



Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos

**Manual para la implementación de  
políticas con enfoque basado en  
derechos humanos:**

# **GUÍA METODOLÓGICA Y ESTUDIO DE CASOS**

**Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
Dirección General de Derechos Humanos**

**2013  
Lima, Perú**



## Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

**Manual para la implementación de  
políticas con enfoque basado en  
derechos humanos**

### **GUÍA METODOLÓGICA Y ESTUDIO DE CASOS**

Primera Edición, noviembre 2013

© Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
Calle Scipión Llona 350, Miraflores, Lima - Perú  
Teléfono: 204 8130  
[www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)  
<http://observatorioderechoshumanos.pe>

**Ministro de Justicia y Derechos Humanos:**  
Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra

**Viceministro de Derechos Humanos y  
Acceso a la Justicia:**  
Dr. Henry José Ávila Herrera

**Director General de Derechos Humanos:**  
Dr. Roger Rafael Rodríguez Santander

**Edición:**  
Cecilia Heraud

**Diseño y diagramación:**  
Mary Reymundo Aguilar

**Impresión:**  
Industrias Gráficas Ausangate S.A.C.

El presente documento ha sido elaborado por Alonso Cárdenas Cornejo, Director de Políticas y Gestión de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Participaron en su elaboración Salvador Herencia Carrasco, Jessica Maeda Jerí y Roger Rodríguez Santander.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional  
del Perú: N° 2013-19409

Manual para la implementación de  
políticas con enfoque basado en  
derechos humanos:

# GUÍA METODOLÓGICA Y ESTUDIO DE CASOS

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
Dirección General de Derechos Humanos

# Índice

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>4</b>
Palabras del Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia .....	<b>4</b>
Palabras del Director General de Derechos Humanos .....	<b>6</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>8</b>
<b>Capítulo I:</b> .....	<b>10</b>
<b>EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>10</b>
1.1. Antecedentes .....	<b>10</b>
1.2. ¿Qué es el enfoque basado en derechos humanos? .....	<b>12</b>
1.3. Enfoque de derechos humanos y desarrollo humano .....	<b>16</b>
<b>Capítulo II:</b> .....	<b>17</b>
<b>METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS</b> .....	<b>17</b>
2.1. <b>Consideraciones previas</b> .....	<b>17</b>
Consideración Previa 1. Categorías analíticas del “Triángulo Estratégico” .....	<b>17</b>
Consideración Previa 2. Las “etapas” en el proceso de las políticas públicas .....	<b>19</b>
Consideración Previa 3. Los medios de ejecución .....	<b>19</b>
2.2. <b>Etapas para la elaboración de políticas públicas con enfoque basado en derechos humanos</b> .....	<b>20</b>
2.2.1. Definición del problema utilizando el EBDH .....	<b>21</b>

2.2.2. La obtención de información utilizando el EBDH.....	23
2.2.3. La proyección de resultados y el EBDH.....	24
<b>Capítulo III:</b> .....	<b>27</b>
<b>ESTUDIOS DE CASO PARA DISEÑAR E IMPLEMENTAR POLÍTICAS CON ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS</b> .....	<b>27</b>
3.1. Consideración general.....	28
3.2. Estudio de caso 1: La lucha contra obesidad infantil en el Perú .....	28
3.2.1. Definición del problema .....	31
3.2.2. Obtención de información .....	33
3.2.3. Proyección de resultados.....	37
3.3. Estudio de caso 2: Lucha contra la tuberculosis en Lima Metropolitana .....	38
3.3.1. Definición del problema .....	40
3.3.2. Obtención de información.....	42
3.3.3. Proyección de resultados.....	47
3.4. Estudio de caso 3: ¿Cómo adecuar las metas nacionales a nivel regional? .....	50
Ejemplo 1: Accidentes de tránsito .....	50
Ejemplo 2: Educación para niños y niñas en situación de vulnerabilidad .....	54
Ejemplo 3: Personas privadas de libertad .....	56
<b>A modo de conclusión</b> .....	<b>60</b>
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>62</b>

# Presentación

El mundo contemporáneo se caracteriza por ser de cambio constante y en ese contexto se enfrenta a un sinnúmero de desafíos. Hay retos enormes en lo social, en lo político, en lo económico, en lo cultural y en lo ambiental. El Estado, para hacer frente a estos retos con alto nivel de complejidad, necesita que sus intervenciones públicas incluya, necesariamente, el enfoque basado en derechos humanos.

Sin embargo, su implementación en las políticas públicas es algo poco desarrollado en nuestro país. En este sentido, el “Manual para la Implementación de Políticas con Enfoque Basado en Derechos Humanos: Guía Metodológica y Estudios de Caso”, busca contribuir a que el Estado, en todos sus niveles y en todos sus estratos, considere dicho enfoque en su accionar.

De igual forma, considero sumamente positivo que el Manual utilice ejemplos concretos o estudios de caso para ilustrar la importancia del enfoque en diferentes ámbitos, que tienen que ver desde subrayar la relevancia de los grupos en situación de especial protección, hasta la necesidad de articular las intervenciones de diferentes sectores del Estado.

El presente Manual ha estado a cargo de Alonso Cárdenas Cornejo. Participaron en su elaboración Salvador Herencia Carrasco, Jessica Maeda Jerí y Roger Rodríguez Santander.

Desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos estamos convencidos de que la implementación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en las políticas públicas contribuirá notablemente a acercar a la población a sus autoridades políticas, a priorizar a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad en la agenda pública y a salvaguardar los recursos del erario. Vale decir, a fortalecer el Estado constitucional de derecho y por ende, a consolidar la legitimidad de nuestro sistema político.

## **José Ávila Herrera**

Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

## PALABRAS DEL DIRECTOR GENERAL DE DERECHOS HUMANOS

El Estado tiene la obligación ética y jurídica de garantizar y respetar los derechos humanos, asegurando las condiciones mínimas para que toda la población disfrute de una vida digna. Para hacerlo, es necesario diseñar e implementar una serie de intervenciones públicas destinadas a materializar las condiciones y el acceso a servicios esenciales priorizando los grupos de especial protección.

Actualmente, en las ciencias jurídicas y sociales peruanas y en el quehacer del Estado, escuchamos a menudo hablar del enfoque basado en derechos humanos. Sin embargo, su concepto está poco desarrollado en nuestro país, así como sus alcances y sobre todo, la manera en que este enfoque puede ser diseñado, implementado y medido; vale decir, cómo se enmarca en las políticas públicas. El presente documento busca contribuir al desarrollo de un conocimiento más riguroso de dicho enfoque, teniendo en mente su utilidad instrumental y su aplicación.

El *“Manual para la implementación de políticas con enfoque basado en derechos humanos: guía metodológica y estudios de caso”*, se enmarca en una nueva estrategia diseñada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuya finalidad es dar contenido real a las obligaciones jurídicas asumidas y reconocidas por la Constitución Política del Perú y por los tratados internacionales de los cuales nuestro país es parte.



De igual forma, responde a una de las peticiones más frecuentes de la sociedad civil, es decir, aquella que se centra en que el discurso se transforme en acción y que eso se traduzca en cambios positivos en la calidad de vida de la población objetivo, especialmente aquella que se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad.

Considero que iniciativas como el actual Manual resultan sumamente loables para que los analistas de políticas públicas, así como los servidores públicos responsables del diseño y la implementación, consideren el enfoque basado en derechos humanos como un pilar fundamental al momento de ejecutar políticas tendientes a modificar realidades. Por otra parte, este enfoque garantiza, no solamente el buen uso de los recursos del Estado, sino también, contribuye a dar legitimidad a los gobiernos, a todo el sistema democrático y a las instituciones que lo integran.

## **Roger Rafael Rodríguez Santander**

Director General de Derechos Humanos  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

# Introducción

La propuesta de contar con un Manual para la implementación de políticas con un enfoque basado en derechos humanos (en adelante EBDH)<sup>1</sup> es que los servidores públicos tengan herramientas, tanto metodológicas como programáticas, para el diseño de sus intervenciones públicas. La apuesta se centra en dotar a los servidores públicos, con poca experiencia en el análisis de políticas públicas y en materia de derechos humanos, de conocimientos prácticos y aplicados para que en su desempeño consideren el EBDH.

El presente Manual ha sido estructurado en tres capítulos. El primero se centra tanto en los antecedentes que dieron origen al EBDH en América Latina, así como en las justificaciones emanadas de la “Declaración sobre el Derecho al Desarrollo”, entre otros instrumentos internacionales. De igual forma el primer capítulo revisa definiciones conceptuales de diferentes fuentes del EBDH, vale decir, la académica, la de instituciones internacionales y la de gobiernos de América Latina. Seguidamente, utilizando la metodología de denominadores comunes, se proponen las características fundamentales del EBDH desde un punto de vista aplicado e instrumental.

El segundo capítulo ha sido dividido en dos secciones. Una tiene que ver con las consideraciones previas que, en medida de lo posible, deben ser tomadas en cuenta en la elaboración de una política pública. En dichas consideraciones previas destacan la importancia del análisis político y programático, las etapas del proceso de las políticas públicas y, finalmente, los medios para la ejecución.

En el tercer capítulo nos centramos propiamente en tres etapas básicas o fundamentales respecto al proceso de las políticas públicas, de acuerdo a la guía metodológica de Bardach, es decir “definición del problema”, “obtención de información” y “proyección de resultados”.

El tercer capítulo se concentra en ejemplos o estudios de caso relacionados a políticas públicas con EBDH. Se toman en consideración los siguientes problemas públicos, bajo los criterios de capacidad de ejemplificación y relevancia en el actual contexto político y en la agenda pública.

- a) La lucha contra la obesidad infantil en el Perú.
- b) El problema de la tuberculosis en Lima Metropolitana.
- c) El problema de los accidentes de tránsito, niños y niñas en situación de vulnerabilidad (educación) y hacinamiento de la población penitenciaria en distintas regiones del país.

Los incisos a) y b) de los estudios de caso ejemplifican de manera detallada y programática el EBDH bajo un análisis de causalidad, mientras que el inciso c) propone una estrategia metodológica para articular las metas y proyecciones a nivel nacional con las distintas regiones del país, destacándose Arequipa, Junín, Puno y San Martín.

---

<sup>1</sup> En el texto se entenderá indistintamente el enfoque de derechos humanos y el enfoque basado en derechos.

## CAPÍTULO I:

# EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 1.1. Antecedentes

En 1986, con la “Declaración sobre el Derecho al Desarrollo”, se comienza a generar una nueva manera de abordar los derechos humanos, considerando la participación de los ciudadanos y ciudadanas en temas del Estado y las políticas públicas.

En América Latina, el EBDH surge en la comunidad académica y en grupos de la sociedad civil que vieron en el ámbito de las políticas públicas una oportunidad para dotar de contenido a los derechos humanos, dejando un poco de lado el debate dogmático jurídico. Este primer escenario resulta clave para entender el EBDH, ya que permite la intervención de una variedad de disciplinas sociales. El EBDH tiende puentes entre la economía, la antropología, la sociología, la historia, las ciencias políticas, por nombrar algunas.

Otro factor fundamental fue el reconocimiento jurídico y también ético de los llamados “grupos de especial protección” o “personas en situación de mayor vulnerabilidad”<sup>2</sup>. El creciente interés en dichos grupos, así como las causas que propician sus vulnerabilidades, posibilitaron una plataforma de acción pública multidisciplinaria orientada a concretizar los derechos humanos mediante políticas públicas.

---

<sup>2</sup> En el Perú, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2011 reconoce los siguientes grupos en situación de vulnerabilidad: i) mujeres, ii) pueblos indígenas y afroperuanos, iii) personas con discapacidad, iv) niñez y adolescencia, v) personas adultos mayores, vi) personas con distinta orientación sexual, vii) migrantes, viii) personas con VIH/Sida.

Lo anterior se enmarca en el punto 24 de la Declaración y Programa de acción de Viena de 1993 que señala explícitamente:

**“Debe darse gran importancia a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos que han pasado a ser vulnerables, en particular los trabajadores migratorios, a la eliminación de todas las formas de discriminación contra ellos y al fortalecimiento y la aplicación más eficaz de los instrumentos de derechos humanos. Los Estados tienen la obligación de adoptar y mantener medidas adecuadas en el plano nacional, en particular en materia de educación, salud y apoyo social, para promover y proteger los derechos de los sectores vulnerables de su población y asegurar la participación de las personas pertenecientes a esos sectores en la búsqueda de una solución a sus problemas”.**

En el año 2003, la Organización de las Naciones Unidas, (en adelante ONU) aprobó la “Declaración sobre el enfoque basado en derechos humanos en la cooperación para el desarrollo: hacia un entendimiento común”, el cual se refiere específicamente al marco de los programas de desarrollo y cooperación de los organismos de la ONU. Dicha declaración señala que el EBDH debe ser aplicado por la cooperación internacional y los programas de desarrollo ejecutados por todos sus organismos.

