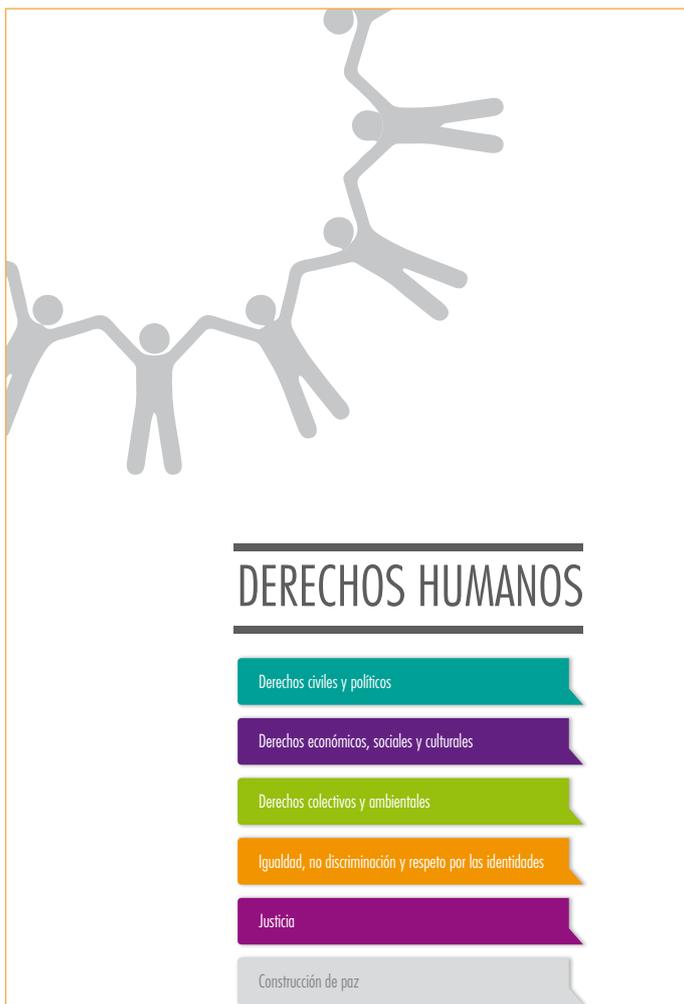
VITE, Miguel. La nueva vulnerabilidad social. En: Revista Economía, Gestión y Desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas Pontificia Universidad Javeriana, Cali. 2007. No. 5.

Anexos

Anexo 1



Lista de Derechos: Consejería Presidencial de los derechos humanos



Derechos civiles y políticos

	Derecho a la vida		Derecho de rectificación y respuesta
	Derecho a la integridad personal		Derecho a la libertad de reunión
	Derecho a la libertad personal		Derecho a la libertad de asociación
	Derecho a garantías judiciales		Derecho protección a la familia
	Principio de legalidad y de no retroactividad		Derechos del niño
	Derecho a indemnización		Derecho a la propiedad privada
	Derecho a la protección a la honra y de la dignidad		Derecho a la protección judicial
	Derecho a la libertad de pensamiento y expresión		Derecho a no ser sometido a desaparición forzada, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes

Derechos civiles y políticos



Derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas - Habeas Data



Derecho a apelar o consultar las sentencias judiciales



Derecho al libre desarrollo de la personalidad



Derecho de cualquier persona a capturar delincuentes sorprendidos en flagrancia



Derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades



Derecho de reunión y manifestación pública y pacífica



Derecho a circular libremente por el territorio nacional



Derecho de sindicalización y de fuero a los dirigentes sindicales



Derecho de libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra



Derecho a participar, conformar y ejercer el control político (veedurías Ciudadanas)



Derecho al debido proceso en actuaciones judiciales y administrativas



Derecho a ejercer los mecanismos de participación ciudadana



Derecho al habeas corpus

DERECHOS HUMANOS

Derechos económicos, sociales y culturales



Derecho a la propiedad individual y colectiva



Derecho a la alimentación



Derecho a la seguridad social



Derecho a la vivienda digna



Derecho al trabajo



Derecho a la salud



La protección contra el desempleo



Derecho a la educación



Derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo



Derecho a participar libremente en la vida cultural de la comunidad



Derecho a la igualdad de la remuneración



Derecho a la protección de las producciones científicas, literarias y artísticas



Derecho a la remuneración mínima



Derecho a la recreación, el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre



Derecho a la limitación de la jornada máxima de trabajo

DERECHOS HUMANOS

Derechos económicos, sociales y culturales



Derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales



Deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura



Derecho de huelga



Protección a la actividad periodística



Derecho a crear establecimientos educativos



Derecho al acceso a documentos públicos



Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural



Carácter público del espectro electromagnético y control estatal



Derecho a la autonomía universitaria



Derecho al pluralismo informativo y la competencia

Derechos colectivos y ambientales



Derecho a un medio ambiente sano



Derecho e intereses colectivos de los consumidores y usuarios

Derechos colectivos y ambientales



Derecho a la protección de recursos naturales



Derecho a la defensa del patrimonio cultural de la nación



Derecho al espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público



Derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública



Derecho al equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales



Derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna



Derecho a la defensa del patrimonio público

Igualdad, no discriminación y respeto por las entidades



Protección a las personas a la tercera edad



Protección a la mujer



Igualdad de derechos y deberes de los hijos



Derecho de los adolescentes a la protección, la formación integral y la participación

