GUÍA METODOLÓGICA

Ciudad de derechos humanos
El modelo de Barcelona

Edición
Ayuntamiento de Barcelona
Diciembre de 2018

Autoría
Dirección de Servicios de Derechos de Ciudadanía
y Diversidad

Ilustraciones
M. Beltran y J. Canela

Diseño gráfico
M. Beltran

Corrección lingüística
Linguaserve

Derechos
Creative Commons

ÍNDICE

1. Introducción **4**

2. Ciudad de derechos humanos, el modelo de Barcelona **8**

2.1. Los cuatro conceptos del modelo de Barcelona como ciudad de derechos humanos 10

2.2. Otros principios de actuación que tener presentes 13

2.3. Los objetivos del modelo de Barcelona como ciudad de derechos 15

2.4. Elementos diferenciales del modelo de Barcelona como ciudad de derechos humanos 17

3. Los derechos humanos, qué son y cómo los entendemos **24**

Características 26

3.1. Sistemas de protección y garantía 26

3.2. Diálogo de los derechos humanos y la interculturalidad 30

3.3. Los límites de los derechos 31

4. Incorporación del modelo de ciudad de derechos humanos en el ciclo de políticas públicas **34**

4.1. Primera fase: identificación/definición del problema e inclusión en la agenda municipal 37

4.2. Segunda fase: definición de estrategias y diseño de la política pública 49

4.3. Tercera fase: despliegue de la política pública 56

4.4. Cuarta fase: evaluación de la política pública 60

5. Bibliografía **66**

1 Introducción

Introducción

La gestión de la vida pública en el mundo local, y en especial en la ciudad, se ha convertido en un elemento central en la prevención de vulneraciones de derechos humanos y en su garantía. Los objetivos de cualquier política pública que llevan a cabo los gobiernos locales, así como las decisiones y actividades relacionadas con dicha política, deben estar alineados con la promoción de los derechos humanos en su municipio. Las desigualdades son evitables y no las podemos asumir ni normalizar. El hecho de entender las desigualdades como consecuencia de una vulneración de derechos humanos nos interpela directamente como Administración y nos lleva a buscar la raíz de los problemas para encontrar políticas transformadoras que amplíen el disfrute de los derechos.

El Ayuntamiento de Barcelona ha ido otorgando en los últimos años más centralidad a los derechos humanos en las políticas públicas, lo que ha desembocado en la adopción en el 2016 de la medida de gobierno "Barcelona, ciudad de derechos", que tiene como subtítulo "Acciones de prevención y garantía de derechos de ciudadanía y acciones para incluir el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas". Esta medida crea un modelo propio de ciudad, el modelo Barcelona, que tiene que trabajar con

una mirada inclusiva, desde la diversidad, feminista y fundamentada en el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos con el fin de hacer posible un desarrollo humano y social que sea sostenible.

Esta medida plantea diez líneas de actuación dirigidas a establecer las condiciones necesarias para el disfrute efectivo de los derechos por parte de toda la ciudadanía. En concreto, la acción número 5 plantea la redacción de guías metodológicas para aplicar el enfoque de derechos humanos a las políticas públicas. Es en este marco donde se presenta este documento, que tiene como propósito convertirse en una referencia que sirva para asesorar a las administraciones públicas locales sobre cómo incluir el enfoque basado en derechos humanos en sus políticas públicas con el fin de garantizar la protección efectiva de los derechos de la ciudadanía. Este enfoque, desarrollado por las Naciones Unidas, sitúa el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos como la base y el objetivo, y ofrece las herramientas para hacer posible un desarrollo humano sostenible. Ya hace años que este enfoque se está utilizando en otros ámbitos, como en la cooperación al desarrollo. Utilizar este enfoque en la elaboración de las políticas municipales y en su ciclo es un reto que el Ayuntamiento de Barcelona afronta con el presente documento.

Hoy la ciudad experimenta las mismas contradicciones del mundo en que vivimos, donde se reflejan realidades como la pobreza, el paro y la falta de acceso a la vivienda.

Es importante tener presente que estas desigualdades no son un hecho coyuntural, sino una realidad consolidada que define la vida cotidiana de la gente en nuestra ciudad. La apuesta de Barcelona es confrontar estas complejidades y hacer unas auténticas políticas públicas basadas en derechos humanos.

El marco de referencia de esta guía es la **medida de gobierno "Barcelona, ciudad de derechos"**, medida que define el modelo de ciudad de derechos humanos por el que apuesta el Ayuntamiento de Barcelona. Su marco normativo referencial es la **Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad** y tiene una visión que integra el enfoque intercultural y el enfoque de género, así como el enfoque de derechos.

Esta guía está concebida para técnicos y técnicas de planificación de políticas públicas en el mundo local. Por este motivo, se ha elaborado de acuerdo con las características específicas de los entes locales. También se han tenido en cuenta otras experiencias y recomendaciones de organismos internacionales, como las Naciones Unidas (ONU) en el ámbito universal o la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) en el ámbito de la Unión Europea (UE).

La guía se estructura en cuatro apartados. En el primero se presenta el texto y se justifica su razón de ser. En el segundo apartado se describe el modelo de ciudad de derechos humanos de Barcelona, que incluye la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en la definición de las políticas públicas municipales.

El tercer apartado sitúa esta guía en el marco general de los derechos humanos y del derecho a la ciudad, identificando su normativa y características específicas, y el marco analítico-metodológico que se aplica y que corresponde a un enfoque integrado interseccional, al que incorpora los enfoques intercultural, de género y de derechos humanos.

En el cuarto apartado se presentan los aspectos básicos, teóricos y metodológicos del enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) a partir de la literatura y las experiencias nacionales e internacionales. Así, se desarrolla la incorporación del enfoque integrado y de derechos humanos en las diferentes fases de las políticas públicas locales (identificación, diseño, ejecución y evaluación).

Este apartado incluye preguntas específicas adaptadas a las políticas locales con el fin de facilitar la visualización y la aplicación de esta propuesta.

