Indicadores de DDHH para la identificación y realización de nuestras acciones. Enfoque de derechos humanos en la intervención social (Parte II)

Paloma García Varela, politóloga experta en Derechos Humanos

Sonia Olea Ferreras, jurista experta en Derechos Humanos

Tomando como ejemplo la vulneración del derecho a una vivienda adecuada para las personas extranjeras en situación administrativa irregular, implementaremos metodológicamente el EBDH desarrollado en la Parte I[1] haciendo una propuesta de elaboración de diagnóstico y definición de objetivos y resultados ante dicha vulneración; que nos llevará a unos indicadores y metas de DDHH posibilitadores de la medición de nuestra intervención social. La evaluación de transformación en DDHH de nuestras acciones será la protagonista de la Parte III y última de este estudio (Documentación Social de enero de 2023).

Si las personas vulneradas son portadoras de capacidades, el encuentro es siembre bidireccional – se da y se recibe- y es productor de esperanza. En lo vulnerado puede haber verdad, puede haber belleza y bondad. De modo que no es suficiente la intermediación, que supone realidades constituidas autónomamente, sino inmersión en proximidad que conlleva la

mediación que acoge, acompaña y defiende.

Ximo García Roca, 2021

1. Introducción

Los indicadores de DDHH son herramientas que nos ayudan a incorporar el enfoque de derechos humanos de forma práctica en las acciones que llevamos a cabo desde nuestras organizaciones. Estos indicadores los utilizamos de diferente forma en todas las fases de la gestión de nuestras intervenciones, tanto en la fase de identificación y formulación como en la de ejecución y evaluación.

En la Parte I del artículo, clarificamos los conceptos básicos necesarios para incorporar el EBDH en los diferentes niveles de las organizaciones y reflexionamos sobre la importancia de los indicadores para medir las dimensiones de la gestión del ciclo de las intervenciones. Ahora vamos a aplicar estos conceptos a un caso práctico abarcando la utilización de los indicadores de DDHH en las fases de identificación y análisis de la realidad, y de selección y diseño de la intervención.

Aunque nosotras nos vamos a centrar en una situación determinada de un colectivo y en el diseño de una intervención de acción social, la propuesta metodológica que hacemos puede ser aplicada a diferentes situaciones de vulneraciones de derechos, a distintos colectivos de personas en situación de especial vulnerabilidad y a diversos tipos de intervenciones realizadas por nuestra organización. De forma general, en todos los casos las preguntas claves que nos hacemos son:

- ¿Qué está pasando y por qué? Fase de identificación y diagnóstico.
- ¿Qué podemos hacer para transformar esta situación? Fase de selección y formulación.
- ¿Estamos cumpliendo con lo que habíamos previsto? Fase

de ejecución y seguimiento.
- ¿Hemos logrado lo que esperábamos? Fase de evaluación.

Teniendo en cuenta estas preguntas, vamos a desarrollar un ejemplo que nos permita visibilizar la utilización de los indicadores de DDHH para la realización de un diagnóstico de situación, la alineación de nuestras acciones con los tratados internacionales de DDHH y la medición de los efectos de nuestras acciones en la transformación social (ejercicio de los DDHH). Para esto partiremos de una situación real de vulneración de derechos: la vulneración del derecho a una vivienda adecuada de las personas extranjeras en situación administrativa irregular (VDVESAI).

2. Elaboración de diagnóstico desde el EBDH

El primer paso para el diseño de una intervención con EBDH será la identificación del problema y su relación con los derechos humanos que se encuentran vulnerados. Normalmente, cuando preguntamos a las personas qué les está pasando o en qué situación se encuentran, sus contestaciones no suelen hacer referencia a la vulneración de derechos, sino a los problemas que tienen y que deben afrontar. Es parte de nuestra tarea, relacionar estos problemas con los derechos humanos y analizar por qué se están vulnerando. Esto conllevará tener en cuenta unos determinados elementos de análisis para los cuales utilizaremos determinados indicadores que nos ayudarán a conocer la situación de partida.

2.1. Elemento de análisis

Desde el EBDH nos haremos las siguientes preguntas que nos faciliten profundizar en el conocimiento de la realidad que queremos transformar desde la mirada de los derechos humanos:

- ¿Qué está pasando y qué derechos se ven afectados?

- ¿Quién tiene vulnerados esos derechos?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos que tienen para el ejercicio de esos derechos?

La contestación a estas preguntas nos facilitará la identificación del problema central sobre el que definiremos nuestra intervención.

