La participación de las personas y familias vulneradas en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos: propuestas de Cáritas para la 2ª Estrategia Nacional Integral para Personas sin hogar

Sonia Olea Ferreras

Jurista experta en Derechos Humanos

Cáritas Española ha llevado a cabo múltiples procesos de incidencia política para situar sus propuestas en el ámbito ejecutivo y legislativo. Por primera vez en el ámbito estatal, este proceso comienza y se sustenta en la reflexión de las personas y familias afectadas sobre sus derechos humanos vulnerados. Y desde ese escenario, se construye el análisis posterior que ha dado lugar a propuestas concretas de políticas públicas y legislación que prevengan, afronten y terminen con las situaciones de sin techo y sin vivienda en nuestro Estado.

“La participación es esencial para reducir las desigualdades y los conflictos sociales. También es importante para empoderar a las personas y los grupos, y es uno de los elementos fundamentales de los enfoques basados en los derechos humanos orientados a eliminar la marginación y la discriminación”.

Directrices de Naciones Unidas[1], 2018

Introducción

En los últimos cinco años, Cáritas ha implementado procesos de incidencia a nivel territorial e internacional (Huelva y Amazonía) sustentados en la detección de la vulneración de derechos humanos por las personas que lo están viviendo cotidianamente. Y no sólo, sino que, además, han sido también protagonistas en la priorización del ámbito sobre el que construir las propuestas políticas que llevar al ejecutivo/legislativo para terminar con dichas vulneraciones. Sólo así se puede diseñar una política pública con enfoque de derechos humanos.

Suponía todo un reto impulsar un proceso similar a nivel estatal (70 Cáritas Diocesanas, de las que la gran mayoría acompaña situaciones de personas y familias sin techo y sin vivienda). Multiplicado por tener que hacerlo en mitad de una pandemia mundial, que limitaba, incluso excluía, la posibilidad de llevar a cabo encuentros y reuniones asamblearias como hubiera sido deseable.

Pero era el momento. No sólo porque podíamos ser propositivos ante una estrategia de política pública aún sin desarrollar, sino porque teníamos la certeza de que el trabajo y el esfuerzo llevado a cabo por tantas personas, tendría el fruto de sentirnos todos y todas protagonistas, en especial tantas personas invisibilizadas, fragilizadas, criminalizadas, y ninguneadas cada día por su situación de pobreza y exclusión

social y residencial.

¿Cuál era el objetivo principal?: hacer propuestas políticas al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para que fueran incluidas en la futura 2ª Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar 2022-2026 y pudiera afrontarse la situación de las personas y familias sin techo[2] (ETHOS 1) y sin vivienda (ETHOS 2) que acompaña Cáritas.

¿Desde dónde?: desde la detección de la vulneración de derechos humanos por las propias personas y familias vulneradas y por las personas que les acompañamos en Cáritas (voluntariado y personal contratado).

Y **¿qué meta esencial tenía este proceso?:** poner en práctica, por primera vez en Cáritas a nivel estatal, un modelo participativo en la construcción de propuestas políticas a la Administración, su seguimiento y posterior evaluación donde las personas y familias vulneradas fueran el centro de todo el proceso.

Desde enero a junio de 2021 hemos llevado a cabo la fase de detección, análisis y propuestas:

En junio fue presentado nuestro documento de propuestas ante el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda Urbana, y el día 23 del mismo mes, celebramos una jornada virtual con cientos de personas y familias vulneradas y agentes de Cáritas, donde desde nuestra Secretaría General se hizo la devolución del proceso. Una vez sea publicada la 2ª Estrategia, tenemos el compromiso de la Directora General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales de presentarla igualmente en otra jornada de las mismas características. Igualmente haremos el contraste entre nuestras propuestas y el documento final, junto con una evaluación intermedia (todo ello desde la continuidad con el

modelo participativo llevado en todo el proceso 2021-2024).



Vulneración de derechos humanos de personas y familias acompañadas por Cáritas en situación de sin techo y sin vivienda

Entre el 9 de febrero y el 10 de marzo de 2021 se llevaron a cabo dos consultas a nivel confederal por el Equipo de Estudios de Cáritas Española: a personas en situación de sin techo y sin vivienda (ETHOS) acompañadas por Cáritas y a agentes de Cáritas que acompañan esas realidades. Con dos objetivos:

- Recoger las vulneraciones de Derechos Humanos-Discriminación detectadas por las propias personas que las están viviendo.
- Recoger las causas más urgentes, importantes, prioritarias o que consideran esenciales para plantear y promover ante la Administración Estatal.