2 Ciudad de derechos humanos, el modelo de Barcelona

Ciudad de derechos humanos, el modelo de Barcelona

En pleno siglo XXI, los efectos y las contradicciones propias de la globalización tienen su reflejo en las ciudades. El paro, la pobreza, las desigualdades o, incluso, la contaminación son algunas de las consecuencias negativas más visibles. Es competencia de los entes locales la búsqueda del bienestar de la ciudadanía y la lucha por la eliminación de las desigualdades: son titulares de obligaciones. Diferentes causas, como las desigualdades, provocan violaciones reiteradas de los derechos humanos, y la ciudadanía tiene derecho a que se respeten los derechos humanos: es titular de derechos y también de responsabilidades, la persona es sujeto activo de sus procesos y decisiones.

Así, las políticas públicas del Ayuntamiento de Barcelona se han ido centrando en los últimos años en los derechos humanos, ya que velar por estos es su obligación. Se ha creado un **modelo propio de ciudad de derechos humanos**, una ciudad entendida como espacio colectivo de derechos y con una administración que, por su proximidad y flexibilidad, puede responder a estos retos. Una ciudad que tiene que trabajar con una mirada inclusiva, desde la diversidad, fundamentada en el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos para hacer posible un desarrollo humano y social que sea sostenible.

2.1 LOS CUATRO CONCEPTOS DEL MODELO DE BARCELONA COMO CIUDAD DE DERECHOS HUMANOS

El modelo de Barcelona como ciudad de derechos humanos se basa en **cuatro conceptos:** (1) el derecho a la ciudad, (2) el enfoque basado en derechos humanos (EBDH), (3) la perspectiva intercultural y (4) la perspectiva feminista.

1. El derecho a la ciudad

En un mundo en el que las ciudades están adquiriendo protagonismo como actores internacionales, se reivindica el papel de las **autoridades locales como defensoras de derechos humanos.** Este papel de garante se consigue con la planificación y el despliegue de políticas públicas de prevención de vulneraciones de derechos.

La Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad, un texto programático adoptado en Saint-Denis el año 2000, define el **derecho a la ciudad** de esta manera:

"La ciudad es el espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, que tienen el derecho a encontrar en ella las condiciones para su realización política, social, económica, cultural y ecológica, lo que comporta asumir también deberes de solidaridad."

La aspiración a vivir en un pueblo o ciudad donde los derechos humanos de todos sus habitantes sean respetados, garantizados y protegidos es el fin último del derecho a la ciudad. Es así como se definen las ciudades defensoras de derechos humanos como Barcelona.

2. El enfoque basado en derechos humanos

Este enfoque sitúa los derechos humanos en el centro de las políticas públicas. Los derechos humanos tienen un marco normativo claramente establecido, [1] y se tienen que desarrollar las políticas públicas necesarias para protegerlos y garantizarlos. Su respeto, su protección y su garantía hacen posible un desarrollo humano sostenible.

Eso implica que los objetivos de las políticas, **los planes, los programas y los servicios municipales deben estar alineados con los estándares de derechos humanos.** Este enfoque plantea una serie de indicadores y de herramientas metodológicas específicas del EBDH, hasta ahora aplicadas sobre todo en la identificación y la formulación de proyectos, que empiezan a implementar las administraciones locales como Barcelona a la hora de proponer y desplegar políticas públicas concretas. Este enfoque establece claramente roles de personas y actores sociales que suponen un cambio en las relaciones de poder entre ellos:

- las personas tienen derechos por el hecho de ser personas, o sea, son **titulares de derechos.**
- el Estado y el resto de poderes públicos pasan a ser el sujeto con obligaciones jurídicas y morales en relación con su cumplimiento y desarrollo, o sea, son **titulares de obligaciones.**
- varios actores sociales (empresas, universidades, ONG, medios de comunicación, etcétera) y también personas individuales tienen derechos, pero también tienen responsabilidades relacionadas con el cumplimiento de los derechos humanos, o sea, son **titulares de responsabilidades.**

El enfoque de derechos humanos en un modelo de ciudad de derechos humanos se desarrollará con más profundidad en el apartado 2.4 de esta guía.

3. La perspectiva intercultural

Barcelona es una ciudad diversa y plural donde conviven personas de diferentes contextos y orígenes culturales. Ante esta realidad, el Ayuntamiento ha hecho una apuesta decidida por desplegar políticas con perspectiva intercultural dirigidas a la construcción colectiva de la ciudad.

El enfoque intercultural pretende fomentar la convivencia entre las personas de diferentes orígenes, culturas y religiones mediante una mirada centrada en la persona como protagonista y titular de derechos. En la ciudad de Barcelona esta interculturalidad se trabaja de acuerdo con los **tres principios** que se detallan a continuación:

- **Diversidad cultural:** fomenta el reconocimiento del otro como sujeto social, cultural y político activo y válido. También implica promover el conocimiento y la visibilización de la diversidad cultural en los diferentes ámbitos de actuación y valorar las diversas culturas, tradiciones y creencias que la forman, así como los diferentes intereses y necesidades.

[1] Este marco normativo se desarrollará con más detalle en el punto 3 de esta guía.

- **Igualdad de derechos, oportunidades y no discriminación:** lucha por la igualdad y contra la discriminación con el fin de conseguir la equidad. Estas acciones ponen el acento en la igualdad de oportunidades y la defensa de los derechos. La finalidad es garantizar el acceso de todas las personas y colectivos, en condiciones de igualdad, al proceso de construcción y desarrollo comunitarios sin pedir a cambio la asimilación.

- **Interacción positiva y diálogo intercultural:** promueve el tejido de relaciones dentro de un barrio o territorio fomentando las relaciones de colaboración. Se quiere romper el esquema "nosotros/as" frente a "los/las otros/otras" y modificar el "nosotros/as" con el fin de construir el hecho común, trabajando sobre intereses y aspectos compartidos. En este marco, es clave dar paso al diálogo y a la visibilización de las relaciones de poder.