Comenzando con nuestro ejemplo, si miramos desde la situación del derecho a una vivienda digna en España nos encontramos con que uno de los colectivos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad son las personas extranjeras en situación administrativa irregular. También si miramos desde la situación de los derechos de las personas extranjeras en situación administrativa irregular, nos encontramos que uno de los principales derechos que tienen vulnerado estas personas es el derecho a una vivienda adecuada y digna.

De esta forma nuestro problema central será la *situación de vulneración del derecho a una vivienda adecuada para las personas extranjeras en situación administrativa irregular* (en adelante VDVESAI). Competencialmente optamos en este ejemplo por el ámbito estatal (encontraremos vulneraciones en el ámbito local, autonómico, estatal; en los tres a la vez, en varios de ellos…).

A partir de la definición de este problema central vamos a profundizar en el análisis preguntándonos por qué está pasando y ayudándonos de los indicadores de DDHH y del "Árbol de problemas" será la herramienta concreta que nos permita sistematizar los pasos dados, el propio diagnóstico.

Desde el EBDH, las causas de la vulneración del derecho las encontramos analizando los siguientes elementos:

- Marco internacional del derecho. ¿En qué tratados internacionales de DDHH se recoge y cuál es el significado del derecho?
- Marco nacional del derecho. ¿En qué leyes se recoge este

derecho?, ¿está recogido según los estándares internacionales de DDHH?

- Marco de política pública ¿Qué medidas se han adoptado para implementar el derecho?, ¿recoge a los estándares internacionales de DDHH?, ¿incorporan los principios de los derechos humanos?, ¿tienen presupuesto adecuado asignado para su desarrollo?
- Vulneración del derecho. ¿Cuál es el impacto de la legislación y de las políticas en las personas?, ¿Qué personas se ven más afectadas y cuáles se quedan excluidas?
- Capacidades de los titulares. ¿Cuentan los titulares de derechos, responsabilidades y obligaciones con las capacidades necesarias para cumplir con su rol?, ¿Cuál es la brecha de capacidades de cada uno de ellos?

2.2 Indicadores

Para dar respuesta a las anteriores preguntas, utilizamos indicadores de DDHH y socio económicos que nos permitan hacer un diagnóstico sobre la realidad del acceso, disfrute y garantía en el derecho humano a una vivienda adecuada en nuestro Estado. Como indicábamos más arriba, plantearemos solo algunos ejemplos para facilitar el aprendizaje de la metodología:

- **Estructurales:**
    - ***Ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos*** de referencia en el acceso al derecho a una vivienda adecuada:
        - Sistema internacional de Naciones Unidas: España ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y su Protocolo Facultativo (2013), pero, por el contrario, no lo ha hecho con el Pacto Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus

Familiares. Además, es de máxima relevancia el incumplimiento de las recomendaciones individuales y generales de los Dictámenes condenatorios por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a España por vulnerar el derecho humano a una vivienda adecuada (E/C.12/55/D/2/2014; E/C.12/61/D/5/2015; E/C.12/66/D/37/2018; E/C.12/67/D/52/2018; EC/12/69/D/54/2018; EC/12/69/D/85/2018; E/C.12/71/D/127/2019

- Sistema regional europeo: desde el año pasado, ratificada la Carta Social Europea Revisada y el Protocolo de Reclamaciones Colectivas que permite exigirlo.

- ***Legislativo:***
  - En curso la tramitación del primer proyecto de ley sobre el derecho a la vivienda[2] con propuestas que incluyen la posibilidad de la vivienda de emergencia como necesidad básica (también para personas extranjeras en situación irregular administrativa).
  - Artículo 13 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social: solo tienen acceso a los sistemas públicos de vivienda las personas regulares administrativamente.
  - La Ley de Arrendamientos Urbanos no contiene (ni ha contenido) exigencia alguna respecto a la situación administrativa de las personas extranjeras que arriendan o son arrendatarias de un inmueble urbano.