En otras circunstancias hubiéramos utilizado la metodología habitual[3] de reuniones presenciales asamblearias y participativas donde llevar a cabo dinámicas grupales de contraste, debate y acuerdos.

Hemos contado con la participación de **916 personas en situación de sin techo y sin vivienda y 579 agentes (contratados y voluntarios) en 44 Cáritas Diocesanas** cumplimentando un breve cuestionario sobre los derechos humanos que se consideraban vulnerados y su priorización respecto al derecho que de forma más urgentes necesitaba ser

afrontado por la Administración en sus políticas públicas. Además, en el caso de las personas y familias vulneradas, se les consultó también por su propia experiencia de discriminación.

Percepción de las personas sin vivienda y sin techo de posibles causas de discriminación sentidas. Equipo de Estudios. Cáritas Española. 2021

Este cuestionario fue completado desde dos vías, en el intento de facilitar la mayor participación posible:

- Físicamente y envío por correo postal (con la posterior sistematización del Equipo de Estudios).
- Encuesta online (a través de teléfono móvil y ordenador).

En el caso de las personas y familias afectadas, los derechos humanos que consideran vulnerados son:

Principales derechos humanos que pueden verse afectadas las personas sin vivienda y sin techo. Equipo de Estudios. Cáritas Española. 2021

Y en su priorización para diseñar políticas públicas por parte de la Administración, los cuatro primeros han sido: **derecho humano al trabajo, a una vivienda adecuada, a la salud y a la educación.**

Para el personal voluntario y contratado que acompaña estas realidades los derechos humanos vulnerados son el derecho a la vivienda, al trabajo, a la salud-sanidad, a la vida, libertad y seguridad y a vivir en condiciones dignas. En su priorización sobre el ámbito más urgente para la intervención de las políticas públicas sería: **vivienda, salud, trabajo y educación.**

Una vez más, la pandemia hizo que tuviéramos que adaptarnos, y en los siguientes pasos del proceso de incidencia contamos con representantes de 13 Cáritas Diocesanas[4] que trabajaron arduamente durante 3 jornadas de trabajo virtual, de 4 horas cada una de ellas. Se trataba de construir las propuestas políticas de Cáritas desde el análisis y reflexión sobre las causas, factores y consecuencias que daban lugar a la vulneración de cada uno de los cuatro derechos humanos priorizados, entre los cuales, después de una primera reflexión sobre los ámbitos sobre los que se iba a sustentar el posicionamiento de Cáritas y sus propuestas políticas; se introdujo también el derecho humano a la protección social, unificando empleo decente y formación en un solo derecho, y tomando el siguiente que salía como priorizado en las encuestas realizadas.

Construcción de propuestas de políticas públicas con enfoque de derechos humanos

En el análisis de cada uno de los derechos humanos vulnerados priorizados hemos ido profundizando en sus diferentes dimensiones:

- En primer lugar, **qué causas dan lugar a la vulneración.**
- En segundo, **qué consecuencias tiene dicha vulneración** en las personas y familias en situación de sin techo y sin vivienda acompañadas por Cáritas.
- En tercero, hemos debatido y contrastado hasta

seleccionar **la causa que nos parecía más urgente, prioritaria e importante** por las consecuencias directas que tiene en dichas personas y familias.

- Y, por último, hemos analizado **qué factores son los que dan lugar a dicha causa seleccionada.**

Y así con cada una de las vulneraciones a los derechos humanos a una vivienda adecuada, al empleo decente y la formación, a la salud y a la protección social. Desde luego, un trabajo grupal de mucha envergadura técnica, más aún al tener que llevarlo a cabo en formato online dificultando en mucho el debate y los acuerdos.

La propuesta política, ya fuera relacionada con **una normativa** (a modificar, crear, o suprimir) o **una política pública** (plan, proyecto, programa…) se iba a sustentar – se ha sustentado-; sobre la reflexión y acuerdo llevado a cabo por este grupo motor de 13 Cáritas Diocesanas y miembros del Equipo de Inclusión y del Equipo de Incidencia de los Servicios Generales de Cáritas Española respecto a **qué factor, de los que daban lugar a la causa considerada como urgente, prioritaria e importante, era, a su vez, el que más contribuía a su existencia** y, por tanto, a la vulneración.

Pudiendo así focalizar la propuesta política de forma concreta y directa ante las administraciones públicas: ¿cómo afrontar, suprimir, prevenir, acabar con dicho factor?