Este **modelo intercultural se contrapone al modelo multicultural**, que se basa en el respeto y reconocimiento de las diferencias culturales, lingüísticas y religiosas, pero no en el refuerzo de los elementos comunes y las interrelaciones que unen a la ciudadanía. La multiculturalidad se fundamenta en principios de igualdad y de diferencia, y la interculturalidad añade a los primeros la diversidad y la interacción positiva. En la práctica no podemos evitar que se imponga una cierta realidad multicultural de las comunidades, por eso la interculturalidad es un objetivo deseado, o una política municipal en el caso de Barcelona. El hecho de no reforzar estos vínculos puede promover la segregación y la fragmentación social, que no son favorables para garantizar un buen nivel de cohesión. **La interculturalidad implica ir un paso más allá y representa aceptar la interacción como fuente de enriquecimiento mutuo.**

4. La perspectiva feminista

El feminismo es una posición política y, al mismo tiempo, un movimiento social articulado por mujeres. Estas, tomando conciencia de las discriminaciones que viven por el hecho de serlo, deciden organizarse en defensa de sus derechos. Como itinerario emancipador, el feminismo busca transformar la sociedad que se basa en el patriarcado, una organización social en que la autoridad la ejerce el hombre y que menosprecia los valores de una sociedad justa y equitativa. Se busca una sociedad basada en las libertades y la igualdad entre hombres y mujeres y una justicia entendida como un conjunto de valores como el respeto, el reconocimiento, la equidad o la libertad. Unos valores que parten de la convicción de que cualquier política impulsada desde las instituciones debe utilizar las herramientas y consolidar los hitos del movimiento feminista.

El modelo de Barcelona como ciudad de derechos se centra en la lucha contra la desigualdad y el sexismo y en la apuesta por la equidad de género, es decir, la apuesta por la igualdad real y efectiva, el reconocimiento, la libertad y la justicia de género. Este mismo modelo marca el camino para construir una ciudad donde las mujeres tengan voz y capacidad de decisión; donde las tareas domésticas y de cuidado estén distribuidas de manera más equitativa y justa; donde la pobreza y la precariedad, que actualmente tienen rostro de mujer, vayan desapareciendo; donde todas las mujeres puedan disfrutar de una vida libre de violencias, y donde se reconozca y defienda la diversidad sexual, cultural, religiosa y funcional. En definitiva, el modelo pretende incorporar la **mirada feminista y el enfoque de género** en todas las actuaciones que lleva a cabo el Ayuntamiento para alcanzar una ciudad más democrática, justa y respetuosa. El modelo promueve una ciudad donde las mujeres se sientan protagonistas y donde se esté en posición de igualdad en la vida cultural, económica, social y política.

2.2 OTROS PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN QUE TENER PRESENTES

Junto con los cuatro conceptos clave en el modelo de Barcelona como ciudad de derechos humanos, también se plantean estos otros principios de actuación:

- Territorialización: con el fin de que sean efectivas todas las acciones para desplegar este modelo de Barcelona como ciudad de derechos humanos, se tendrán que coordinar con la acción de los distritos.

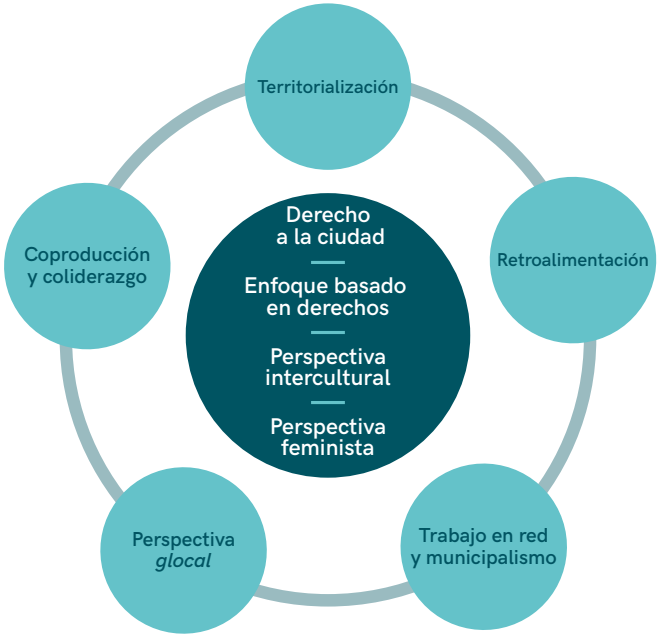
- Retroalimentación e interdependencia: una de las características de los derechos humanos es la interdependencia, que significa que cualquier derecho está conectado con el resto y que la afectación de uno tiene efectos sobre el resto. Así, por lo que respecta a las

acciones para desarrollar el modelo, todas son también interdependientes y, por lo tanto, estarán en diálogo continuo para retroalimentarse y buscar las sinergias que potencien los efectos e impactos.

• Trabajo en red y municipalismo: Barcelona puede hacer mucho en solitario; acompañada, mucho más. En el ámbito de los derechos humanos hay multitud de redes de ciudades y entes locales con las que se puede trabajar conjuntamente.

• Perspectiva glocal (global y local): Barcelona es claramente una ciudad glocal, y el análisis conjunto de los efectos locales de los fenómenos globales debe ser una constante con el fin de proponer acciones y políticas dirigidas a las causas de las diferentes vulneraciones de derechos humanos que se producen en la ciudad.

• Coproducción y coliderazgo: en cuanto al trabajo en red con las entidades y con la ciudadanía, hay que dar un paso más y plantear la coproducción de políticas públicas y el coliderazgo.



Conceptos y principios del modelo de Barcelona como ciudad de derechos

Fuente: Elaboración propia

2.3 LOS OBJETIVOS DEL MODELO DE BARCELONA COMO CIUDAD DE DERECHOS

El marco normativo de derechos humanos está claramente establecido. **Pero hay que respetarlo y desarrollar unas políticas públicas de ciudad que protejan y garanticen estos derechos.** Así, el modelo de Barcelona como ciudad de derechos humanos plantea un **objetivo general y dos objetivos específicos.**

Objetivo general	Objetivos específicos
Promoción de un modelo de ciudad diversa, intercultural y poliédrica en que todas las personas tengan un acceso real, efectivo y en condiciones de igualdad a todos los derechos humanos reconocidos y garantidos en la ciudad.	**Derechos humanos en las políticas públicas:** inclusión del enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas.
	Políticas públicas de derechos humanos: diseño y despliegue de políticas de derechos humanos según prioridades sustantivas.