## Entendimiento Común de Naciones

Todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de la cooperación para el desarrollo deberían promover la realización de los derechos humanos, en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los estándares y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.

La cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los “detentores de deberes” para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar sus derechos.

Fuente: El enfoque de Derechos Humanos en Naciones Unidas y el UNFPA.

### 1.2. ¿Qué es el enfoque basado en derechos humanos?

Como muchos otros conceptos en ciencias sociales, el EBDH tiene una serie de definiciones que abarcan tanto las concebidas por instituciones internacionales como aquellas diseñadas por académicos e investigadores de la materia. Entre este amplio abanico de definiciones podemos destacar tres tipos de acuerdo al origen: las académicas, las vinculadas con instituciones de la ONU y aquellas emanadas de instituciones gubernamentales.

Desde un punto de vista académico podemos resaltar las siguientes:

Guendel señala que<sup>3</sup>:

**“(...) el esfuerzo orientado a articular una nueva ética con políticas públicas a nivel social y judicial y privadas, es lo que se ha denominado como el enfoque de derechos humanos [...] de modo que la satisfacción de las necesidades materiales y subjetivas de todas las personas y colectividades, sin excepción alguna, constituye una obligación jurídica y social [...] es una nueva ética del desarrollo humano”.**

De acuerdo con Jiménez Benítez<sup>4</sup>, por enfoque de derechos humanos se entiende:

**“(...) una nueva perspectiva para concebir y diseñar políticas públicas tendientes al desarrollo humano en el marco de un proceso de concertación entre Estado y Sociedad Civil”.**

Para este autor, el EBDH subraya la necesidad de concertación de los derechos. En otras palabras la materialización de un determinado derecho está fuertemente ligada con otro.

Para Jiménez Benítez el EBDH “rompe” con la estructura tradicional de tres generaciones de derechos, donde la preponderancia recayó sobre los derechos civiles y políticos. Por lo tanto bajo el EBDH, los derechos de segunda y tercera generación (educación, salud, alimentación, trabajo, medio ambiente) son los que crean las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos civiles y políticos (libre circulación, libertad de expresión, participación política, etc.).

Diversas organizaciones internacionales vinculadas a los derechos humanos también han formulado definiciones del EBDH. Para el Fondo de las

---

<sup>3</sup> Guendel, Ludwig. 1999. La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los Derechos Humanos: la búsqueda de una nueva utopía. UNICEF-Costa Rica, San José, p. 3.

<sup>4</sup> Jiménez Benítez, William Guillermo (2007). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. Universidad Sergio Arboleda, p. 34.

Naciones Unidas para la Infancia<sup>5</sup> (en adelante, “UNICEF”), el enfoque basado en los derechos humanos se deriva tanto de la Convención sobre la eliminación de todo tipo de discriminación contra la mujer, como de la Convención sobre los derechos del niño. En ambas convenciones, el enfoque de derechos humanos se nutre de principios tales como: rendición de cuentas, participación, indivisibilidad, universalidad y no discriminación.

Para la Organización Mundial de la Salud (en adelante, “OMS”), el EBDH<sup>6</sup>.

**“(...) tiene por objeto propiciar avances mejores y más sostenibles del desarrollo analizando y combatiendo las desigualdades, las prácticas discriminatorias (de jure o de facto) y las relaciones de poder injustas que encierran a menudo en su núcleo problemas de desarrollo [...] aplicando un enfoque basado en los derechos humanos, las actividades de desarrollo quedan asentadas en un sistema de derechos y en las obligaciones correspondientes del Estado establecidas en la legislación internacional”.**

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>7</sup>, el EBDH se entiende como:

**“(...) la aplicación de las normas y los estándares establecidos en la legislación internacional de los derechos humanos para las políticas y las prácticas relacionadas al desarrollo. Se basa en la observación de que el desarrollo humano sostenible depende y**

---

<sup>5</sup> Documento “El enfoque basado en los derechos humanos y cooperación en favor de los niños”. Disponible en: <http://www.unicef.org/spanish/rightsite/sowc/pdfs/panels/EI%20enfoco%20basado%20en%20los%20derechos%20humanos%20y%20cooperacion%20en%20favor%20de%20los%20ninos.pdf>.

<sup>6</sup> Documento “Enfoque de la salud basado en los derechos humanos”. Disponible en: [http://www.who.int/hhr/news/hrba\\_to\\_health\\_spanish.pdf](http://www.who.int/hhr/news/hrba_to_health_spanish.pdf).

<sup>7</sup> Documento: “Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza.” Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/los-enfoques-basados-en-los-derechos-humanos-para-la-reduccion-de-la-pobreza.html>.



## **contribuye al ejercicio conjunto de derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales”.**

Paralelamente, en otros países de América Latina ya se han desarrollado intervenciones y manuales que contemplan el EBDH. Tal es el caso de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos de Guatemala –COPREDEH, que lo define de la siguiente manera<sup>8</sup>:

**“(…) el enfoque de derechos humanos fortalece las prácticas de un buen gobierno, orienta las políticas institucionales y procura la integración de esfuerzos y recursos para hacer efectivos los derechos humanos [...] considerando las particularidades de la población, como la condición de género y la diversidad cultural, diversidad etaria, las condiciones de las poblaciones con discapacidad, las poblaciones en riesgo de salud, y la protección del ambiente y los recursos naturales”.**

Por lo tanto, partiendo de las definiciones previamente citadas y considerando la metodología de denominadores comunes<sup>9</sup>, podemos señalar que el EBDH desde un punto de vista práctico y aplicado debe reunir las siguientes características:

- Debe considerar primordialmente a los “grupos en situación de mayor vulnerabilidad” o “de especial protección”. Este elemento resulta clave y preponderante en el EBDH<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Comisión Presidencial coordinadora de la política del ejecutivo en materia de derechos humanos (COPREDEH). Manual para la transversalización del enfoque de derechos humanos con equidad. Guatemala, p. 10.

<sup>9</sup> En álgebra, el común denominador es aquella operación en la que se descomponen factores para hallarles mínimos comunes. Para el EBDH buscamos utilizar el mismo principio desde una óptica práctica y aplicada.

<sup>10</sup> Además de las definiciones de UNICEF y COPREDEH, citadas previamente, otras organizaciones de Naciones Unidas destacan la preponderancia de las poblaciones en situación de especial protección como es el caso de ONU Mujer. Dicha organización aboga por incluir dimensiones de población en situación de mayor vulnerabilidad como las niñas y las mujeres en el EBDH.

- La política pública debe promover la articulación de diferentes intervenciones del Estado, vale decir, tener un fuerte componente multidisciplinario e interinstitucional.
- De igual forma, para hablar del EBDH tiene que existir amplia participación de la sociedad civil y diálogo constante con los responsables del diseño e implementación de las políticas públicas.
- Finalmente, el EBDH debe tener como referencia los estándares mínimos para acceder a una vida digna, establecidos internacionalmente. Dicho estándares, desde el punto de vista aplicado y práctico, son de gran utilidad para diseñar y proyectar indicadores de impacto.

### 1.3. Enfoque de derechos humanos y desarrollo humano

Una asociación que está en proceso de consolidación es la que vincula a los derechos humanos con el desarrollo. Bajo esta lógica, de acuerdo al PNUD (2007), el EBDH subraya que si bien la pobreza está ligada a la carencia de medios económicos para la satisfacción de necesidades básicas, esta mirada no abarca las dimensiones sociales y políticas del fenómeno. Para el PNUD, la pobreza no es solamente ausencia de ingresos, sino también ausencia de bienes físicos y sociales y, sobre todo, la posibilidad de llevar una vida digna.

El EBDH reconoce que no es posible gozar de derechos sin una cantidad mínima de recursos materiales y bienes físicos y sociales. Por lo tanto la pobreza es tanto una causa como consecuencia del incumplimiento de las tres categorías “clásicas”<sup>11</sup> de los derechos humanos.

---

<sup>11</sup> Dichas categorías son: i) derechos civiles y políticos; ii) derechos económicos, sociales y culturales y; iii) derechos colectivos o de grupos.

## CAPÍTULO II:

# METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El presente capítulo se enmarca en dos etapas. La primera tiene que ver con las condiciones previas para desarrollar una política pública. Sobre el particular se han identificado algunos elementos que deben ser tomados en cuenta por los analistas de políticas al momento de diseñar e implementar una intervención estatal. La segunda etapa describe los pasos mínimos para diseñar e implementar una política pública, centrándose en tres puntos de la propuesta de Bardach: i) la definición del problema, ii) la obtención de información y, iii) la proyección de resultados.

### 2.1. Consideraciones previas

Desde un punto de vista metodológico, las presentes consideraciones deben, en la medida de lo posible, anteceder la elaboración de las políticas. Se sugiere que toda intervención pública revise las consideraciones que a continuación se presentan:

#### Consideración Previa 1: Categorías analíticas del “Triángulo Estratégico”

Los servidores públicos involucrados en la resolución de problemas disponen de un conjunto de recursos del erario que les han sido otorgados para su administración. Dichos servidores son responsables de dar uso a estos recursos en beneficio de los ciudadanos, ciudadanas y la comunidad. Citando a Mark Moore<sup>12</sup>, el deber de los servidores públicos

---

<sup>12</sup> Moore, Mark 1998. Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Barcelona, Paidós, p. 41.

consiste en: “encontrar el modo de generar el máximo valor público a partir de estos recursos”.

Moore propone un “triángulo estratégico” a manera de marco analítico para crear una estrategia organizativa orientada a generar valor público.

Las categorías de análisis del “triángulo estratégico” resultan fundamentales para la implementación de una intervención del Estado. Moore describe los componentes del triángulo estratégico de la siguiente manera<sup>13</sup>:

**“Primero, la estrategia debe ser valiosa en términos sustantivos, es decir, que la organización genere valor público para los supervisores, los clientes y los beneficiarios a un coste bajo en términos monetarios y de autoridad. Segundo, la estrategia debe ser legítima y políticamente sostenible. Es decir, la tarea debe ser capaz de atraer continuamente tanto autoridad como dinero del entorno político autorizador al cual el directivo debe rendir cuentas en último término. Tercero, debe ser operativa y administrativamente viable, es decir, que las actividades autorizadas puedan realizarse a través de la organización existente con la ayuda de otras que puedan ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo”.**

Al momento en que el analista de políticas busque implementar su política pública debe tener en consideración las tres dimensiones propuestas por Moore. Si su idea de política carece de respaldo político lo más probable es que no se lleve a cabo. Por otra parte, si su propuesta cuenta con apoyo de sus superiores jerárquicos pero a nivel operativo o programático su vigencia es endeble o nula, existen altas probabilidades de que la intervención no llegue a buen puerto. Finalmente, se asume que el EBDH se asocia de manera bastante cercana a la generación de valor público, por lo que el analista de políticas debe tener la capacidad de realizar análisis político y programático.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 116.

## Consideración Previa 2: Las “etapas” en el proceso de las políticas públicas

El académico e investigador Luis Aguilar Villanueva señala que es común considerar que el proceso de las políticas públicas tiene “etapas”, es decir, una secuencia lógica delimitada por factores de espacio y tiempo. Sin embargo, este mismo autor afirma que no se debe caer en el error de suponer que existen secuencias o eventos ordenados y delimitados. Las “etapas” pueden anticiparse, adelantarse, retrasarse, sobreponerse, contraponerse y/o repetirse.

Otro investigador, Eugene Bardach, coincide con Aguilar Villanueva al señalar que en el análisis de políticas, la secuencia de las “etapas” puede variar de un caso a otro, y que no todas las etapas son relevantes para todos los casos. Para Bardach<sup>14</sup>:

**“En la vida real, los problemas de políticas se nos presentan como un confuso conjunto de detalles, personajes, grupos de interés, demandas retóricas, presupuestos, mandatos legales e interpretaciones, rutinas burocráticas, actitudes ciudadanas, entre otros. [...]Por lo tanto, es necesario que usted, como analista, aprenda a “ver” los conceptos analíticos en situaciones concretas, en la cotidianidad de la vida”.**

En otras palabras, la propuesta metodológica de esta guía busca ser una herramienta de análisis para modelar, orientar y explicar el proceso de las políticas, sin que esto necesariamente se aplique a todos los casos vinculados al diseño e implementación de políticas públicas con EBDH.