- **Indicadores de proceso** (algunos ejemplos):
  - ***Políticas públicas y medidas adoptadas:*** tendríamos que revisar si las mismas incluyen los principios de los DDHH (universalidad, igualdad de trato y no discriminación, participación). Por ejemplo, en

una de las herramientas clave para el acceso al derecho a la vivienda en nuestro Estado a personas en situación de sinhogarismo:
        - Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025[3]: ninguno de sus 13 programas contiene la posibilidad de ayudas a personas extranjeras en situación administrativa irregular. Por tanto, se estarían vulnerando los principios de universalidad, igualdad de trato y no discriminación.
- **Indicadores de resultado**:
    - ***Impacto de las medidas adoptadas y de la legislación***: analizamos el impacto socio económico de las políticas públicas y la legislación producido en cada una de las cuatro categorías del derecho vulnerado (en este ejemplo, la VDVESAI)
        - Un ejemplo (tendríamos que hacerlo con las cuatro categorías): DISPONIBILIDAD: las personas extranjeras en situación irregular administrativa no pueden disfrutar de vivienda social de alquiler, teniendo que optar por arriendos de vivienda o subarriendos de habitaciones en condiciones de mercado libre.

Terminamos este apartado identificando el problema central que puede ser más o menos amplio. En este ejemplo, hemos optado por hacerlo lo más amplio posible para incluir todas las categorías del derecho vulnerado. Pero podría hacerse solo con una o con varias, dependiendo del resultado del diagnóstico. *La situación de vulneración del derecho a una vivienda adecuada para las personas extranjeras en situación administrativa irregular* (VDVESAI) es el problema central, y queremos por tanto medir el efecto de nuestra intervención

social en la consecución de su transformación (modificación, finalización, disminución…)

2.3. Árbol de problemas

Una forma sencilla, participativa y visual de sistematizar nuestro diagnóstico. Una herramienta que nos sitúa frente a las consecuencias que produce la vulneración del derecho humano (en este caso, la VDVESAI) y el análisis las causas que lo provocan y los factores que contribuyen a ese resultado en un encadenamiento constantemente de *por qués*. En esta cadena causal nos encontraremos con tres tipos de causas:

- Causas inmediatas son las causas más visibles y más fácilmente percibidas que se relacionan con la situación la vulneración del derecho.
- Las causas subyacentes son las que se ocultan detrás de las causas inmediatas y que se relacionan normalmente con la brecha de capacidades de los diferentes titulares.
- Las causas estructurales se encuentran en las raíces del árbol y están relacionadas con obstáculos profundamente integrados en la sociedad, en las políticas y en los recursos.

Estos tres tipos de causas están relacionadas entre sí y se encuentran en diferentes niveles del árbol. Así, obtendremos información precisa de la naturaleza y el contexto de la propia vulneración. El árbol nos ofrece una lectura de la interrelación entre las diferentes causas con una mirada holística que incorpora a los diferentes actores que intervienen: sujetos de derecho, garantes y responsables. Esto también nos permite ir centrando poco a poco lo que después podrá proporcionar asideros para plantearnos las acciones y estrategias de nuestra intervención social. Como en líneas anteriores, reflejaremos solo algunos ejemplos para su aprendizaje:

Árbol de problemas

3. Identificación de cambios deseados y selección de la intervención

3.1. Árbol de objetivos

Una vez sistematizado el diagnóstico en el árbol de problemas estaremos en disposición de identificar los cambios necesarios que deben darse en la situación actual para llegar a la situación deseada. Desde el EBDH se busca promover cambios necesarios para que los titulares de derechos, responsabilidades y obligaciones puedan cumplir con su rol.

Para la identificación de estos cambios transformamos el *árbol de problemas* en un *árbol de objetivos*, de forma que revertimos la situación de cada una de las causas.

Siguiendo con el ejemplo anterior el *árbol de objetivos* respecto a nuestro caso de estudio sería el siguiente (en naranja, nuestro objetivo; en verde, los logros/fines a conseguir y en azul, los resultados).

Árbol de objetivos

3.2. Criterios de selección desde el EBDH

Este *árbol de objetivos* nos permitirá visibilizar las diferentes líneas posibles de actuación para valorar su impacto. Así, a partir del árbol de objetivo evaluaremos nuestras opciones de intervención y seleccionaremos una de ellas. Además de la experiencia y los criterios de la organización, de forma general, desde el EBDH hay unos criterios determinados para la selección de las

intervenciones:

- Nuestras acciones tienen que abordar fundamentalmente las causas subyacentes relacionadas con las capacidades de los diferentes titulares y las causas estructurales ya que son las que tienen un mayor impacto de una forma sostenible. Solo cubro una necesidad inmediata.
- Nuestras acciones han de ir dirigidas al fortalecimiento de las capacidades de todos los titulares (de derechos, responsabilidades y obligaciones).
- Nuestras acciones deben incorporar las 4 patas de intervención (acompañamiento, participación de las personas, y una parte de incidencia política y de movilización social).