Objetivo específico 1. Desplegar los derechos humanos en las políticas públicas

En una sociedad democrática, es imprescindible que en todos los ámbitos públicos se aseguren el ejercicio de los derechos humanos y su respeto. Eso empieza por **asegurar que la propia Administración cumple con los estándares de derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas** que buscan dar respuesta a problemas de carácter público y el bienestar de la ciudadanía.

Las políticas públicas son la herramienta fundamental de los gobiernos para intervenir en las sociedades, y son primordiales en la gestión de los estados del bienestar actuales. No obstante, hoy en día las sociedades son muy complejas, y la planificación, el diseño y el despliegue de las políticas públicas y la buena gobernanza tienen que hacer frente a retos tan grandes como el acceso a servicios públicos, la descentralización y la democracia local, la igualdad de género, la migración, la cultura y la inclusión social.

Hay que concienciarse de que el rol de las políticas públicas es contribuir a la prevención y la garantía de los derechos, y su incidencia en el día a día de la ciudadanía. Una ciudad de derechos humanos pone en el centro a la persona como titular de derechos, y coloca el respeto, la protección y la garantía de derechos humanos como fundamento de sus políticas públicas. Eso significa lo siguiente:

- Los objectivos de las políticas, los planes, los programas y los servicios municipales deben estar alineados con los estándares de derechos humanos, y que la igualdad y la no discriminación se tienen que convertir en el eje central.
- Es muy importante *mejorar los conocimientos y las capacidades técnicas del funcionariado* de manera transversal, horizontal y multisectorial en temas de derechos humanos.
- La *participación y la no discriminación tienen que ser elements clave en todas las etapas de construcción* de esta política pública, desde el inicio cuando se identifica el problema, hasta su evaluación.
- Es clave contribuir a reforzar las capacidades de la ciudadanía con el objetivo de empoderarla para que reclame y ejerza sus derechos.
- Deben *llevarse a cabo cambios en la manera como se plantea el ciclo de las políticas públicas* y en la justificación de las actuaciones. La justificación de estas políticas públicas debe ser el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos, que tienen como objetivo último transformar el sistema y empoderar a la ciudadanía.
- En *las fases de despliegue y de evaluación de las políticas públicas,* también se debe contar con planes, estrategias e indicadores basados en derechos humanos que busquen ir a la raíz de las desigualdades sociales y cambiar las relaciones de poder.

Objetivo específico 2. Hacer políticas de derechos humanos

Se trata de **que se diseñen y se desplieguen políticas específicas de derechos humanos**. Barcelona ha ido asumiendo en los últimos años una centralidad cada vez mayor de los derechos humanos en las políticas públicas.[2] Estos derechos no son algo abstracto y fuera de contexto, sino que deben pensarse y promoverse en el marco del territorio donde se ejercen, en este caso, la ciudad y sus barrios.

Así pues, *hay que hacer políticas de derechos humanos que aborden temáticas concretas* como el discurso del odio —racismo, xenofobia, antigitanismo, homofobia, etcétera—, los derechos civiles y las libertades públicas en el uso del espacio público —derecho a manifestación— y la plena ciudadanía —derechos de la población migrada y extranjera—.

[2] Una muestra de ello podría ser la medida de gobierno "Barcelona, ciudad de derechos" citada en la presentación de esta guía y presentada en julio de 2016.

Doc PDF

En este punto, es importante tener en cuenta que la voluntad política desempeña un papel determinante en la definición de las prioridades que llevan a la consecución de estos objetivos. Será primordial el impulso político que se haga de aquellas iniciativas locales que tengan como eje central los derechos humanos y la transversalidad. La intención es que las políticas públicas acaben incorporando la dimensión colectiva de los derechos humanos.

Esta guía pone el énfasis en el primero de los objetivos específicos descritos, ya que es concebida para uso interno de los técnicos y técnicas locales, para que los profesionales puedan desarrollar políticas públicas en línea con los estándares de derechos humanos.

Con el fin de llevar a cabo de manera efectiva el modelo de Barcelona como ciudad de derechos humanos, se han planteado unas líneas de actuación que se dividen en tres principios: "respeto", "protección" y "cumplimiento y garantía", que se describen a continuación:

a. respetar: las dirigidas a impedir la violación directa de un derecho por parte de la misma Administración;

b. proteger: las que se despliegan para establecer las condiciones necesarias para el disfrute efectivo de los derechos;

c. cumplir/garantizar: las que la Administración pone en marcha cuando ya se ha producido una vulneración de derechos.

A continuación explicamos cuáles son los elementos diferenciales de este modelo que marcan la diferencia con respecto a otros enfoques.

2.4 ELEMENTOS DIFERENCIALES DEL MODELO DE CIUDAD DE DERECHOS HUMANOS

Como se ha dicho anteriormente, el modelo de ciudad de derechos humanos permite una **comprensión más profunda de las raíces de las causas subyacentes de las problemáticas** y se diferencia, como método de análisis, **del enfoque basado en las necesidades**, como puede verse en el cuadro siguiente:

Diferencias entre los enfoques basados en necesidades y el modelo de ciudad de derechos humanos

Fuente: Elaboración propia a partir de: Cyment & Font (2007), Gimenez & Valente (2010).

	Enfoque de necesidades	Modelo de ciudad de derechos humanos
PERSONAS	Se basa en la provisión de servicios, y las personas son tratadas como "objetos" de las políticas.	Busca el cumplimiento de los estándares de derechos humanos en respuesta a las demandas de las personas como "sujetos" de derecho.
PROBLEMAS	Analiza las causas inmediatas de los problemas.	Analiza causas estructurales de los problemas (discriminación, relaciones de poder).
NECESIDADES / DERECHOS	La caridad motiva la satisfacción de las necesidades. Busca satisfacer las necesidades cuando los beneficiarios no pueden hacerlo por sí mismos (y se convierten así en receptores pasivos de servicios).	Busca el cumplimiento de las obligaciones legales de respetar los derechos humanos. Busca dar poder a las personas para que puedan reclamar sus derechos (y se convierten así en actores para el ejercicio de sus derechos).
ACTORES	Actores: Estado y beneficiarios.	Actores: titulares de derechos, de responsabilidades y de obligaciones.
ÁMBITO	Se trabaja en el ámbito local. Dependencia de las comunidades respecto a los servicios que ofrecen los gobiernos.	Se trabaja en múltiples ámbitos (local, nacional, internacional). Cambios en las relaciones de poder que generen el empoderamiento y un mayor acceso a recursos de los grupos más marginados.
RESULTADOS / PROCESOS	Las necesidades básicas se pueden alcanzar a partir de metas y resultados.	El ejercicio de los derechos requiere tanto los resultados como los procesos.
PARTICIPACIÓN	La participación es una estrategia (a menudo, de legitimación).	La participación diversa es un derecho, un objetivo y una estrategia.
VISIÓN	Visión sectorial.	Visión integral y trabajo intersectorial.