## Consideración Previa 3: Los medios de ejecución

América Latina y el Perú cuentan con varios ejemplos de políticas que al momento de transformar las ideas en acción, generaron resultados que no solo

---

<sup>14</sup> Bardach, Eugene (1998). Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. CIDE, México, p. 15.

no modificaron el problema identificado, sino que lo agravaron, generando mayores perjuicios a la sociedad y al Estado. Estos casos demuestran que no es posible hablar de políticas sin considerar los medios de su ejecución.

Al transformar las políticas en acción, es imprescindible conocer el funcionamiento de las organizaciones. En este punto vale la pena citar a Elmore<sup>15</sup> que señala que:

**“Puesto que virtualmente todas las políticas públicas son implementadas por grandes organizaciones burocráticas, el conocimiento de las organizaciones ha llegado a ser un componente crítico del análisis de políticas [...]. Las organizaciones son simplificadoras; trabajan en torno a los problemas fragmentándolos en tareas separadas y de fácil manejo, y asignando la responsabilidad de cada una de ellas a unidades especializadas”.**

## **2.2. Etapas para la elaboración de políticas públicas con EBDH**

En este acápite del capítulo II nos centramos en las etapas básicas o fundamentales para desarrollar una política pública con EBDH. No debemos olvidar que dichas etapas no son infalibles al momento de elaborar políticas. En la vida real, principalmente por limitantes de tiempo, dichas etapas se pueden omitir, duplicar, reiterar, etc. Sin embargo, su validez académica es una herramienta fundamental para el desarrollo de las políticas con EBDH. Sobre este aspecto Aguilar Villanueva señala lo siguiente<sup>16</sup>:

**“(...) la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal”.**

---

<sup>15</sup> Elmore, Richard. “Modelos organizacionales para la implementación de programas sociales”. En Aguilar Villanueva, Luis (Editor). 1993. La implementación de las políticas. Porrúa Editores. México, D.F, p. 186.

<sup>16</sup> Aguilar Villanueva, Luis F (1993). Estudio introductorio. Problemas públicos y agenda de gobierno. México, Ed. Porrúa, p. 15.

### 2.2.1. Definición del problema utilizando el EBDH

El fundamento de la política pública implica el reconocimiento de un problema. El punto neurálgico de la definición de un problema radica en que los diseñadores de políticas perfilan, seleccionan y definen el fenómeno bajo una óptica propia y en función a sus preferencias. En otras palabras, al definir un problema ya se está diseñando una solución, o dicho de manera más coloquial: “quien define es quien decide”.

La definición del problema es un episodio crucial para la elaboración de políticas, ya que condiciona la disposición de los instrumentos, las opciones de acción, así como el análisis de los factores causales.

Siguiendo esta lógica, es importante destacar que los problemas de carácter público son, en su mayoría, sumamente complejos. Esto se debe, en parte, a que son interdependientes y responden a situaciones de mayor trascendencia.

Los problemas públicos, a diferencia de otro tipo de problemas, deben ser estructurados de tal manera que puedan tener solución desde un punto de vista social y gubernamental, vale decir, con los recursos políticos, jurídicos, fiscales y administrativos a disposición.

Por consiguiente, Aguilar Villanueva<sup>17</sup> señala que:

**“[...] frente a muchos problemas públicos no hay solución, sino resolución. Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformado mediante la intervención sistemática”.**

Respecto al EBDH, debemos considerar que la definición del problema debe, preferentemente, considerar explícitamente a los grupos de especial protección. En este aspecto, el problema definido bajo enfoque de derechos puede estar incluido en una política de dimensiones mayores.

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 56.

De igual forma, el EBDH, al promover la articulación multidisciplinaria e intersectorial, debe considerar que la materialización de la vida digna involucra de manera relacionada e interdependiente a las tres categorías clásicas de los derechos humanos.

En este sentido, dada la complejidad de los problemas públicos, utilizando el EBDH, resulta sumamente útil dividir los grandes problemas en pequeños problemas que resulten más manejables. Esta división, producto de análisis de causalidad, resulta válido considerando que existen diversas agencias gubernamentales y niveles de gobierno. Para Aguilar Villanueva<sup>18</sup>:

**“[...] el ataque a la pobreza se desagrega en varias actividades que miran a solucionar los problemas particulares de infraestructura (camino, luz, agua), de educación (construcción de escuelas, dotación de libros), de salud (vacunas, consultas, curaciones), problemas todos más abordables, sobre las que se tiene una larga historia de intervención, y se conocen los costos y se manejan las técnicas de solución”.**

Por otra parte, la definición de un problema con EBDH debe hacer referencia a estándares internacionales vinculados al tema a tratar. En este aspecto es sumamente útil pensar en términos de “excesos” o “deficiencias”. De igual forma, en medida de lo posible se deberá incluir una parte cuantitativa, vale decir, aspectos de magnitud.

Para Bardach<sup>19</sup>:

**“(...) incluir la palabra demasiado en nuestra definición del problema resulta útil; por ejemplo, demasiado grande, demasiado pequeño, creciendo demasiado lento, creciendo demasiado rápido”.**

---

<sup>18</sup> Ibidem, p. 64.

<sup>19</sup> Bardach, Eugene (1998). Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. CIDE, México, p. 17.



La dimensión de magnitud clarifica o aterriza términos como “demasiado grande” o “demasiado pequeño”, o en su defecto “demasiado rápido”, o “demasiado lento”.

Al momento de identificar el problema, no deje de considerar la opinión técnica de la sociedad civil. Es muy probable que organizaciones no gubernamentales ya estén trabajando sobre el tema y cuenten con avances importantes. De igual forma, la sociedad civil organizada puede tender puentes con instituciones semejantes en el extranjero que enriquecerían el diseño del problema desde un punto de vista comparado. Sin embargo no se debe olvidar que el responsable de liderar, formular, implementar y evaluar la política es el Estado y no la sociedad civil.

### 2.2.2. La obtención de información utilizando el EBDH

En general, en el ámbito gubernamental y de decisión política rara vez es posible llevar a cabo una investigación académicamente rigurosa que cumpla con lo estipulado en los diferentes compendios metodológicos sobre ciencias sociales. Por lo tanto, es necesario administrar finamente el tiempo dedicado a las actividades vinculadas a la obtención de información y recolección de datos. La clave es recabar primordialmente aquella que tenga que ver con la materia de derechos humanos en cuestión y asociarla a servicios prestados directamente al ciudadano, vale decir, con los programas en el terreno que están en contacto directo con la población.

Con la finalidad de obtener información para la elaboración de políticas, existe un sinnúmero de fuentes que pueden orientarnos en la búsqueda de información para diseñar políticas utilizando el EBDH.

Considere las siguientes fuentes de información relativas al diseño de políticas en la materia:

1. Lo primero que tiene que asegurar es que la política propuesta esté enmarcada en el ordenamiento jurídico y no lo contradiga. Al momento de justificar su propuesta señale la Constitución, las normas y leyes que respaldan su iniciativa.

2. Para reforzar su posición identifique tratados o acuerdos internacionales que existen sobre la materia y de los cuales el Perú es parte.
3. En materia de derechos humanos, existen algunas fuentes dignas de destacarse: i) en el marco del Sistema Universal de Derechos Humanos se pueden considerar tanto los documentos generales emitidos en el marco del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, así como los pronunciamientos de los mecanismos convencionales, ii) en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es importante revisar los informes por tema y por país que elabora la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como la jurisprudencia tanto de la Comisión como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
4. También es imprescindible que revise bibliografía de expertos en la materia. No es recomendable elaborar políticas si es que no se ha consultado revistas especializadas, artículos de opinión, libros y experiencias comparadas de otros países.
5. De igual forma revise qué iniciativas sobre la materia se encuentran ya diseñadas o están implementándose. Recuerde que no debe empezar de cero ni mucho menos “inventar la rueda”. Una herramienta útil para este aspecto es consultar los planes nacionales que existen sobre la materia.
6. Otra fuente de información relevante es aquella elaborada por autoridades políticas regionales, como por ejemplo los planes regionales de desarrollo concertados. A nivel macro existen iniciativas relevantes como el Plan Bicentenario o el Acuerdo Nacional que cuentan con data actualizada y objetivos y metas a nivel país
7. Finalmente, a pesar de no ser fuentes oficiales, también revise la información elaborada por organismos no gubernamentales (ONG) en materia de derechos humanos. Recuerde que una dimensión del EBDH implica un amplio diálogo entre sociedad civil y el Estado.

### 2.2.3. La proyección de resultados y el EBDH

De acuerdo con Bardach, esta es la dimensión más compleja vinculada al proceso de la política pública. Según el mismo autor, debemos considerar

siempre que la elaboración de una política tiene que ver con el futuro, no con el pasado o presente. Sin embargo, al hablar del futuro no es posible contar con toda la información, ni controlar todas las variables ni poder anticipar eventos fortuitos o fuera de toda lógica.

En el ámbito del EBDH, la proyección de resultados está asociada a dos dimensiones clave: la primera tiene que ver con el cambio en la calidad de vida de una población objetivo, subrayando aquella considerada como grupo de especial protección. La segunda está asociada a cómo dicho cambio de calidad de vida se posiciona en los estándares internacionales mínimos de la materia en cuestión. Al proyectar los resultados, existen pisos mínimos que debemos tomar en consideración. Es importante destacar que esos pisos mínimos también pueden estar asociados a brechas al interior de cada país. Recordemos que en el Perú, la calidad de vida varía mucho dependiendo del ámbito geográfico.

De igual forma, un pilar fundamental para la proyección de resultados tiene que ver con el análisis causal del problema en cuestión. Recordemos que los problemas sociales son sumamente complejos de resolver, por lo que es recomendable una intervención pública que descomponga el problema en pequeños problemas independientes modelados por separado.

La estrategia de descomponer grandes problemas en pequeños es igualmente positivo para construir procesos de sinergia con la sociedad civil, ya que muchas ONG trabajan temáticas específicas a profundidad en el terreno, por lo que el enriquecimiento a nivel programático puede ser mayor.

Finalmente, para la proyección de resultados, es imprescindible incluir una dimensión de magnitud, la que a su vez debe estar asociada a un grupo de especial protección, así como a los estándares internacionales sobre la materia en cuestión. Recuerde que es igualmente válido considerar las brechas de desarrollo existentes dentro de un ámbito geográfico limitado hacia el interior del país. Para dotar de flexibilidad a su proyección recurra a márgenes.

De acuerdo a Bardach<sup>20</sup>, a manera de ejemplo, esto sería una proyección de resultados mal y bien estructurada.

### Proyección de resultados mal estructurada

“Esperamos que este programa reduzca significativamente el embarazo no deseado en las adolescentes”.

### Proyección de resultado bien estructurada

“Esperamos que en el transcurso de los próximos cinco años este programa reduzca anualmente entre 100 y 300 el número de embarazos no deseados en las adolescentes de esta comunidad”.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, página 53.

## CAPÍTULO III:

# ESTUDIOS DE CASO PARA DISEÑAR E IMPLEMENTAR POLÍTICAS CON EBDH

El tercer capítulo busca ejemplificar el diseño y la implementación de políticas con enfoque basado en derechos humanos. La apuesta es ilustrar bajo la metodología de estudios de caso, situaciones reales. Esta metodología permite de manera cualitativa y descriptiva analizar un fenómeno específico dentro de una realidad compleja.

Para analizar y estudiar políticas públicas, la metodología del estudio de caso tiene ventajas importantes, entre las cuales podemos destacar: i) los estudios de caso permiten mostrar la complejidad de la vida social, enfatizando el análisis de causalidad, ii) los estudios de caso se originan de experiencias y prácticas basadas en la realidad y por ende facilitan su comprensión, iii) al vincularse con la implementación, pueden propiciar estrategias para cambiar prácticas o enfoques de política y, iv) los datos y experiencias pueden ser utilizados para otros fenómenos complejos y también utilizarse en investigaciones posteriores.