Igualdad, no discriminación y respeto por las entidades



Protección y asistencia a la tercera edad



Igualdad y no discriminación por razón de edad y derechos de los mayores



Derecho a la atención en salud y al saneamiento ambiental como servicios públicos



Igualdad ante la Justicia



Igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres



Igualdad en el acceso a la funciones públicas



Igualdad y no discriminación por razón de discapacidad y derechos de los discapacitados



Igualdad salarial



Igualdad y no discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones



Igualdad en la enseñanza



Igualdad y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género

Justicia



Acceso a la Justicia con enfoque diferencial



Articulación entre jurisdicciones



Sistema de información judicial coherente, articulada y pertinente



Implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos



Política Criminal garante de los Derechos Humanos

Construcción de paz



Recuperación de la Memoria Histórica



Desarrollo de las comunidades y territorios especialmente afectados por el conflicto



Inclusión económica, social y cultural de la población desmovilizada y desvinculada del conflicto.



Institucionalidad encaminada a la construcción de paz



MODELO DE ENCUESTA

Nombre del programa o proyecto: _____

DENTIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA

Nombre: _____

Sexo: _____ Edad: _____

Ubicación: Urbana Rural Barrio o Vereda: _____

Estrato Socioeconómico: _____ Teléfono: _____

SITUACIÓN ACTUAL

1. Actualmente en su vivienda ¿cómo obtiene el agua para su consumo?:

Acueducto permanente Acueducto por horas Carro tanque Aguas lluvias

Aljibe, pozo Nacimientos de aguas, lagos o ríos

2. El suministro de agua para su vivienda es: Bueno Malo Regular

3. El agua que recibe en su casa actualmente, ¿presenta algunas de estas características?:

Color diferente al transparente Algún tipo de residuo Mal sabor Algún olor

4. ¿Cómo es la presión del agua?: Baja Media Alta

5. ¿Cuánto dinero destina mensualmente para pagar el agua?: _____

6. ¿Cuenta con medidor o contador en su casa? _____

7. ¿Usted o algún miembro de su familia se ha enfermado por el consumo del agua?

Si No

Anexo 3

A continuación se describe en detalle cada de una de las herramientas y la manera en que estas se aplican en terreno.

INSTRUMENTOS				
OBSERVACIÓN DIRECTA (Cualitativo)	ENCUESTA (Cuantitativo)	GRUPO FOCAL (Cualitativo)	ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA (Cualitativo)	TALLER Control Social Activo Participativo ³⁸
Consiste en observar atentamente las dinámicas, contextos, relaciones y hechos en el espacio-tiempo específico en el que se ejecuta el proyecto.	Cuestionario aplicado a una muestra de la población beneficiaria, líderes y/o actores involucrados, con el fin de obtener generalidades de un proyecto de inversión dado. Está conformado por un número limitado de preguntas cerradas (Max 20).	Diálogo a partir de una serie de preguntas abiertas formuladas a individuos seleccionados por su conocimiento, experiencia, representatividad e incidencia en el proyecto.	Reunión de 8 a 12 personas de los grupos de interés, en la que partir de preguntas guía se genera un debate dirigido a identificar las percepciones, opiniones y comentarios.	Valorar desde sus propios criterios y visiones el proyecto. Sesión de trabajo participativo en la que se obtienen datos cualitativos de los actores de los grupos de interés del proyecto.

Fuente: lineamiento Metodológico de evaluación a la gestión, resultados y operación de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías

38 Ver Departamento Nacional de Planeación. Lineamiento Metodológico de evaluación a la gestión, resultados y operación de proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías. Bogotá. 2015. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/EV-I01%20Evaluaci%C3%B3n%20Gest%20Results%20Operaci%C3%B3n%20Proys%20SGR.pdf>



DERECHOS	ATRIBUTOS
<p>El Derecho a la vida</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Privación arbitraria de la vida 2. Desaparición de personas 3. Salud y nutrición 4. Pena de muerte
<p>El derecho a la libertad y seguridad de la persona</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Arresto y detención basados en cargos penales 2. Privación administrativa de la libertad 3. Revisión efectiva por un tribunal 4. Seguridad frente delitos y abuso por parte de agentes del orden público.
<p>El derecho a una alimentación adecuada</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nutrición 2. Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor 3. Disponibilidad de alimentos 4. Accesibilidad de los alimentos
<p>El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Salud sexual y reproductiva 2. Mortalidad infantil y atención sanitaria 3. Entorno natural y ocupacional 4. Prevención, tratamiento y control de las enfermedades 5. Accesibilidad a centros de salud y medicamentos esenciales
<p>El derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integridad física y mental de personas detenidas o reclusas 2. Condiciones de detención 3. Uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fuera de la detención 4. Violencia comunitaria y doméstica
<p>El derecho a participar en los asuntos públicos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ejercicio de los poderes legislativos, ejecutivos y administrativos 2. Sufragio universal 3. Acceso a cargos públicos
<p>El derecho a una vivienda adecuada</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Habitabilidad 2. Acceso a servicios 3. Asequibilidad de la vivienda 4. Seguridad de la tenencia