La puesta en práctica del modelo de ciudad tiene un fuerte impacto en la manera como se lleva a cabo la formulación de las políticas públicas. Comprender que toda problemática tiene unas causas estructurales requiere una respuesta integral que tenga en cuenta todo el conjunto de derechos, y la respuesta tiene que ser multisectorial y coordinada para todos los actores implicados. También incluye el análisis de las relaciones de poder y las desigualdades de género, así como de las estructuras que las sostienen, el análisis de las discriminaciones en las sociedades y, al mismo tiempo, el análisis causal de la vulneración de los derechos humanos.

El EBDH que integra el modelo de ciudad de derechos humanos es una **"forma de ver"** y una **"manera de hacer"** para alcanzar la concreción de los derechos humanos (Jimenez Benitez, 2007, pág. 35). **Relaciona derechos con obligaciones** y las asigna atorgando roles a los diferentes actores como titulares de derechos, titulares de responsabilidades y titulars de obligaciones.

En síntesis, se puede decir que el modelo de ciudad de derechos humanos **reformula la relación Estado-sociedad y que refuerza la exigibilidad jurídica, política y social de los derechos humanos**. En este sentido, el modelo de ciudad de derechos humanos supone pautas y orientaciones, a modo de guía, para el proceso de formulación, despliegue y evaluación de políticas públicas, al brindar un marco común en el ciclo de políticas públicas. Los derechos humanos constituyen fundamento, objetivo y herramienta de toda acción del ciclo de las políticas públicas. Por eso es necesario que el modelo de ciudad de derechos se aplique a todo el ciclo de políticas públicas, con **varios niveles de análisis**:

Fuente: Elaboración propia

A continuación describimos con más profundidad cada uno de los elementos:

1. Un marco normativo de referencia:

El modelo de ciudad de derechos humanos incorpora las normas, valores y principios recogidos en el Sistema Universal de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (tratados, pactos y convenciones ratificados por los estados, resoluciones) y la jurisprudencia internacional, así como los presentes en los sistemas regionales o reconocidos en constituciones y otras normas internas de los estados. Los principios, valores y normas de los derechos humanos, incorporando e integrando la perspectiva intercultural y de género, son las vías para alcanzar los objetivos definidos por la política pública y se convierten en objetivos de esta. El contenido de la política pública deriva de los estándares internacionales de derechos humanos que son de cumplimiento obligatorio para el Estado y para los diferentes niveles de gobierno una vez se han incorporado en la normativa interna. En el ámbito local, por ejemplo, en el caso del Ayuntamiento de Barcelona, también se puede incluir como marco de referencia de otros compromisos adquiridos la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad (Saint-Denis, 2000).

Es importante destacar que como marco de referencia deben tenerse en cuenta tanto los mecanismos convencionales (tratados, informes, etcétera) como los no convencionales (informes de los relatores especiales y recomendaciones del Examen Periódico Universal).

2. La centralidad de las personas:

Las políticas públicas se centran en las personas, pero hay un cambio de rol. El modelo de ciudad de derechos humanos asigna unos roles a personas y actores sociales que suponen un cambio en las relaciones de poder entre ellos:

- Los titulares de derechos: todas las personas tienen derechos por el hecho de ser personas. Algunas personas o grupos ven vulnerados estos derechos o sufren discriminaciones por el color de piel, la condición social, etcétera. Los titulares ya no son beneficiarios sino verdaderos titulares de derechos.

- Los titulares de responsabilidades: por el hecho de formar parte de una sociedad, el ser humano y otros actores sociales (empresas, universidades, ONG, medios de comunicación, etcétera), de la misma manera que tienen derechos, tienen responsabilidades relacionadas con el cumplimiento y desarrollo de los derechos humanos.
- Los titulares de obligaciones: son aquellos que deben garantizar el ejercicio de los derechos. El Estado y el resto de poderes públicos pasan a ser el sujeto con obligaciones jurídicas y morales en relación con su cumplimiento y desarrollo. Las obligaciones son las siguientes:

  a. respetar: «exige que el Estado no interfiera directa o indirectamente en el disfrute del derecho»;

  b. proteger: «requiere que el Estado adopte medidas para evitar que terceros interfieran en el [ejercicio pleno del derecho]»;

  c. cumplir/garantizar: «exige que el Estado, y el resto de poderes públicos, adopten medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y de otra índole adecuadas para facilitar, proporcionar y promover la plena realización del derecho.»

3. Principios transversales del modelo de ciudad de derechos humanos:

El modelo de ciudad de derechos humanos, como "forma de ver" y "manera de hacer" (es decir, la vinculación de los derechos humanos, la interculturalidad y el enfoque de género como fundamento, objetivo y metodología), incorpora los principios siguientes, que se añaden a los principios de los derechos humanos:

- Participación diversa e inclusión: todas las personas y todos los pueblos tienen derecho a participar activa, libre y significativamente en el desarrollo, así como a contribuir

y disfrutar del desarrollo civil, económico, social y político, donde se pueden realizar los derechos humanos y las libertades fundamentales. La participación ciudadana, entendida como mecanismo de construcción de democracia activa, tiene que reflejar la diversidad existente en la ciudad.

- Empoderamiento/fortalecimiento de capacidades: procesos por los que las personas y los grupos se apropian de su situación, fortalecen sus capacidades de interactuar

con las autoridades públicas y con otros grupos para tener control de las propias circunstancias y alcanzar sus propias metas, con la finalidad de mejorar su calidad de vida y tener las capacidades para conseguir el tipo de vida que valoran.