Por su capacidad de ejemplificación y por su relevancia en el actual contexto político y en la agenda pública, el presente manual ha seleccionado los siguientes estudios de caso:

- a) La lucha contra la obesidad infantil en el Perú.
- b) El problema de la tuberculosis en Lima Metropolitana.
- c) El problema de los accidentes de tránsito, niños y niñas en situación de vulnerabilidad (educación) y hacinamiento de la población penitenciaria en distintas regiones del país.

Sobre el ejemplo c), vale la pena destacar que busca primordialmente una orientación para que los servidores públicos de las distintas regiones del país conozcan una propuesta de política que articule la problemática regional con la problemática nacional, ya que los problemas nacionales tienen eco y diferente intensidad en los distintos ámbitos geográficos de nuestro país.

### 3.1. Consideración general

Una primera consideración relativa a los estudios de caso, es que se asume que los temas abordados son “problemas públicos” y han dejado de ser “problemas sociales”. Esta diferencia resulta fundamental, ya que entendemos que los problemas públicos son aquellos seleccionados por el Estado, del universo de problemas sociales, para intervenir. Un problema social es aquel que todavía no se encuentra en la agenda pública.

### 3.2. Estudio de caso 1: La lucha contra obesidad infantil en el Perú

De acuerdo a la OMS, la obesidad infantil es uno de los problemas de salud pública más graves del siglo XXI. La prevalencia de la pandemia ha aumentado de manera alarmante a nivel mundial. Se calcula que en el año 2010, hay 42 millones de niños con sobrepeso en todo el mundo, de los que cerca de 35 millones viven en países en desarrollo.

Según esta misma fuente<sup>21</sup>:

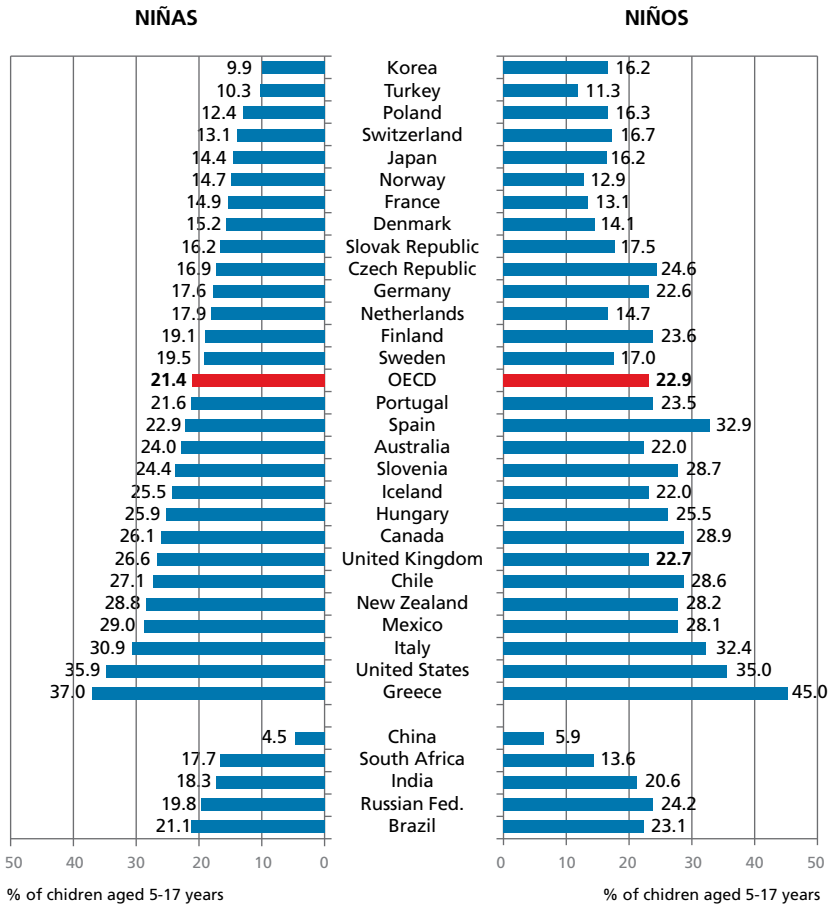
**“Los niños obesos y con sobrepeso tienden a seguir siendo obesos en la edad adulta y tienen más probabilidades de padecer a edades más tempranas enfermedades no transmisibles como la diabetes y las enfermedades cardiovasculares”.**

Al momento de elaborar la introducción, tome en consideración el análisis comparado, ya que eso le será de suma utilidad para realizar las proyecciones posteriormente. En el caso de la obesidad infantil, considere, utilizando fuentes oficiales la ubicación del Perú en los rankings internacionales sobre la materia, y tome en cuenta la “brecha” respecto al promedio o a lo sugerido por un estándar internacional.

<sup>21</sup> <http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood/es/> revisado el 06/09/2013 a las 10:56 am.

Por ejemplo:

Gráfico I  
Niños y niñas entre 5 y 17 años con sobrepeso (incluidos obesos)



Source: International Association for the Study of Obesity (2011)

Este *ranking*, citado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante “OCDE”), nos permite saber el nivel de intensidad o gravedad del problema de la obesidad infantil en el mundo y poder asociarlo con la realidad de nuestro país<sup>22</sup>. Incluir este tipo de información, será sumamente útil al momento de definir el problema y proyectar los resultados esperados. Recuerde que es altamente probable que el problema al que se enfrenta ya debe haber sido abordado en otras realidades.

Considere desde el inicio de su propuesta de política la presentación de cifras, datos, estadísticas o unidades de magnitud. El cuadro previamente presentado puede servir como marco orientador para argumentar la necesidad de que un problema merezca la atención del Estado.

Una introducción de este tipo contiene características que vale la pena destacar en el marco del EBDH.

- a. La primera tiene que ver con referencias internacionales a fuentes oficiales especializadas en la materia, en este caso la OCDE. Dichas referencias propician la “definición de problemas” con EBDH, como se mencionó previamente.
- b. De igual forma, la introducción aborda un grupo de especial protección, en este caso los niños y las niñas, y subraya la gravedad de la problemática de la obesidad infantil (OB), y la vulneración de una serie de derechos que implica la OB en términos de calidad de vida, tal y como lo mencionó la OMS.
- c. Finalmente, este planteamiento puede facilitar la obtención de apoyo político para implementar políticas para atacar el problema.

<sup>22</sup> Si bien el gráfico no cita explícitamente al Perú, podemos inferir su posición utilizando data oficial del MINSA.



### 3.2.1. Definición del problema

En el Perú, de acuerdo a la Encuesta Global de Salud Escolar del año 2010<sup>23</sup>, se establece que el 20% y el 3% de los escolares de secundarias públicas presentan sobrepeso y obesidad, respectivamente.

Sobre esta definición del problema, podemos señalar lo siguiente:

- a. La Encuesta Global de Salud Escolar es una fuente oficial, lo que resulta fundamental por los siguientes criterios:
  - i) Solamente es posible elaborar políticas públicas a partir de data y fuentes oficiales reconocidas por el Estado peruano. La información elaborada por organismos de la sociedad civil, si bien enriquece nuestro análisis, no es considerada oficial, a menos que se explicita lo contrario. Otra fuente oficial son los organismos internacionales sobre la materia, como en este caso la OMS.
  - ii) Se establece un año base, que es el 2010, por lo que a partir de la implementación de políticas, se asume que en años posteriores al 2010 debe comprobarse una reducción en los niveles de sobrepeso y obesidad, o en su defecto una reducción de la velocidad en términos del agravamiento del problema.

De igual forma, recordemos que los problemas públicos, a diferencia de otro tipo de problemas, deben ser estructurados de tal manera que puedan tener solución desde un punto de vista social y gubernamental, vale decir, con los recursos políticos, jurídicos y administrativos a disposición.

En este contexto, es útil reiterar la importancia de dividir los grandes problemas en pequeños problemas más manejables. Tampoco podemos

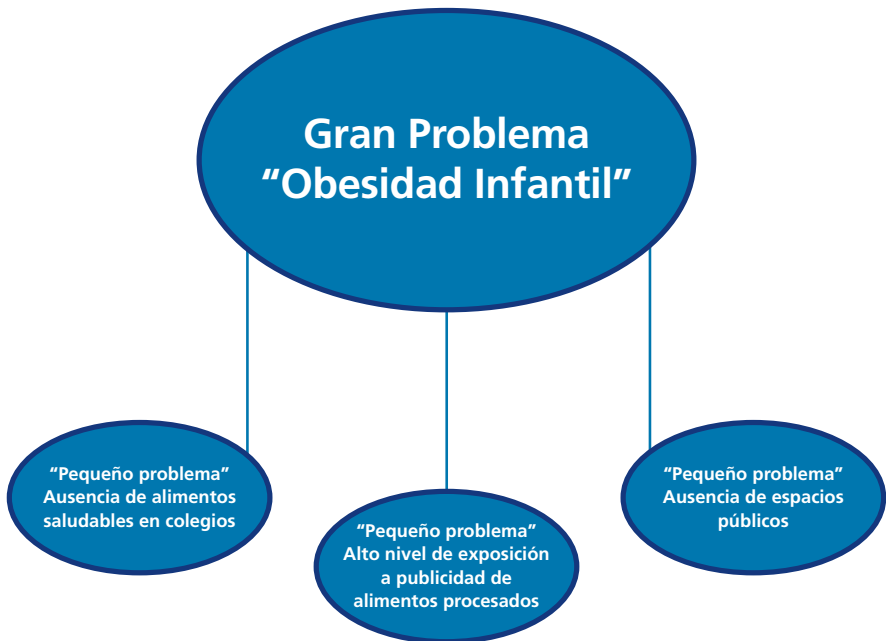
---

<sup>23</sup> Ministerio de Salud (2011). Encuesta Global de Salud Escolar 2010. Lima, Perú.

dejar de lado la experiencia técnica y especializada de las organizaciones de la sociedad civil. Debemos subrayar que bajo la metodología de “desarmar” grandes problemas en pequeños problemas, abrimos la posibilidad de aprovechar el conocimiento especializado y a profundidad que tienen diversas organizaciones en una gama de materias.

En relación al gran problema de la “obesidad infantil”, tenemos la facultad de dividir dicho gran problema en problemas “pequeños” más manejables que permitan una solución aterrizada y comprobable.

De acuerdo al Ministerio de Salud<sup>24</sup> se han identificado tres (03) “pequeños problemas” primordiales que generan el “gran problema” de la obesidad infantil.



<sup>24</sup> Ministerio de Salud (2011). Un gordo problema. Sobrepeso y obesidad en el Perú.

Desarmar el “gran problema” de la obesidad infantil en “pequeños problemas” es un ejercicio metodológico para incluir el EBDH en nuestras intervenciones públicas. Destacan las siguientes razones para reforzar esta propuesta:

- a. Nos permite realizar un análisis causa-efecto. El “gran problema” se origina de una serie de “problemas pequeños”.
- b. El “gran problema” por su complejidad es competencia de todas las instancias públicas y al mismo tiempo de ninguna. Sin embargo, los “pequeños problemas” pueden ser asociados a agencias o instancias gubernamentales específicas.
- c. De igual forma, trabajar con “problemas pequeños” implica propiciar intervenciones públicas multidisciplinarias e intergubernamentales.
- d. En el ámbito de la sociedad civil existen instituciones que tienen mucha experiencia ligada a los “pequeños” problemas y que pueden ser de gran ayuda al momento de mejorar y afinar la intervención pública.
- e. Al ser “problemas pequeños” se pueden diseñar una serie de metas específicas que pueden vincularse directamente al responsable gubernamental.
- f. Finalmente, las instancias gubernamentales que están vinculadas a problemas pequeños tienen mayor facilidad de interactuar con la sociedad civil organizada e incidir en los “pequeños problemas”.

### 3.2.2. Obtención de información

Al momento de obtener información para ver cómo se puede resolver el problema público identificado considere los siguientes puntos:

- a) Es altamente probable que el problema que usted como analista de políticas está tratando de resolver ya haya sido abordado en otras latitudes, vale decir, que usted debe tomar en consideración otras experiencias similares y no “inventar la pólvora”.

**Por ejemplo, en el caso de la obesidad infantil:**

En este aspecto es sumamente relevante destacar que en la región y en el mundo existen iniciativas muy similares para luchar contra la obesidad infantil. Por ejemplo Chile, en mayo del 2012, aprobó una ley que prohíbe la comercialización de “comida chatarra” en los establecimientos educacionales de todos los niveles.