DERECHOS	ATRIBUTOS
El derecho a la seguridad social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad en el ingreso para los trabajadores. 2. Acceso asequible a la atención de salud. 3. Apoyo a la familia, los niños y los adultos dependientes. 4. Planes de asistencia social con fines concretos.
El derecho al trabajo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acceso a un trabajo decente y productivo. 2. Condiciones de trabajo justas y seguras. 3. Formación, mejora de competencias y desarrollo profesional. 4. Protección frente al trabajo forzoso y el desempleo.
El derecho a la libertad de opinión y expresión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de opinión y para difundir información. 2. Acceso a la información. 3. Deberes y responsabilidades especiales.
El derecho a un juicio justo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acceso e igualdad ante cortes y tribunales. 2. Audiencia pública por tribunales competentes e independientes. 3. Presunción de inocencia y garantías en la determinación de los cargos penales. 4. Protección especial para los niños. 5. Revisión por un tribunal superior.
Violencia contra la mujer	<ol style="list-style-type: none"> 1. Salud sexual y reproductiva prácticas tradicionales nocivas. 2. Violencia doméstica. 3. Violencia en el trabajo, trabajo forzoso y trata de personas. 4. Violencia comunitaria y abuso por agentes del orden público. 5. Violencia en situaciones de conflicto, post conflicto y de emergencia.
El derecho a la No discriminación y la igualdad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Igualdad ante la ley y protección de la persona. 2. Discriminación directa o indirecta por agentes públicos y privados que anulan u obstaculizan: <ol style="list-style-type: none"> a. El acceso a un nivel de vida, a la salud y a la educación. b. La igualdad de oportunidades para ganarse la vida. 3. Medidas especiales, incluso medidas para la participación y la adopción de decisiones.

Fuente: Tomado de Herramienta conceptual para la construcción de las baterías de medición de la situación de Derechos Humanos y la inclusión de la estrategia nacional para la Garantía de los Derechos Humanos en las Administraciones Territoriales. Centro de análisis de asuntos públicos. p. 3.



Mecanismos jurídicos para el control social

▶ 1

Acciones Populares: “Son un mecanismo para la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos; es decir, aquellos que afectan el patrimonio, el espacio, la seguridad pública, la moral administrativa, la libre competencia económica, el ambiente y la salud pública”.³⁹

▶ 2

La acción del Grupo: “La acción del grupo o de clase es la garantía constitucional de carácter judicial que permite una pluralidad de personas, constituidas como grupo, acudir ante la justicia para reclamar la reparación del daño ocasionado a un derecho fundamental, a un derecho o interés colectivo, o a un derecho de carácter patrimonial de cada uno de los miembros de ese conjunto de personas, cuando el daño sea producido para todos por una misma causa”.⁴⁰

▶ 3

Acción de Tutela: Es un mecanismo que cualquier persona puede usar para solicitarle a un juez la protección rápida y efectiva de sus derechos fundamentales cuando estos son amenazados o violados por una autoridad pública o por particulares.⁴¹

▶ 4

Acción de Cumplimiento: Es un mecanismo para la protección de los derechos, que busca atacar el cumplimiento de normas (Constitución política, leyes, decretos, actos administrativos, deberes y obligaciones de la administración pública).⁴²

▶ 5

Denuncia: Es el acto de poner en conocimiento de la autoridad, aquellos hechos que constituyan un delito, es decir, una infracción a la ley penal.⁴³

▶ 6

Queja: Es la manifestación de inconformidad de una personas con respecto a la “conducta oficial realizada u omitida por uno o varios servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas, con el fin de que el Estado despliegue en su contra la acción disciplinaria y el poder punitivo”.⁴⁴

39 Ver Ministerio del Interior y de Justicia. Plan Nacional de Formación. Mecanismos jurídicos para el control social. p.20. [online]. Bogotá. 2003. Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/participacion_ciudadana/Modulo%202.pdf.

40 Ver Ibid. P. 26

41 Ver Ibid. P. 29

42 Ver Ibid. P. 33

43 Ver Ibid. P. 36

44 Ver Ibid. P. 43

Guía metodológica para la evaluación de la Gestión Pública con enfoque basado en derechos humanos, dirigida a las veedurías ciudadanas

Departamento Administrativo de la Función Pública

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: **334 4080 / 86** - Fax: **341 0515**

Web: www.funcionpublica.gov.co

e mail: eva@funcionpublica.gov.co

Línea gratuita de atención al usuario: **018000 917770**

Bogotá, D.C., Colombia.

Septiembre de 2016