• Igualdad y no discriminación: todas las personas son iguales. Todos los seres humanos tienen derechos sin discriminación de ningún tipo y con independencia de su raza, color, sexo, etnia, edad, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento u otra condición, según ha sido establecido por los órganos de control de los tratados de derechos humanos.

• Enfoque intercultural: la defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona [...], en particular, de los derechos de las personas que pertenecen a minorías y de los pueblos autóctonos. Las políticas públicas tienen que incorporar transversalmente el conocimiento, la visibilización y el reconocimiento de la diversidad cultural como riqueza compartida, así como el fomento de la interacción positiva, el diálogo crítico, el entramado de relaciones y la colaboración entre personas y grupos culturalmente diversos. También deben incorporar criterios y mecanismos de participación culturalmente diversa, por lo que se tiene que aumentar y fomentar con acciones concretas la participación diversa, no solo con presencia de personas de origen diverso, sino también con la inclusión de la diversidad en los mecanismos participativos.

• Transparencia, exigibilidad y rendición de cuentas: las autoridades públicas y otros detentores de deberes tienen que responder sobre el cumplimiento en materia de derechos humanos. En este sentido, deben cumplir con las normas legales y los estándares contenidos en los instrumentos de derechos humanos. La exigibilidad no solo es en términos legales o judiciales, sino en términos políticos y sociales, para garantizar la disposición de información, recursos y canales accesibles, amigables y adecuados culturalmente a todos los ciudadanos y ciudadanas.

4. **Las dimensiones de los derechos**, que son seis características que permiten análisis individualizados de cada uno de estos derechos (disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, calidad y sostenibilidad).

Con el fin de hacer efectivos los derechos humanos, varias entidades (ISI Argonauta, IDHC) han definido **seis dimensiones que sirven como indicadores para medir la posibilidad de cumplimiento de un derecho:**

DISPONIBILIDAD	Garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el que se materializa un derecho para toda la población. Número de establecimientos, recursos, entradas, programas, proyectos, bienes o servicios puestos a disposición para el cumplimiento del derecho en el ámbito territorial (distritos) y adecuados culturalmente.
ACCESIBILIDAD	La no discriminación en la prestación de los servicios y en el sentido físico, de alcance geográfico, cultural, económico o religioso en los servicios. Mecanismos establecidos para garantizar la igualdad de acceso a los servicios sin discriminaciones potenciales en razón de raza, color, sexo, etnia, edad, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento u otra condición.
ADAPTABILIDAD	El medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho deben tener la flexibilidad necesaria para poder ser modificados, si así se requiere, con el fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación, y responder a contextos culturales y territoriales variados.
ACEPTABILIDAD	El medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho deben ser aceptados por las personas a quienes se dirigen, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios como la pertenencia y la adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.
CALIDAD	No solo la calidad técnica valorada por la oportunidad, la integridad y la efectividad de las acciones, sino la calidad humana, en la medida en que satisface las expectativas de quien presta y de quien recibe el servicio.
SOSTENIBILIDAD	Permite la continuidad en el tiempo, requiere incorporar y monitorizar la compatibilidad de la estructura y el funcionamiento propuesto en una política pública con los valores culturales y éticos del grupo involucrado y de la sociedad, lo que la hace aceptable para estas comunidades, actores u organizaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de: Salinas & Zambrano (2013); Guillen & Tomas (s/d); Del Rio (2013); OACDH (2004; 2006); Equipo de ISI Argonauta (2010); PNUD (2013); UNFPA (2012)

3

Los derechos humanos, qué son y cómo los entendemos

Los derechos humanos, qué son y cómo los entendemos

Los derechos humanos son la base sobre la que se construye el modelo descrito. Por eso, a continuación se trasladan algunas reflexiones sobre este concepto y sobre cómo se han ido creando sistemas de garantía y protección en el ámbito universal, regional, nacional y local, dirigidos a establecer las condiciones necesarias para el disfrute efectivo de los derechos por parte de toda la ciudadanía y a actuar en caso de que se produzca una violación de derechos humanos.

Todos los seres humanos nacen iguales en dignidad y en derechos. Los derechos humanos son inherentes a los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Son una idea moral y una concepción política.

Los **derechos humanos se fundamentan en la dignidad humana y la igualdad**, es decir, la libertad y el bienestar psíquico y físico de las personas y la garantía de una vida digna. Toda persona, por el simple hecho de serlo, posee unos derechos que tienen que ser reconocidos y respetados por los poderes públicos. Así pues, según las Naciones Unidas, los derechos están concebidos para proteger a toda persona de las acciones u omisiones de autoridades públicas o de individuos que pretendan impedir o limitar el disfrute de estos derechos.

Características

Para garantizar que todos los derechos humanos se hagan efectivos, deben tener las cuatro características siguientes:

Universales	Inalienables	Interdependientes e interelacionados	Indivisibles
Implica reconocer que los derechos humanos corresponden a todos los seres humanos de la misma forma, dado que se basan en la dignidad inherente a todo ser humano.	Los derechos humanos son inherentes a la persona y no pueden ser objeto de limitaciones excepto en los casos previstos legalmente y con todas las garantías jurídicas pertinentes.	Los derechos humanos son interdependientes, ya que el nivel de disfrute de cualquier derecho depende del grado de realización de los demás.	Todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales son igualmente importantes, uno no es más importante que otro.

Fuente: Naciones Unidas (2012)

3.1 SISTEMAS DE PROTECCIÓN Y GARANTÍA

La creencia en la dignidad y la igualdad de todos los miembros de la especie humana y otros principios de los derechos humanos la podemos encontrar en casi todas las culturas, civilizaciones, religiones o tradiciones filosóficas. Para esta finalidad se han elaborado varias normas escritas.