Proceso genérico llevado a cabo en la reflexión grupal y participativa:

Sólo un breve apunte tomando como ejemplo el análisis de la vulneración del derecho a la protección social y así facilitar la compresión de la metodología empleada:

Consensuado como el factor que de forma más clara contribuye a la falta de coordinación entre las diferentes administraciones (territorialmente y por ámbitos: vivienda, salud, servicios sociales, empleo…) el que **no se desarrolle por los Servicios Sociales el derecho a la protección social, quedando su actuar en la gestión y organización del reparto de prestaciones económicas.**

Una vez determinados los cuatro factores que más contribuyen a las causas consensuadas por el grupo como urgentes, prioritarias e importantes, porque dan lugar a la vulneración de los derechos humanos seleccionados; ha sido posible diseñar las propuestas políticas que para Cáritas han de ser contenidas en la futura 2ª Estrategia y que constan en su documento ***Análisis y propuestas de Cáritas para la 2ª Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2021-2026***[5]**.**

Al igual que en líneas anteriores, tomaremos a modo de ejemplo el desarrollo de las propuestas políticas de Cáritas para afrontar y terminar con el **factor seleccionado como de mayor contribución a la vulneración del derecho humano a la salud** para las personas y familias sin techo y sin vivienda que acompañamos en Cáritas:

Ante la carencia de unidades/equipos socio-sanitarias de salud mental de calle y la poca coordinación socio-sanitaria en los diferentes niveles de la administración pública, proponemos:

- Que se impulse y promueva la creación de unidades de calle socio sanitarias de salud mental al menos en las

poblaciones de más de 20.000 habitantes.

- Que se promocione el aumento de esta ratio, según nº de habitantes y kilómetros incluidos por municipio/comarcas.
- Que se promueva que cada unidad de calle esté formada por personal del ámbito mental (psiquiatría/psicología), físico (enfermería) y social (trabajo/educación social).

Que se impulse y promocione que la coordinación de las unidades se lleve a cabo desde Servicios Sociales.

Participación de las personas y familias vulneradas en el seguimiento y evaluación del proceso de incidencia política

En la jornada confederal online que celebramos para devolver a las personas y familias vulneradas el resultado de la reunión mantenida con la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales por nuestra Secretaria General, Natalia Peiro, muy pocas horas antes; éramos conscientes de varias cosas:

- Que, como todo el proceso de consecución de las propuestas políticas presentadas a la Administración, esta jornada/asamblea también era un momento histórico en la Confederación y abría una puerta de no retorno a la participación de las personas vulneradas en los procesos de incidencia a nivel estatal.

Centro Amigo, Cáritas Diocesana de Sevilla. Jornada confederal online.

Intervención de persona acompañada por la Cáritas

Diocesana de Mondoñedo-Ferrol

- Que una de las mayores riquezas que tenemos en Cáritas es la posibilidad de compartir procesos desde las diferentes miradas de las personas y familias vulneradas, las personas contratadas y voluntarias y los equipos directivos. Y ello se torna en el mayor recurso intangible para todas nuestras áreas de intervención: social, económica, política, jurídica, sociológica, formativa, de sensibilización y comunicación.
- Que las personas y familias vulneradas tienen que ser receptoras directas, sin intermediarios, del contenido de la futura 2ª Estrategia (y ese es el compromiso adquirido por la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para el próximo 2022).

Cáritas Diocesana Orihuela-Alicante. Jornada confederal online. Intervención de la Secretaria General de Cáritas Española.

- Y, finalmente, que el seguimiento y la evaluación de dicha 2ª Estrategia iba a hacerse con la participación directa, ojalá presencial, de las personas y familias vulneradas, en situación de sin techo y sin vivienda, acompañadas por Cáritas.

Desde todas estas premisas, y formando parte del proceso de incidencia que iniciamos en enero de este año, seguirán el próximo año las **fases de seguimiento y de evaluación intermedia** de la 2ª Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar, una vez que concluya el propio diseño de la misma por la Administración pública responsable y podamos dar inicio a las acciones programadas.

Fase de seguimiento (2022-2023) con cuatro objetivos:

- Participación horizontal y grupal de las personas y familias en situación de sin techo y sin vivienda acompañadas por Cáritas, voluntarias y contratadas, y equipos directivos.
- Conocer el contenido de las políticas públicas propuestas en la 2ª Estrategia.
- Contrastar las políticas públicas contenidas en la 2ª Estrategia con las de Cáritas.
- Hacer llegar a la Administración el resultado de nuestro contraste.