Otro país latinoamericano, México, promulgó la ley “antiobesidad” en noviembre del año 2010, que también prohíbe la venta y publicidad de alimentos chatarra en las escuelas.

Francia, ya en el año 2006, prohibió las máquinas de gaseosas en los colegios públicos e impuso un impuesto de 1.5% a empresas que no fomentasen la alimentación saludable.

En Estados Unidos, el alcalde de Nueva York prohibió la venta de vasos de gaseosa gigantes y la limitó a recipientes de 473 mililitros, sin embargo dicha iniciativa fue anulada por un juez federal.

b) Otro aspecto relevante a destacar tiene que ver con el análisis organizacional que debe usted realizar a nivel programático. Debemos recordar que, con frecuencia pero no siempre, los problemas se originan por servicios públicos que no existen o que no son eficientes. En este aspecto es sumamente relevante que identifique qué programas se encuentran en el “terreno”, vale decir, que tengan contacto directo con el público objetivo. O de lo contrario, si es necesario crear un tipo de programa.

### **Por ejemplo:**

En el presente estudio de caso, identificamos el “gran problema” de la obesidad infantil y lo dividimos en tres “pequeños problemas”, bajo una estrategia de causalidad. Es sobre estos “pequeños problemas” donde nosotros debemos identificar los programas que estén en contacto con el público objetivo.

Respecto al “pequeño problema” ausencia de espacios públicos, la entidad responsable es el Servicio de Parques de Lima (en adelante, “SER-PAR”). Con ellos se debe trabajar articuladamente para generar nuevos y mayores espacios públicos en la ciudad de Lima.

Otro “pequeño problema” identificado tiene que ver con la “ausencia de alimentos saludables en colegios”. Sobre este tema existe ya una iniciativa del MINSA llamada “Loncheras saludables”, donde dicho ministerio orienta a los padres en la manera en que deben preparar los alimentos a sus hijos. Sobre esa iniciativa se debe hacer incidencia, tanto en términos financieros, como en cobertura, así como en publicidad. Paralelamente el MINSA y el Ministerio de Educación (en adelante, “MINEDU”) han lanzado el programa “Quiosco saludable”. Dicha intervención, de acuerdo a su portal<sup>25</sup>:

**“tiene como objetivo ofrecer a los menores en etapa escolar alimentos de primera calidad como frutas y verduras, y dejar de lado la denominada comida chatarra”.**

La iniciativa del “Quiosco saludable” es una excelente oportunidad para brindar alimentación de calidad a los educandos y a su vez combatir el sobrepeso en los menores, por lo que debe ser fortalecida y ampliada en términos de cobertura.

Finalmente tenemos otro “pequeño problema”, es decir, la alta exposición a publicidad de alimentos procesados. Sobre este tema, el gobierno promulgó la Ley N° 30021, Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes, que brinda un marco regulatorio para la exposición de menores de edad a publicidad vinculada a alimentos altamente procesados.

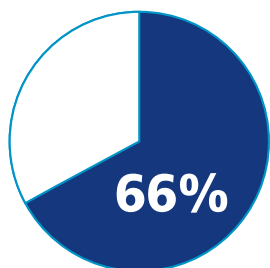
El cumplimiento de la Ley N° 30021, respecto al tema de la alta exposición a publicidad en alimentos procesados también debe ser cuantificado. De lo contrario no podremos saber si existió un cambio antes y después de la promulgación de dicho dispositivo legal.

---

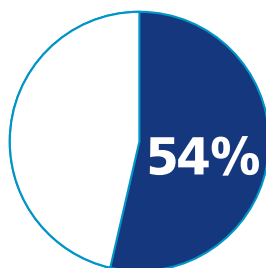
<sup>25</sup> [http://www.minsa.gob.pe/portada/prensa/nota\\_completa.asp?nota=11038](http://www.minsa.gob.pe/portada/prensa/nota_completa.asp?nota=11038) consultada el 13/09/2013.

Sobre este tema, el MINSA ha identificado la siguiente línea de base:

### Número de spots publicitarios no saludables en los programas más vistos de niños



de **spots en programas** para niños son de alimentos no saludables



de **spots en programas** son de alimentos no saludables

**14 spots por hora**

En los **30 programas más vistos por niños entre 11 - 17 años** se han emitido **44 spots** de alimentos no saludables al día.

---

Fuente: Alexander Chiu Werner - Sarita Florián Mar/2012.

Este aspecto nos podrá ayudar en la proyección de resultados al momento de verificar la implementación de dicho marco legal.

Como se ha visto, la metodología de desarmar el gran problema en problemas más pequeños y por ende manejables, es de suma utilidad para propiciar la articulación de las intervenciones públicas.

### 3.2.3. Proyección de resultados

Para proyectar los resultados necesitamos, antes que nada considerar los siguientes aspectos fundamentales:

- El primero tiene que ver con darle al resultado esperado siempre una dimensión de magnitud, vale decir una cifra o datos oficiales verificables. Esta dimensión de magnitud debe estar, obviamente, en correlación con el “gran problema” que la política pública espera abordar.
- Es igualmente relevante que en la proyección de resultados se otorgue cierto margen de maniobra. No sea rígido en las metas, recuerde que al hacer proyecciones de resultados estamos hablando de futuro y existen factores que no son posibles de controlar.
- Determine claramente su horizonte temporal, y que este tenga concordancia con la intensidad o gravedad del “gran problema” que se espera resolver.

#### Ejemplo:

##### “Gran problema” que se espera resolver en relación a la obesidad infantil

En el Perú el 20% y el 3% de los escolares de secundarias públicas presentan sobrepeso y obesidad, respectivamente.

##### “Proyección de resultados” del problema de la obesidad infantil en el Perú

Se espera que para el año 2016, el número de escolares de secundarias públicas con sobrepeso y obesidad se haya reducido en 15-18% y 1.5-2% respectivamente.

Para alcanzar estas metas, es fundamental que los tres factores que fueron identificados como causantes del problema, también cuantifiquen sus resultados esperados al 2016<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> En este caso las proyecciones son solamente ilustrativas.

Vale decir:

1. SERPAR pasará de 1m<sup>2</sup> a entre 3 y 4m<sup>2</sup> de áreas verdes en el área urbana en el año 2016.
2. Entre 60 y 70% de estudiantes de secundarias públicas consumen alimentos sanos mediante el programa “Quisco Saludable”, al 2016.
3. Se ha reducido entre 20 y 30% el número de spots televisivos publicitarios de alimentos no saludables en horario infantil, al 2016.

En la proyección de resultados trate en medida de lo posible de dar márgenes. Lo anterior es de suma utilidad para dar flexibilidad a las metas, ya que como se mencionó anteriormente, existen factores que no pueden ser controlados, sin embargo, debe delimitarse un “piso mínimo” o “mínimo aceptable” en cualquier intervención pública.

### **3.3. Estudio de caso 2: lucha contra la tuberculosis en Lima Metropolitana**

La tuberculosis (en adelante, “TBC”) es considerada por el Colegio Médico del Perú como el primer problema de salud pública de origen infeccioso.

De acuerdo a la misma fuente<sup>27</sup>:

**“la TBC es una enfermedad social estrechamente vinculada con la pobreza, con las malas condiciones de trabajo y de vida; con la inequidad y la injusticia social [...] al punto que la prevalencia de la tuberculosis debería ser considerada un indicador de inclusión social”.**

Tal y como en el caso de la obesidad infantil, considere el análisis comparado para poder argumentar mejor su posición y la relevancia que debería tener el tema en la agenda pública.

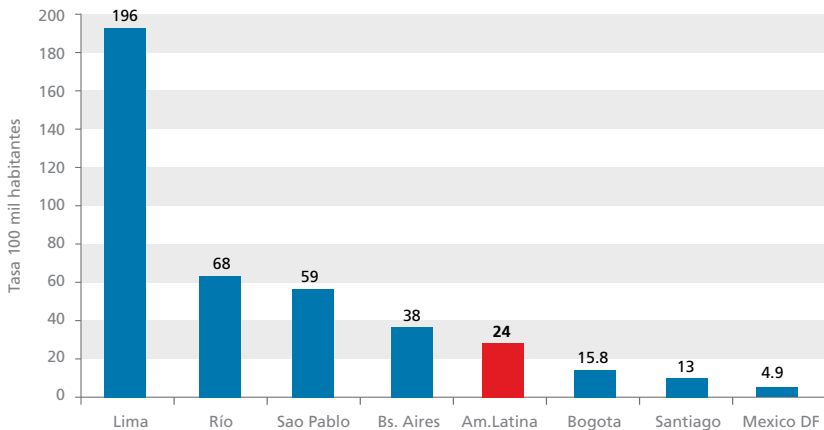
---

<sup>27</sup> Colegio Médico del Perú (2011). Lineamientos Generales de un programa de prevención y control de la tuberculosis en Lima Metropolitana, p. 18.



En el caso de la TBC, vea los niveles de incidencia existentes en Lima metropolitana y compárelos con ciudades de similar nivel de desarrollo socioeconómico, haciendo énfasis en ciudades de América Latina. Sobre este punto la siguiente gráfica puede ilustrar la relevancia del tema.

**Gráfico II**  
**Tasa de incidencia de TBC en las principales ciudades de América Latina**



Fuente: Situación de la TBC en el Perú. Reunión de Evaluación Nacional de la ESNPCT/MINSA, 2011.

Esta tasa de incidencia, nos permite conocer el nivel de intensidad o gravedad del problema.

Incluir este tipo de información será sumamente útil al momento de proyectar los resultados esperados. Considere desde el inicio de su propuesta de política la presentación de cifras, datos, estadísticas o unidades de magnitud.

### 3.3.1. Definición del problema

En el Perú, de acuerdo al MINSA<sup>28</sup>, se establece que en el año 2012, la tasa de TBC por cada 100 mil habitantes era de 109,7 en Lima Metropolitana. Otro aspecto del problema es que actualmente, la tasa de casos tratados de extremadamente resistente (XDR) y multidrogo resistente (MDR) es de 92 y 1150 respectivamente.

Sobre esta definición del problema, podemos señalar lo siguiente:

1. La definición del problema establece un año base, vale decir el 2012.
2. La definición del problema utiliza claramente una fuente oficial, vale decir el Ministerio de Salud.
3. La definición del problema delimita claramente el ámbito geográfico, en este caso Lima Metropolitana.
4. La definición del problema hace referencia a estándares internacionales usados por otra fuente oficial, en este caso la OMS (incidencia por cada 100 mil habitantes). De igual forma cuenta con medidas de magnitud.
5. Por otra parte, en la misma definición del problema se identifican otras dos variantes o vertientes del mismo fenómeno de TBC, es decir la TBC XDR y la MDR, que necesitan políticas específicas para su reducción.

A manera de ejemplo, solamente consideraremos atacar el gran problema de la TBC sensible.

Como en el caso de la obesidad infantil, el “gran problema” de la tuberculosis sensible en Lima Metropolitana tiene que ser estructurado de manera en que la solución pueda ser abordada desde el punto de vista gubernamental, es decir, con recursos políticos, jurídicos y administrativos existentes.

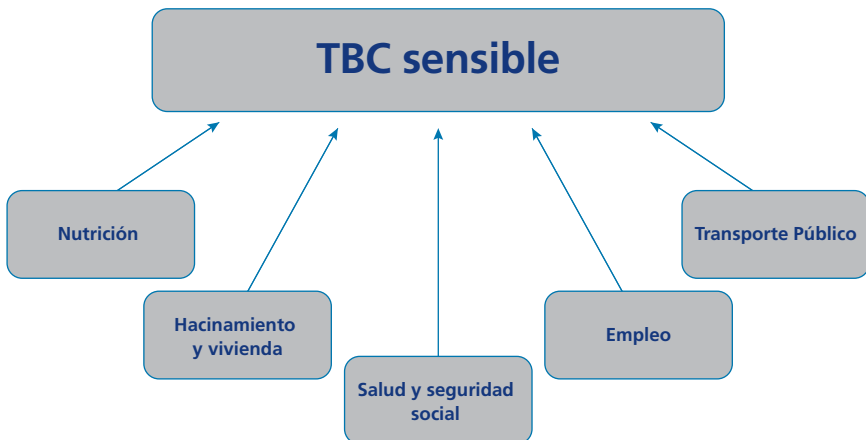
---

<sup>28</sup> Tendencias de las formas de TB de acuerdo a resistencia, 1990-2012. Primer semestre del 2012.