Antecedentes

Un cierto número de **textos fueron los predecesores de los derechos de las personas**; por ejemplo, en Inglaterra, la Carta Magna (1215), la Petición de Derechos (1628) y la Carta de Derechos (1689). En el siglo XVIII, por primera vez en la historia de la humanidad, se reconocieron los derechos naturales como derechos legales, y se convirtieron en uno de los elementos fundamentales de algunas constituciones. Desde entonces, se ha establecido una relación casi contractual entre el Estado y el individuo, según la cual el poder del primero resulta del libre consentimiento del segundo. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Francia de 1789 y la Carta de Derechos de los Estados Unidos de 1791 se basan en estas premisas.

Los regímenes totalitarios que se instauraron en los años 1920 y 1930 violaron sistemáticamente los derechos humanos en el interior de sus propios territorios. Después, la

Segunda Guerra Mundial estuvo marcada por unos ataques generalizados a la vida y la dignidad humana: se quisieron eliminar grupos enteros de población en razón de raza, religión, nacionalidad, orientación sexual, ideología, etcétera. Cada vez era más patente la necesidad de elaborar unos instrumentos internacionales eficaces que protegieran los derechos humanos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos y los pactos internacionales posteriores

Así, en octubre de 1945 se crea la **Organización de las Naciones Unidas** (ONU). En 1948, de acuerdo con el plan de trabajo trazado por la Comisión de Derechos Humanos, se inicia la **creación de un sistema universal de protección de los derechos humanos**, que incluye varios instrumentos jurídicos de prevención de vulneraciones y de garantía.

Hablamos de la **Carta Internacional de Derechos Humanos de la ONU, que está formada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos** y los dos pactos que la despliegan: el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** (1966) —así como sus dos protocolos facultativos— y el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (1966). La declaración no tiene valor jurídico vinculante (no es obligatorio cumplirla), pero incluye las líneas que deben seguirse en materia de derechos, y a menudo es citada como referencia en leyes fundamentales y constituciones de los diferentes estados. Tiene un carácter de referente normativo para generar consensos.

Además, se han elaborado varias normativas de aplicación universal para proteger a determinados colectivos vulnerables, como los niños, las personas refugiadas o las personas con discapacidad. Se pretende aumentar los estándares de protección frente a determinadas violaciones de derechos humanos consideradas prácticas especialmente aberrantes. Estos tratados internacionales prevén comités de supervisión ante los cuales los estados, periódicamente, tienen que rendir cuentas sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas. Se debe tener en cuenta que las disposiciones que se elaboran en este marco no son vinculantes, como lo podrían ser las resoluciones, declaraciones o informes, pero contribuyen a crear una tendencia interpretativa y de actuación para los estados.

Organismos de derechos humanos

Una serie de organismos oficiales dan seguimiento al cumplimiento de los tratados mencionados. Por una parte, el **Consejo de Derechos Humanos (2006)**, que es un órgano intergubernamental de la ONU responsable del fortalecimiento de la promoción y la protección de los derechos humanos en el mundo. Por medio del denominado mecanismo de examen periódico universal se examina la situación de los derechos humanos de los estados miembros de las Naciones Unidas. También se pueden establecer procedimientos especiales, encabezados por el llamado relator especial, que hace frente a determinadas situaciones en países concretos o cuestiones de interés global.

En el ámbito europeo, hay que diferenciar el Consejo de Europa de la Unión Europea. El **Consejo de Europa** (1949) está formado por 47 estados, y es el encargado de establecer y supervisar los estándares europeos en materia de derechos humanos. Adoptó el **Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH)** en 1950. Es especialmente relevante el sistema de control que establece el CEDH, denominado Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

A este tribunal se puede dirigir tanto la ciudadanía como los estados, y marca la interpretación y los límites de los derechos que tienen que aplicar las jurisdicciones nacionales con respecto a los derechos reconocidos en el convenio.

En segundo lugar encontramos la **Unión Europea** (1951), formada actualmente por 28 estados miembros, que desde la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992 exige el respeto de los derechos humanos como condición para ser admitido en la UE. De la misma manera, en 1993 se aprobaron los criterios de Copenhague, que marcan como criterio de adhesión a la Unión Europea que el Estado que quiera entrar debe garantizar que tiene unas instituciones que aseguran los derechos humanos. Las constituciones de cada uno de los estados miembros garantizan los derechos fundamentales, así como la **Carta Europea de los Derechos Fundamentales** (2000). A esta última, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el 2009, se le reconoció el mismo valor jurídico que los tratados. Como mecanismo de garantía en la UE está el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), al que se pueden dirigir los ciudadanos y ciudadanas de la UE una vez agotadas las vías internas.

Con respecto al Estado español, la **Constitución española** de 1978, en el título I, establece los derechos y deberes fundamentales y los mecanismos de garantía de estas libertades y derechos. En Cataluña está el Estatuto de Autonomía (2006), que en el título I, "Derechos deberes y principios rectores", consolida al alza los estándares de protección establecidos en la Constitución. Hay que destacar la figura del **defensor/a del pueblo** y del **síndico/a de agravios**, en el ámbito estatal y catalán, respectivamente, como instituciones cuya función principal es la protección y garantía de estos derechos ante las actuaciones de las administraciones.

Carta Europea de Salvaguardia de Derechos Humanos en la Ciudad

En el ámbito municipal tiene un rol principal la **Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad** (Saint-Denis, 2000). Esta es resultado del trabajo iniciado en Barcelona en 1998 en la conferencia "Ciudades por los derechos humanos" para conmemorar el cincuenta aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Las ciudades participantes adoptaron el Compromiso de Barcelona, una hoja de ruta para la adopción de un documento político para promover el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos en el ámbito local.

El 21 de julio del año 2000, el Ayuntamiento de Barcelona adoptó esta Carta Europea, hecho que implicaba incorporar sus principios dentro del ordenamiento local, así como los derechos y los mecanismos de garantía establecidos en la carta. Con la aprobación de la **Carta de Ciudadanía** se dio un paso más. La **Carta de Derechos y Deberes de Barcelona**, del 2010, pretendía ser un elemento pedagógico de promoción, de difusión y de respeto de los derechos, así como de concreción y concienciación de los deberes.