Y con las siguientes actividades:

- **Espacios grupales específicos** del voluntariado, el personal contratado, los equipos directivos y las personas y familias de forma independiente (por determinar en cada Cáritas Diocesana según posibilidades internas de organización).
    - Apoyo del Grupo Motor del Proceso de Incidencia en el diseño de dinámicas participativas según organización interna de la Cáritas Diocesana.
- **Espacio asambleario/jornada** compartido por todos los grupos específicos en cada Cáritas Diocesana.
    - Acuerdo diocesano sobre el resultado del contraste para compartir a nivel confederal con el Grupo Motor del Proceso de Incidencia.

Para poder llevar a cabo esos espacios de reflexión, debate y toma de acuerdos, se elaborarían dos documentos soporte junto con uno tercero, conclusivo de los pasos anteriores y "producto" para poner en común con las administraciones públicas en el seguimiento de nuestras propuestas ante la vulneración de los derechos humanos a la vivienda adecuada,

empleo decente y formación, salud y protección social.

- **Presentación del documento de contraste** ante el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 por la Secretaria General de Cáritas Española y personas/familias vulneradas acompañadas por Cáritas.
- **Jornada confederal online** de seguimiento de la presentación del contraste con las propuestas de Cáritas ante el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Este documento final de contraste de Cáritas entre las políticas públicas contenidas en la 2ª Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar 2022-2027 y las propuestas planteadas por Cáritas será también nuestra guía en la fase de evaluación intermedia que llevaremos a cabo en 2024 y, desde luego, en los diversos espacios de incidencia con la Administración estatal y de red/plataformas en los que como Cáritas estamos presentes.

Desarrollo de los espacios grupales específicos, diocesanos y confederal:

FASE DE EVALUACIÓN INTERMEDIA (2024) con dos objetivos:

- Contrastar la efectiva aplicación de las políticas públicas contenidas en la 2ª Estrategia.
- Hacer seguimiento de las propuestas de Cáritas.

Todavía en fase de diseño, la propuesta para implementar esta evaluación intermedia sería llevar a cabo un **Encuentro Confederal sobre el Proceso de Incidencia para la Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar**, con la participación

horizontal de todas las personas y familias agentes de Cáritas (vulneradas sin techo y sin vivienda, voluntarias, contratadas y equipos directivos. Tanto de las Cáritas Diocesanas, como de las Cáritas Regionales y todos los equipos que quieran participar de Servicios Generales de Cáritas Española).

El Grupo Motor del Proceso de Incidencia incorporaría representación de todas ellas para diseñarlo y llevarlo a cabo. Con cuatro áreas de trabajo y reflexión:

- derecho a una vivienda adecuada
- empleo decente y formación
- salud
- protección social

Incorporando diversas dinámicas personales y grupales que nos puedan llevar a dar respuesta a los interrogantes que nos preocupan y ocupan sobre la efectividad de la 2ª Estrategia para prevenir y/o terminar con las vulneraciones de derechos humanos detectadas desde la primera fase de nuestro proceso.

Sin duda, y de forma clave[6] la participación de las personas vulneradas en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas hace que las mismas sean más adecuadas y efectivas; se profundice en la prevención y se encuentren caminos más adecuados para su realización.

Desde esa revisión y constatación de la realidad, en un espacio participativo, horizontal, que representa todas las miradas de las personas agentes de Cáritas,

- poder hacer hincapié en nuestras propuestas para los

años restantes de la propia 2ª Estrategia
- presentar los resultados de la reflexión confederal en los espacios internos de Cáritas y externos (plataformas y Administraciones Públicas).

Y, por supuesto, comenzar con el diseño de la tercera estrategia, habiendo compartido, actualizado y acordado las líneas esenciales de unas políticas públicas necesarias y urgentes para que todas las personas, en especial las más vulneradas, puedan vivir en plenitud su dignidad universal, intrínseca e irrenunciable.

[1] **NACIONES UNIDAS** (2018) "Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública" https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web_SP.pdf

[2] **FEANTSA** (2010) "Tipología europea de sinhogarismo y exclusión residencial" https://www.feantsa.org/download/ethos_spain-2451810583665757 5492.pdf

[3] **WOLA y CEDPA** (2005) "Manual para la facilitación de procesos de incidencia política" *Ed. Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA) y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Pp. 55-78*

[4] Cáritas Diocesanas que forman parte del Grupo Motor del Proceso de Incidencia: Asidonia-Jerez, Barcelona, Bilbao, Ciudad Real, Getafe, Girona, Madrid, Murcia, Orihuela-Alicante, San Sebastián, Santiago, Sevilla y Tenerife.

[5] N.d.a. Probablemente, dadas las fechas que estamos, la 2ª Estrategia pasará a ser programada para el período 2022-2027.

[6] NACIONES UNIDAS (2018) "Directrices para los Estados

sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública” https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web_SP.pdf)

Noviembre 2021