A su vez, es importante subrayar que bajo el EBDH, resulta sumamente útil dividir el “gran problema de la TBC sensible en Lima metropolitana” en pequeños problemas más manejables. Bajo esta óptica de análisis de causalidad podemos identificar diferentes entes gubernamentales responsables que asumen responsabilidades concretas a nivel operativo y programático.

En relación al gran problema de TBC sensible, tenemos la facultad de dividir dicho gran problema en problemas “pequeños” más manejables que permitan una solución concreta con resultados medibles.

De acuerdo al experto médico Luis Alberto Fuentes Tafur (2009) se han identificado los siguientes determinantes sociales de la salud (DSS) vinculados al gran problema de la TBC sensible en Lima Metropolitana.



Elaboración: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

### 3.3.2. Obtención de información

Para obtener la información y poder desarrollar la política pública, lo primero que debemos tomar en consideración es que es altamente probable que el “gran problema” que usted está atacando ya haya acontecido en algún otro momento o latitud. Es decir, que ya existan experiencias al respecto. Para el caso de la TBC podemos verlo desde el determinante social de la salud (DSS).

El profesor Fuentes Tafur<sup>29</sup> señala respecto a los DSS y su relación con la TBC lo siguiente:

**“En el año 1974, Mark Lalonde, Ministro de Salud de Canadá, planteó que la salud estaba condicionada por cuatro factores: los estilos de vida, el medio ambiente, los aspectos biológicos y los servicios de salud; pero que no tenían la misma prioridad política o presupuestal que se daba al último de los mencionados. En el mismo sentido Antonovsky planteó que la salud se gana o se pierde ahí donde el hombre nace, crece, trabaja, se recrea y también ama. Es decir, la salud está condicionada por un conjunto de determinantes sociales de acuerdo al medio donde vive. De allí la denominación de determinantes sociales de la salud (DSS)”.**

Bajo esta óptica, para el caso de la TBC, los DSS influirán tanto en la posibilidad de exponerse al contagio, como en el desarrollo mismo de la enfermedad.

#### **Por ejemplo:**

En el presente estudio de caso, identificamos el “gran problema” de la TBC sensible, y bajo un EBDH, lo dividimos en cinco (05) “pequeños problemas”, utilizando una estrategia de causalidad. Es sobre estos

---

<sup>29</sup> Fuentes Tafur, Luis Alberto (2009). Enfoque sociopolítico para el control de la tuberculosis en el Perú, p. 371.

“pequeños problemas” donde nosotros identificamos los programas que estén en contacto con el público objetivo.

## Problema “Hacinamiento y vivienda”

Respecto al “pequeño problema” de hacinamiento y vivienda, una de las entidades responsables es SERPAR. Con ellos se debe trabajar articuladamente para generar nuevos y mayores espacios públicos en la ciudad de Lima metropolitana.

Otro aspecto tiene que ver con la vivienda y el gran número de personas que habitan en ella y que se encuentran hacinadas. Sobre esta dimensión el Estado está desarrollando intervenciones públicas como el programa Techo Propio, que de acuerdo a su portal web<sup>30</sup>: *“Su objetivo es permitir el acceso a una Vivienda de Interés Social (VIS) que cuente con servicios de electricidad, agua potable y desagüe, así como con las condiciones adecuadas de habitabilidad”*.

## Problema “nutrición”

Otro “pequeño problema” identificado tiene que ver con la nutrición. Sobre este tema existen ya iniciativas del MINSA tales como “Loncheras saludables” y “Quiosco saludable”, mencionadas previamente. Al igual que con el “gran problema de la obesidad infantil”, la iniciativa del “Quiosco Saludable” es una excelente oportunidad para brindar alimentación de calidad a los educandos y a su vez combatir ya no solo el sobrepeso en los menores, sino también la posibilidad de que adquieran la TBC. Es muy poco probable que una persona bien alimentada desarrolle la enfermedad.

Otro programa lanzado, en este caso por el Ministerio de la Producción, es “A comer pescado”. De acuerdo al portal web<sup>31</sup>, dicho programa

---

<sup>30</sup> <http://www.mivivienda.com.pe/PortalWEB/promotores-construtores/pagina.aspx?idpage=81> consultada el 17/09/2013 a las 11:11 horas.

<sup>31</sup> <http://www.produce.gob.pe/index.php/prensa/noticias-del-sector/1524-ministerio-de-la-produccion-lanzo-el-programa-nacional-a-comer-pescado> consultado a las 15:04 horas del 17/09/2013.

no es un programa social y sus principales objetivos son: crear hábitos de consumo en la población, ofreciendo los recursos a bajos precios y acercándolos a su comunidad. Otro de los objetivos es fomentar el mercado interno, para lograr el desarrollo de las actividades pesqueras de consumo humano directo, lo cual es política del gobierno. Además es una plataforma que sirve para combatir la desnutrición infantil que se registra en el país, incluso en las regiones costeras.

### **Problema “Salud y Seguridad Social”**

En el pequeño problema salud y seguridad social, de acuerdo con Fuentes Tafur, el acceso a los servicios de salud es uno de los DSS más relevantes para la lucha contra la TBC. Debido a ello, el Estado a través del MINSA considera la atención gratuita de esos pacientes de manera prioritaria. Sin embargo, según la misma fuente, nuestro país no cuenta con recursos humanos suficientes para atender la creciente demanda vinculada a casos de TBC. En este aspecto el Seguro Integral de Salud (SIS) todavía no ha logrado dar accesibilidad a todos los pacientes que llegan a tratarse de TBC.

Por otra parte, otra gran limitante en la dimensión acceso a servicios de salud, está en relación con el alto riesgo que los trabajadores del sector salud tienen al atender a pacientes con TBC debido, principalmente, a la falta de condiciones de seguridad en el trabajo y de implementos para cumplir su labor.

Como se mencionó previamente, al desarmar el gran problema de la TBC sensible en pequeños problemas, podemos ser más concretos en nuestras soluciones y acercar estas al ciudadano y por ende tener incidencia directa.

### **Problema “Empleo”**

Respecto a la dimensión del empleo, los altos niveles de informalidad en el país, bajos ingresos y condiciones laborales deplorables propician una mayor posibilidad de contagio de TBC. Sobre este tema, el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, “MTPE”), ha diseñado los

siguientes programas que buscan incrementar los niveles de formalidad laboral en el país, así como fomentar las competencias laborales, generar empleo inclusivo y certificar las prácticas de responsabilidad social empresarial. De acuerdo con su portal web, el MTPE<sup>32</sup> cuenta con los programas siguientes:

1. Jóvenes a la obra: facilita el acceso de los jóvenes al mercado laboral formal a través de capacitación laboral, asistencia técnica para el emprendimiento e intermediación laboral.
2. Perú Responsable: promueve la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) generadora de empleo, empleabilidad y emprendimiento en la población a nivel nacional. Otra de sus líneas de acción es promover tanto el registro de las empresas socialmente responsables como la certificación de las empresas que acrediten las prácticas de responsabilidad social.
3. Trabaja Perú: para la Generación del Empleo Social Inclusivo, cuyo objetivo es generar empleo, desarrollar capacidades productivas y promover el empleo sostenido y de calidad, con el propósito de incrementar los ingresos y mejorar la empleabilidad de la población en condición de pobreza y pobreza extrema.
4. Vamos Perú: nace con el objeto de promover el empleo, mejorar las competencias laborales e incrementar los niveles de empleabilidad en el país.

## Problema “Transporte Público”

La investigación, denominada “Transporte público y tuberculosis pulmonar” elaborada por la doctora en salud pública Olivia Horna Campos<sup>33</sup>, reveló que los choferes y cobradores, especialmente de combis, tienen 11 veces más riesgo de desarrollar tuberculosis que el resto de la

---

<sup>32</sup> <http://www.mintra.gob.pe/index.php> consultado a las 11:34 am el 17/09/2013.

<sup>33</sup> <http://wwwnc.cdc.gov/eid/article/13/10/06-0793.htm>.

población, debido a la escasa ventilación y al reducido tamaño de los vehículos en que laboran.

Entre las razones que esgrime la investigadora, destacan las largas jornadas laborales de entre 12 y 18 horas, y el escaso o nulo tiempo para comer, por lo que se alimentan de golosinas durante su recorrido.

Para Horna Campos, servicios de transporte público como el Metropolitano, que se movilizan por un carril único y directo, acortan distancias, están bien iluminados y disminuyen el tiempo de contacto entre personas, son una buena iniciativa para la lucha contra la TBC. En comparación, las combis se detienen en cualquier lugar de manera desordenada y el tiempo de viaje es mayor, así como el hacinamiento.

Si bien es cierto que las intervenciones públicas diseñadas por la Municipalidad de Lima no han sido pensadas para atacar el problema de la TBC en Lima metropolitana, definitivamente ayudan en luchar contra esta enfermedad. Entre dichas iniciativas podemos destacar:

- a. El bono del chararreo. La Municipalidad de Lima inició el pago de un bono para unidades del transporte público que tengan muchos años en el servicio de transporte. La idea es reducir la contaminación ambiental, renovar el parque automotor y mejorar la calidad del servicio que se brinda a los habitantes de Lima metropolitana. En el marco de la mejora de la calidad de servicio se toma en cuenta factores como ventilación y el reducido tamaño de los vehículos.
- b. En el marco de la reforma del transporte, la Municipalidad de Lima sustituirá de manera progresiva las unidades obsoletas de transporte público como custers y combis por los denominados buses patrón (BP). Dichos BP tienen mucho mayor tamaño, disminuyen la contaminación, es un vehículo inclusivo y reduce el ruido. La ventaja de utilizar los BP con tecnología euro 4 es que el tiempo de traslado es menor, promueven mayores espacios entre pasajeros, existe mayor ventilación y además otorgan derechos laborales a los choferes, como por ejemplo jornadas laborales de acuerdo a ley.



Como hemos visto, al desarmar el gran problema de la tuberculosis en pequeños problemas bajo un análisis de causalidad, es posible aterrizar intervenciones públicas, articular políticas y, sobre todo, tener metas en común que mejoren la calidad de vida de las personas.

### 3.3.3. Proyección de resultados

Para proyectar los resultados necesitamos, al igual que con el ejemplo de obesidad infantil, considerar los siguientes aspectos fundamentales:

- a. La proyección debe contar con medidas de magnitud.
- b. La proyección debe contar con datos oficiales verificables.
- c. Es recomendable que en medida de lo posible se otorguen márgenes en las metas para evitar la rigidez y ampliar la flexibilidad. Un margen entre 3 y 5% es lo aceptable. Aunque esto puede variar dependiendo del problema en cuestión.
- d. Determine claramente su horizonte temporal y limite la población objetivo.

#### Ejemplo:

**“Gran problema” que se espera resolver en relación a la TBC sensible**

En Lima metropolitana, al año 2012, la incidencia de TBC sensible es de 109,7 por cada 100 mil habitantes.

**“Proyección de resultados” del problema de la TBC sensible en Lima metropolitana al 2016**

Se espera que para el año 2016, el porcentaje de incidencia de TBC sensible se encuentre entre 90 y 100 por cada 100 mil habitantes.