Además, debemos tener en cuenta la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos. Es decir, que, aunque estemos abordando en el ejemplo solo el derecho a una vivienda digna y adecuada, este se encuentra interrelacionado con el derecho al trabajo, el derecho a la familia y otros muchos derechos que se ven afectados por esta vulneración. Esto implica que, en muchas ocasiones nuestra intervención tenga que ser integral articulando acciones que afectan a varios derechos. Observación General nº 4[4]:

Como se señaló anteriormente, el derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos internacionales aplicables. Ya se ha hecho referencia a este respecto al concepto de la dignidad humana y al principio de no discriminación. Además, el pleno disfrute de otros derechos tales como el derecho a la libertad de expresión y de asociación (como para los inquilinos y otros grupos basados en la comunidad), de elegir la residencia, y de participar en la adopción de decisiones, son indispensables si se ha de realizar y mantener el derecho a una vivienda adecuada para todos los grupos de la sociedad.

3.3. Definición de objetivos y resultados

Una vez definida la línea de intervención pasamos a formular el objetivo general, el objetivo específico y los resultados que se relacionan con los diferentes niveles del árbol de objetivos.

De forma general y teniendo en cuenta la diversidad de situación que pueden darse, tendríamos:

- **Un objetivo general** para los 3 titulares (que querría cambiar uno o varios efectos).
- **Un objetivo específico** para los 3 titulares (impacta directamente con el problema principal identificado en el árbol).
- **Un resultado** para cada uno de los titulares (que impacta en las causas que hemos identificado para cada uno de ellos).

Esto variará en función del problema central que tengamos y de la línea de intervención que hayamos decidido. Pueden darse casos en los que se formulen intervenciones separadas pero complementarias y articuladas entre sí para cada uno de los titulares.

Ejemplo concreto: El eje central de nuestra intervención es garantizar el principio de igualdad y no discriminación para que las personas extranjeras en situación administrativa irregular puedan ejercer el derecho a la vivienda en igualdad de condiciones.

4. Medición de los efectos de nuestras

acciones en la transformación social

4.1. Definición de indicadores y metas

Nuestro objetivo ahora es consensuar cómo medir la transformación que queremos lograr en cada uno de los resultados que también queremos obtener. Para ello, tenemos que definir qué dimensiones queremos medir de nuestra acción. Por ejemplo, podemos querer medir si hemos cumplido con los resultados acordados para los tres titulares, si las actividades que he previsto en mi acción han servido para cumplir los resultados que nos habíamos planteado; podemos medir si habiendo conseguido los resultados hemos logrado las metas previstas en el objetivo específico. Y podemos mirar si habiendo cumplido las metas del objetivo específico, hemos logrado alguna transformación del objetivo final.

Vamos entonces a acordar las metas (el alcance de mi actuación) que queremos lograr. Ese alcance tiene que ser medible, y realista. Y también tenemos que acordar los conceptos que utilizamos, que hablamos y escribimos sobre qué es mejorar, sobre qué es un espacio o un canal, o qué queremos decir con sensibilizar, porque tenemos que poder medirlo. Lo que no se pueda medir, no nos vale. Así, con estas premisas, vamos a facilitar el aterrizar mejor los conceptos.

Un ejemplo:

- ***Sensibilización:*** ¿qué me indica que un arrendador está sensibilizado?, podría ser
  - Que pregunte a la entidad sobre una campaña para arrendar que estamos haciendo (solicitud de información).
  - Que ponga su vivienda en alquiler.

Utilicemos como guía el siguiente cuadro con un ejemplo de uno de los resultados que querríamos obtener en referencia a transformar

- la causa del desconocimiento de sus derechos por parte de los sujetos/titulares
- provocada por la falta de canales y espacios de información adaptados y confiables.

[1] **GARCIA, P. y OLEA, S.** (2022) Enfoque de DDHH en la intervención social (Parte I). Documentación Social https://documentacionsocial.es/contenidos/a-fondo/enfoque-de-derechos-humanos-en-la-intervencion-social-parte-i/

[2] **CONGRESO DE LOS DIPUTADOS** (2022) Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-1.PDF

[3] **MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA** (2022) Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 https://www.boe.es/boe/dias/2022/01/19/pdfs/BOE-A-2022-802.pdf

[4] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1991) Observación General nº 4 “El Derecho a una vivienda adecuada (párrafo I del artículo 11 del pacto)” https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html

Septiembre 2022