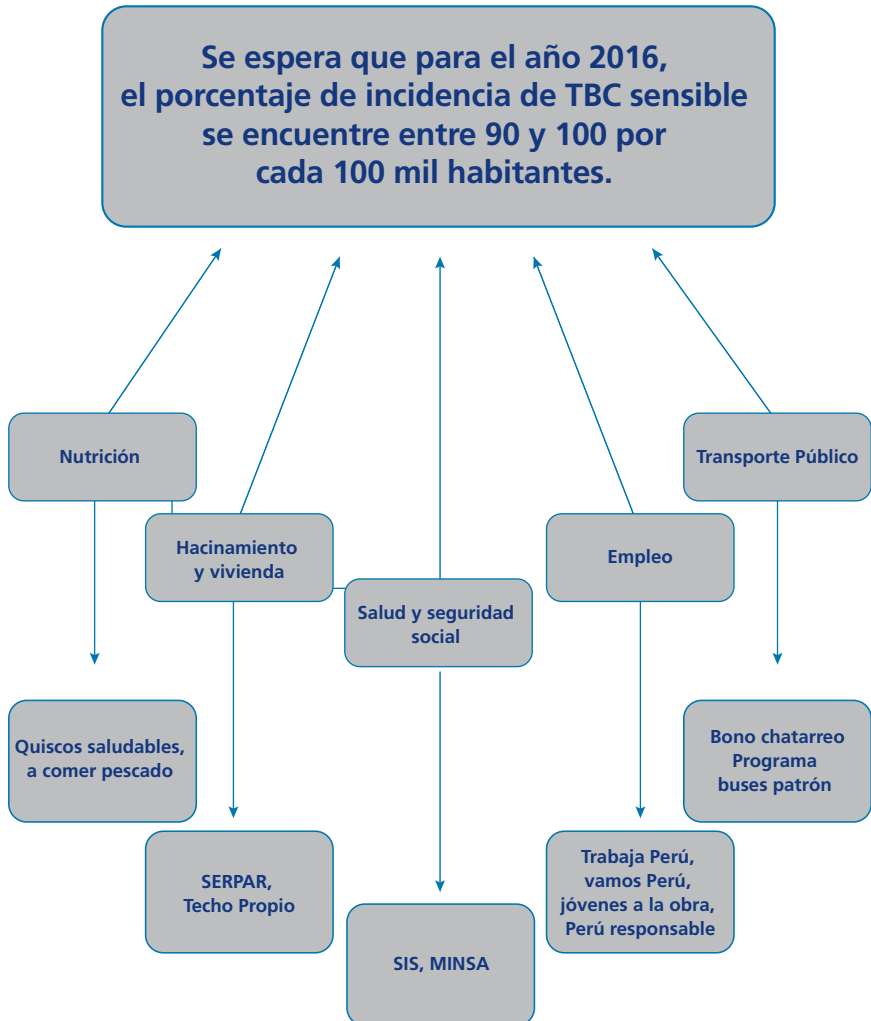
Para alcanzar estas metas, es fundamental que los factores que fueron identificados como causantes del problema, también cuantifiquen sus resultados esperados al 2016<sup>34</sup>. Vale decir:

1. SERPAR pasará de 1m<sup>2</sup> a entre 3 y 4m<sup>2</sup> de áreas verdes en el área urbana en el año 2016.
2. El acceso a vivienda de interés social (VIS) de Techo Propio se ha incrementado entre 20-25% en el año 2016.
3. Entre 60 y 70% de estudiantes de secundarias públicas consumen alimentos sanos mediante el programa "Quiosco saludable", al 2016.
4. Se ha incrementado entre un 40 y 50% el consumo de pescado en la población gracias al programa "A comer pescado" al 2016.
5. El SIS ha ampliado su oferta médica para pacientes con TBC en 30% al 2016.
6. Se han reducido los contagios de TBC en personal médico en 70-80% gracias a mejoras en implementación de protocolos de seguridad, en infraestructura y en herramientas de trabajo.
7. Se han reducido los niveles de informalidad laboral en la ciudad en 30% gracias a los programas "Jóvenes a la obra", "Vamos Perú", "Perú responsable" y "Trabaja Perú".
8. Se han "chatarreado" el 50% de las combis y custers que existen en la ciudad al 2016.
9. 40% de la población se moviliza en los 1200 buses patrón que se encuentran en circulación en las avenidas más transitadas de la ciudad al 2016.

El siguiente cuadro puede ayudar a resumir la proyección de resultados:

---

<sup>34</sup> Las proyecciones de resultados acá presentadas son meramente ilustrativas.



Fuente: elaboración propia.

### 3.4. Estudio de caso 3: ¿Cómo adecuar las metas nacionales a nivel regional?

El tercer caso de estudio no tiene que ver necesariamente con un ejemplo específico, sino propone una estrategia para que los gobiernos regionales y locales puedan armonizar sus intervenciones con las del gobierno nacional y contribuir todos a conseguir las mismas metas. La lógica de esta apuesta se basa en los siguientes considerandos:

Se han identificado tres problemas para adecuar las metas nacionales a nivel regional.

#### Ejemplo 1: Accidentes de tránsito

El MINSa ha estimado que en nuestro país, durante el periodo 1998-2007, se han presentado 350,782 heridos y 32,098 fallecidos vinculados a accidentes de tránsito. El MINSa concluye que<sup>35</sup>: “actualmente, los accidentes de tránsito constituyen la tercera causa de AVISA (Años de Vida Saludables Perdidos) en nuestro país después de las enfermedades no transmisibles y las transmisibles maternas, perinatales y nutricionales”.

La Oficina General de Estadística e Informática y el Instituto Nacional de Rehabilitación estima que los costos que generan los accidentes de tránsito en el Perú bordean los mil millones de dólares al año, mientras que el costo global de la atención de rehabilitación de las personas con discapacidad permanente por accidentes de tránsito en el 2008 fue de casi dos mil millones de dólares<sup>36</sup>.

#### Definición del problema

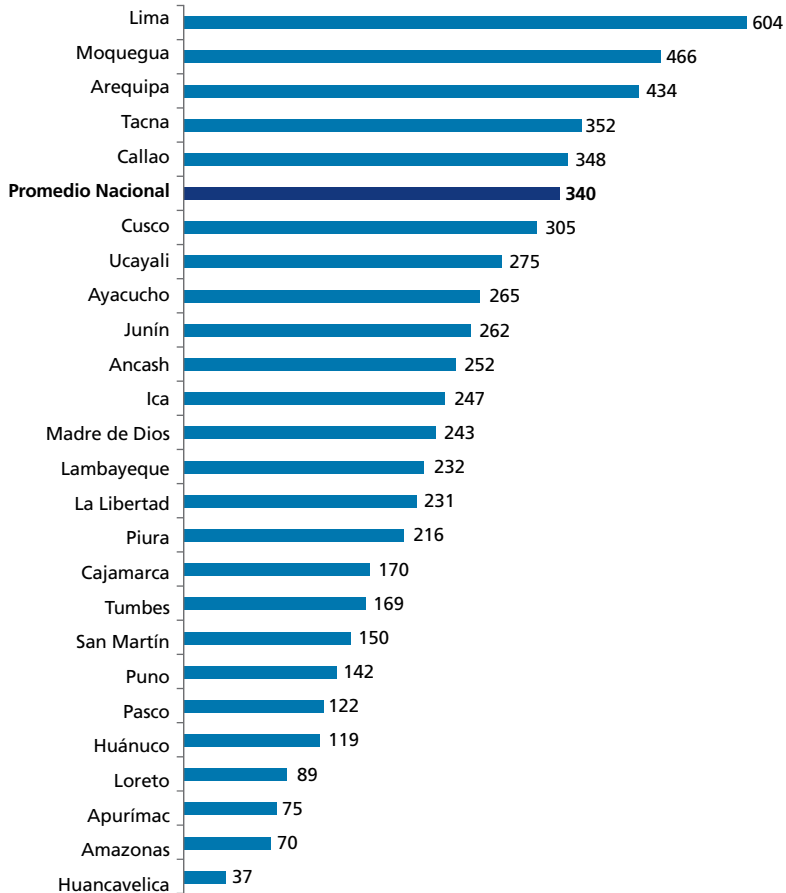
En el Perú, los accidentes de tránsito afectan a 340 personas de cada 100 mil habitantes.

---

<sup>35</sup> Ministerio de Salud (2009). Plan Nacional de la Estrategia Sanitaria Nacional de Accidentes de Tránsito 2009-2012. Lima, Perú, p. 18.

<sup>36</sup> La cifra exacta citada por el MINSa (2009) fue de US\$ 1 975 167,109.

## Perú: Accidentes de tránsito por cada 100 mil habitantes, 2009



Fuente: INEI - Encuesta de comisarías sobre accidentes de tránsito 2010.

Esta gráfica nos puede ilustrar al momento de armonizar las metas a nivel regional.

Por ejemplo, dado que los accidentes de tránsito son un problema de salud pública muy grave, si usted está elaborando políticas públicas en Arequipa, su meta es que al 2016 su región se ubique en el promedio nacional.

### Ejemplo en la región Arequipa:

Definición del problema	Proyección de resultados vinculados a accidentes de tránsito en la región Arequipa
<p>“De acuerdo a cifras del INEI, en Arequipa se dan 434 accidentes de tránsito por cada 100 mil habitantes, por encima del promedio nacional”.</p>	<p>“Se espera que para el año 2016, los accidentes de tránsito se hayan reducido a 340 por cada 100 mil habitantes, vale decir el promedio nacional”.</p>

La importancia de conocer los promedios nacionales radica en que dicho promedio es el piso mínimo al que se debe aspirar y es considerado en la mayoría de las veces un buen referente para proyectar resultados.

Recordemos que el Perú muestra niveles de accidentes de tránsito preocupantes. En este aspecto, es también recomendable utilizar los promedios de regiones y países con similar desarrollo económico y social, en este caso los países de América Latina.

### Por ejemplo:

De acuerdo a la OMS<sup>37</sup>, el porcentaje de muertos por accidentes de tránsito<sup>38</sup> en América Latina por cada 100 mil habitantes es el siguiente:

<sup>37</sup> Reporte de Seguridad Vial 2013. Disponible en: [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/road\\_safety\\_status/2013/report/es/](http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2013/report/es/)

<sup>38</sup> Tener en consideración que previamente se hablaba de accidentes de tránsito por cada 100 mil habitantes y ahora se habla de muertos por accidente de tránsito por cada 100 mil habitantes.

País		Estimado de tasa de muertes por accidentes de tránsito por cada 100 mil habitantes
1.	Argentina	12.6
2.	Bolivia	19.2
3.	Brasil	22.5
4.	Chile	12.3
5.	Colombia	15.6
6.	Costa Rica	12.7
7.	Cuba	7.8
8.	República Dominicana	41.7
9.	Ecuador	27
10.	El Salvador	21.9
11.	Guatemala	6.7
12.	Honduras	18.8
13.	México	14.7
14.	Nicaragua	18.8
15.	Panamá	14.1
16.	Paraguay	21.4
17.	Perú	15.9
18.	Uruguay	21.5
19.	Venezuela	37.2
20.	América Latina %	17.3

## Ejemplo en la región Puno

En la región Puno, en el 2010, se registraron 23 muertos por cada 100 mil habitantes, según la encuesta del INEI realizada en comisarías.

### Definición del problema

“De acuerdo a cifras del INEI del año 2010, la Región Puno tuvo 23 muertos en accidentes de tránsito por cada 100 mil habitantes, por encima del promedio nacional (15,9%) y latinoamericano (17,3%).”

### Proyección de resultados vinculados a accidentes de tránsito en la región Puno

“Se espera que para el año 2016, los fallecidos por accidentes de tránsito en la región Puno se hayan reducido al promedio latinoamericano (17,3%) y al 2021, alcanzar el promedio nacional (15,9%).”

## Ejemplo 2: Educación para niños y niñas en situación de vulnerabilidad

El MINEDU viene aplicando desde hace algunos años la Evaluación Censal de Estudiantes (en adelante “ECE”). De acuerdo al portal web de dicho ministerio<sup>39</sup>, la ECE consiste en:

**“la aplicación de pruebas estandarizadas a los estudiantes de segundo grado de primaria y a los estudiantes de cuarto grado de primaria que tienen una lengua materna originaria distinta al castellano y asisten a una escuela de Educación Intercultural Bilingüe (EIB)”.**

<sup>39</sup> [http://sistemas02.minedu.gob.pe/consulta\\_ece/publico/index.php](http://sistemas02.minedu.gob.pe/consulta_ece/publico/index.php)



La ECE tiene tres niveles:

## NIVELES DE LOGRO



La meta es que todos los estudiantes se ubiquen en el nivel 2.

En el año 2012, los resultados de la ECE mostraron las siguientes cifras:

- El 30,9% de los estudiantes de segundo grado se ubicaron en el nivel 2 u óptimo de comprensión lectora.
- 12,8% de los educandos de segundo grado se ubicaron en el nivel 2 u óptimo en matemáticas.

## Ejemplo en la Región San Martín

De acuerdo a la data elaborada por la ECE a nivel regional, la Región San Martín obtuvo los siguientes resultados.

- 17,9% de los estudiantes de San Martín se ubicaron en el nivel 2 u óptimo en comprensión lectora.
- 7,1% de los estudiantes de San Martín se ubicaron en el nivel 2 u óptimo en matemáticas.

Bajo la óptica que el piso mínimo requerido por el estándar nacional es encontrarse en o sobre el promedio. El problema y la proyección se pueden plantear de la siguiente manera:

### Definición del problema

“De acuerdo a cifras de la ECE a nivel nacional, la Región San Martín tuvo resultados de 17,9 y 7,1% en comprensión lectora y matemáticas respectivamente, muy por debajo del promedio nacional de 30,9 y 12,8%.

### Proyección de resultados vinculados a la ECE en la Región San Martín

“Se espera que para el año 2016, los educandos en la región San Martín hayan reducido la brecha con los promedios nacionales en comprensión lectora y matemáticas en entre 20 y 30%.

## Ejemplo 3: Personas privadas de libertad

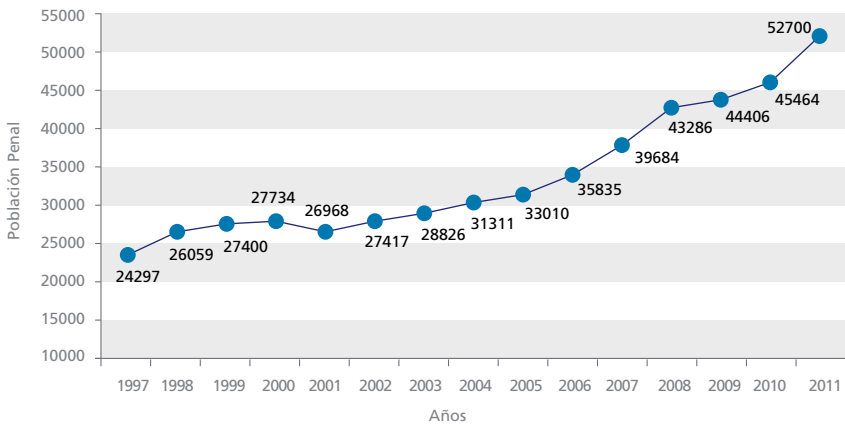
El Instituto Nacional Penitenciario (en adelante, “INPE”) es, de acuerdo a su mandato legal, la entidad encargada de dirigir y controlar técnica y administrativamente el Sistema Penitenciario Nacional, asegurando una adecuada política penitenciaria, tendiente a la resocialización de los internos.

De acuerdo al Plan Estratégico Institucional del INPE<sup>40</sup>:

**“En los últimos catorce años (1997-2011) la población penal se ha incrementado de 24,297 a 52,700. Solo del 2010 al 2011 se ha producido un incremento de 7,236 internos; esta situación se debe principalmente al incremento de los actos delictivos, la tendencia de elevar las penas privativas, al recorte de los beneficios penitenciarios y a la ampliación de las conductas punibles que contribuyen a un descontrolado crecimiento de la población penal.**

La siguiente gráfica muestra el exponencial crecimiento de la población privada de libertad en el país.

**Crecimiento de Población Penal 1997 - 2011**



Fuente: Unidad de estadística de INPE.

<sup>40</sup> Instituto Nacional Penitenciario (2012). Plan Estratégico Institucional 2013-2016, p. 11.

De acuerdo a la misma fuente<sup>41</sup>:

**“El hacinamiento es causado por la insuficiencia de la capacidad de albergue de los establecimientos penitenciarios, En el año 2012, se cuenta con 66 establecimientos penitenciarios que muestran una capacidad de albergue para 28,492 privados de libertad, observándose un déficit de 24,208 ambientes de reclusión, una situación que representa un 85% de sobrepoblación”.**

El 85% antes mencionado tiene que ver con el promedio nacional de las 66 cárceles existentes en el país, sin embargo no muestra el nivel de sobrepoblación en zonas específicas localizadas en diferentes regiones.

El siguiente cuadro muestra la sobrepoblación a nivel regional.

#### Situación actual de la capacidad de albergue, sobrepoblación y hacinamiento según oficina regional

N°	Oficinas Regionales	Capacidad de Albergue (C)	Población Penal (P)	% Ocupación	Sobre Población (S=P-C)	% Sobre Población (%S)	Hacinamiento (%S>20%)
TOTALES		29,043	61,390	211%	32,347	111%	SI
1	O.R.NORTE - CHICLAYO	5,008	9,030	180%	4,022	80%	SI
2	O.R.LIMA - LIMA	14,335	32,867	229%	18,532	129%	SI
3	O.R.SUR - AREQUIPA	1,077	2,387	222%	1,310	122%	SI
4	O.R.CENTRO - HUANCAYO	1,763	5,095	289%	3,332	189%	SI
5	O.R.ORIENTE - PUCALLPA	1,734	3,816	220%	2,082	120%	SI
6	O.R.SUR ORIENTE - CUSCO	1,702	3,017	177%	1,315	77%	SI
7	O.R.NOR ORIENTE - SAN MARTÍN	2,394	3,657	153%	1,263	53%	SI
8	O.R.ALTIPLANO - PUNO	1,030	1,521	148%	491	48%	SI

Fuente: Oficina General de Infraestructura.  
Elaboración: INPE/Unidad de Estadística.

<sup>41</sup> Ibídem, p. 13.

## Tomemos por ejemplo la Oficina Regional Centro de Huancayo

De acuerdo a la data de la Oficina General de Infraestructura del INPE, la Oficina Regional Centro de Huancayo cuenta con una capacidad de albergue de 1,763 internos, pero su población penal es de 5,095 privados de libertad. Esto se traduce en un porcentaje de sobrepoblación de 189%, más del doble que el promedio nacional.

Bajo esta óptica, la definición del problema y la proyección podrían plantearse de la siguiente manera:

<b>Definición del problema</b>	<b>Proyección de resultados vinculados a la OR Centro Huancayo</b>
"De acuerdo a cifras del INPE, el porcentaje de sobrepoblación de la OR Centro-Huancayo es de 189%, muy superior al promedio nacional de 85%.	"Se espera para el año 2016, reducir el porcentaje de sobrepoblación de la OR Centro-Huancayo y ubicarlo entre 160 y 170%, y de esta manera acercarlo al promedio nacional.

Nótese que el 85% a nivel nacional es una cifra alarmantemente alta, inclusive para estándares latinoamericanos, pero esconde realidades mucho más graves como la de la Región Centro Huancayo. Conocer el promedio nacional nos da una idea clara de la brecha existente en nuestra región y es un referente clave al momento de proyectar metas y resultados.

## A modo de conclusión

La apuesta principal de este manual descansa en dos elementos fundamentales: el primero tiene que ver con enriquecer el conocimiento conceptual del Enfoque Basado en Derechos Humanos que existe en nuestro país y, por ende, incorporar en la definición de los problemas públicos la dimensión de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. El segundo fue mostrar mediante la metodología de estudios de caso, cómo dicho enfoque puede implementarse, evaluarse y medirse en situaciones reales que requieren la atención e intervención del aparato estatal.

De igual forma, se buscó que el Manual ilustrara, a partir del amplio abanico de definiciones existentes del Enfoque Basado en Derechos Humanos, los principales factores que desde un punto de vista aplicado e instrumental, nos pueden ayudar a dotar de contenido a los derechos humanos y por lo tanto, contribuir a generar cambios en la calidad de vida de la población objetivo.

Por otra parte, el Manual rescata la importancia clave que tiene el papel de la sociedad civil al momento de diseñar intervenciones públicas con Enfoque Basado en Derechos Humanos. Sin un diálogo amplio y constante con los beneficiarios de las políticas, y con la sociedad civil en general, no es posible la existencia del Enfoque Basado en Derechos Humanos.

Finalmente, los tres estudios de caso seleccionados buscaron ilustrar de la manera más clara posible, cómo el Enfoque Basado en Derechos Humanos puede “vivirse” en problemáticas reales y actuales que merecen la atención del Estado. A través del estudio de caso de la obesidad infantil, se puso énfasis en que los problemas públicos merecen una intervención multisectorial e interdisciplinaria para su observancia. También se subrayó la relevancia de conocer otras realidades que se han enfrentado a problemas similares y, por ende, han diseñado estrategias para encontrar la solución.

El estudio de caso de tuberculosis en Lima Metropolitana puso el acento en la importancia de “desarmar” un gran problema público, en este caso el de la tuberculosis sensible, en pequeños problemas más manejables utilizando el análisis de causalidad. Mediante este estudio de caso pudimos conocer que la estrategia de “desarmar” nos ayuda a aproximar la soluciones a problemas públicos con respecto a la población objetivo, así como poner en evidencia que existen muchos esfuerzos que ya se están llevando a cabo pero que necesitan un mayor énfasis articulador, con la finalidad de resolver un “gran problema de desarrollo”.

En relación con los estudios de caso vinculados a accidentes de tránsito, educación de niños, niñas y adolescentes y población penitenciaria, se buscó ilustrar de una manera sencilla y clara, una estrategia para vincular problemáticas nacionales con el nivel regional, utilizando una óptica de pisos mínimos o estándares. Estos estudios de caso tuvieron la intención de ejemplificar “los estándares” sobre una problemática específica y cómo los promedios, tanto nacionales como internacionales, nos pueden ayudar a proyectar resultados esperados en nuestras políticas públicas.

Finalmente, el diseño y apuesta metodológica del Manual tuvo también por objetivo propiciar el diseño de intervenciones públicas para impulsar el mejor manejo de los recursos del erario y también contribuir a crear mayor legitimidad en las instituciones del Estado y por ende en todo el sistema político y democrático.

## Referencias Bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis F (1993). Estudio introductorio. Problemas públicos y agenda de gobierno. México, Ed. Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F (1997). Estudio Introductorio. La implementación de las políticas. México, Ed. Porrúa.

Bardach, Eugene (1998). Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. CIDE, México.

Bautista Justo, Juan (2013). El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Republca francesa.

Colegio Médico del Perú (2011). Lineamientos Generales de un programa de prevención y control de la tuberculosis en Lima Metropolitana.

Comisión Presidencial coordinadora de la política del ejecutivo en materia de derechos humanos (COPREDEH). s/f. Manual para la transversalización del enfoque de derechos humanos con equidad. Guatemala.

Elmore, Richard (2007). "Modelos organizacionales para la implementación de programas sociales". En Aguilar Villanueva, Luis (Editor). *La implementación de las políticas*. Porrúa Editores. México, D.F.

Fuentes Tafur, Luis Alberto (2009). Enfoque sociopolítico para el control de la tuberculosis en el Perú.

Guendel, Ludwig (1999). La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los Derechos Humanos: la búsqueda de una nueva utopía. UNICEF-CostaRica, San José.

Instituto Nacional Penitenciario (2012). Plan Estratégico Institucional 2013-2016.

Jiménez Benítez, William Guillermo (2007). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. Universidad Sergio Arboleda. Pp. 31.46.



Ministerio de Salud (2009). Plan Nacional de la Estrategia Sanitaria Nacional de Accidentes de Tránsito 2009-2012. Lima, Perú.

Ministerio de Salud (2011). Un gordo problema. Sobrepeso y obesidad en el Perú.

Moore, Mark (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Barcelona, Paidós.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Planes de desarrollo municipal con enfoque de derechos humanos: guía para su formulación. Colombia, s/f.

Organización Mundial de la Salud (2010). Enfoque de la salud basado en los derechos humanos. En: [www.who.int/entity/hhr/news/hrba\\_to\\_health\\_spanish.pdf](http://www.who.int/entity/hhr/news/hrba_to_health_spanish.pdf)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). Operacionalización de los enfoques basados en los derechos humanos para la reducción de la pobreza. Nueva York.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). Hacia un enfoque de seguridad Alimentaria basado en los derechos humanos: una herramienta de autoevaluación para lograr regímenes equilibrados para las especies vegetales. Nueva York.

Rodríguez Wallenius, Carlos (2008). Políticas públicas, acción ciudadana y los derechos de las mujeres. Revista Gestión y Política Pública. Volumen XVII. Número 2, pp. 425-449.

Solís Umaña, Sonia. El enfoque de derechos: aspectos teóricos y conceptuales. [www.ts.ucr.ac.cr](http://www.ts.ucr.ac.cr), s/f.

Esta publicación se terminó de imprimir  
en los talleres gráficos de la imprenta:  
Industrias Gráficas Ausangate S.A.C.,  
RUC: 20384327029, domiciliado en:  
Jirón Lima N° 631, Lima.





Calle Scipión Llona N° 350, Miraflores  
Lima - Perú  
Teléfono: 204 8020  
[www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)  
<http://observatorioderechoshumanos.pe>