Además, la organización mundial de ciudades, Ciudades

y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), a través de la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos, adoptó en el 2011 la **Carta Agenda Mundial de De-**

rechos Humanos en la Ciudad, en el marco de su Consejo Mundial de Florencia, en el que participaron más de cuatrocientos alcaldes y alcaldesas de todo el mundo. La ciudad de Barcelona ha participado activamente en este proceso, pero la carta todavía no ha sido ratificada por el Ayuntamiento.

A modo de cierre, cabe añadir que la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad representa el instrumento local de referencia en el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos en el mundo local y en defensa del derecho a la ciudad.

3.2 DIÁLOGO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA INTERCULTURALIDAD

De manera general, históricamente ninguna tradición ha negado que las personas tengan que disfrutar de un mínimo de bienestar que exige el respeto de las necesidades más importantes. La creencia en la dignidad y la igualdad de todos los miembros de la especie humana se remonta a hace muchos siglos, y se encuentra en casi todas las culturas, religiones y tradiciones filosóficas. Diferentes culturas cuestionan qué significa eso en la práctica; con todo, los derechos humanos establecen un acuerdo mínimo basado en la dignidad humana y sobre qué significa su bienestar, y trazan así una línea que los cuestionamientos no tendrían que traspasar. Esta mirada cultural representa un matiz al universalismo de los derechos. Esta plantea un **enfoque que integra los derechos humanos, el análisis de género y la interculturalidad.**

El enfoque **intercultural** está orientado a fomentar la **convivencia entre las personas de diferentes culturas y religiones**. Las personas forman identidades, se nutren de las diversas relaciones sociales en que participan y están vinculadas con las posiciones de poder en que se sitúan en la sociedad. El enfoque intercultural no implica la asimilación a la cultura dominante, sino un espacio en que las culturas interactúan, dialogan y participan en igualdad de condiciones en la definición del espacio público y en la toma de decisiones de la sociedad (Zapata-Barrero, 2007).

Se pretende la transformación social por medio decambios en las dinámicas de exclusión, discriminación, invisibilización y desigualdad hacia determinados colectivos que pertenecen a culturas minorizadas. De esta manera, las

personas son las protagonistas y las **titulares de derechos desde su diversidad cultural** y no desde la uniformidad.

El **análisis de género** es una herramienta clave que busca abordar las diferencias basadas en el género. Se trata de que estas sean aceptadas y valoradas, y que se identifique en qué condiciones se produce una ausencia de reconocimiento de la identidad de las mujeres, de los hombres,

de las personas transexuales, intersexuales, etcétera. Así se buscan vías para posibilitar el ejercicio de sus capacidades como titulares de derechos.

El análisis de género también tiene en cuenta el patriarcado como sistema de opresión, de manera que las mujeres están sujetas a la autoridad de los hombres dentro de todo el entramado del sistema social, político o económico. En este análisis de las relaciones de opresión y de poder hay que tener en cuenta el concepto de **interseccionalidad**. Este análisis proviene de las reivindicaciones de ciertos movimientos feministas que reclaman que, además del patriarcado, hay otros niveles de opresión que se sobreponen: el racismo y la xenofobia, la edad, la clase social, la diversidad funcional... Al participar de diferentes niveles de relaciones sociales, las personas pueden tener varios niveles de opresión sobrepuestos.

El **enfoque basado en los derechos humanos** tiene el propósito de asegurar condiciones de autonomía para todas las personas en condiciones de igualdad. Para eso, se tiene que establecer normas que garanticen el correcto ejercicio de capacidades, que varían en función de los diferentes contextos sociales, culturales, políticos y étnicos de las personas.

3.3 LOS LÍMITES DE LOS DERECHOS

A lo largo de la guía hemos destacado el hecho de que los derechos son complementarios. Se ha mencionado que reforzar un derecho es reforzarlos todos.

Sin embargo, existen límites en el ejercicio de los derechos: la libertad de expresión de una persona tiene su límite en la injuria o la calumnia, el derecho a la conciencia religiosa puede tener su límite en la protección de los derechos de los animales, el derecho a la propiedad privada puede tener límites en el derecho a la vivienda. Una primera orien-

tación sobre la colisión o el encaje entre derechos la ofrece la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo 29.2:

> *"En el ejercicio de los derechos y las libertades, todo el mundo estará sometido solo a las limitaciones establecidas por la ley y únicamente con la finalidad de asegurar el reconocimiento y el respeto debidos a los derechos y libertades de los demás y de cumplir las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática."*

Por lo tanto, es el legislador quien configura el mapa de los derechos inicialmente y encuentra sus equilibrios según la configuración política del momento. Es importante señalar el clima político y el papel de lobbies y movimientos ciudadanos en la elaboración de las leyes; la capacidad de influencia de un grupo determinado modifica el contorno legal de los derechos humanos. Finalmente, es esencial notar que la interpretación de las leyes por parte del poder judicial acaba de definir con precisión el mapa de los derechos.

Por lo tanto, y como criterio general, se tiene que considerar que la colisión de derechos comporta la realización de una ponderación entre los diferentes valores en presencia, es decir, evaluar las razones a favor de uno u otro. Hay que tener en cuenta la proporcionalidad, que el valor o bien jurídico sacrificado lo sea únicamente en la medida necesaria para dar efectividad al que tiene prioridad.

En definitiva, y como hace notar Amartya Sen,[3] en la elaboración de una política pública no solo cuenta el indispensable saber técnico, sino que también hay que poner en la balanza los intereses de cada grupo social con el fin de definir con la máxima precisión la manera como una política pública responde al disfrute efectivo de los derechos.

[3] Sen, A. (2009). The Idea of Justice. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press.

4

Incorporación del modelo de ciudad de derechos humanos en el ciclo de políticas públicas

Incorporación del modelo de ciudad de derechos humanos en el ciclo de políticas públicas

En esta sección se muestra una representación del ciclo de las políticas públicas para comprender bien cuáles son sus dinámicas. No se trata de mostrar un esquema rígido, sino un marco de referencia. Utilizaremos el derecho a la vivienda como ejemplo, al ser una de las políticas prioritarias y mejor desarrolladas siguiendo este modelo.

En el apartado 2.4, al diferenciar el enfoque de necesidades y el de derechos, hemos explicado que el **EBDH tiene en cuenta tanto los resultados como los procesos.**

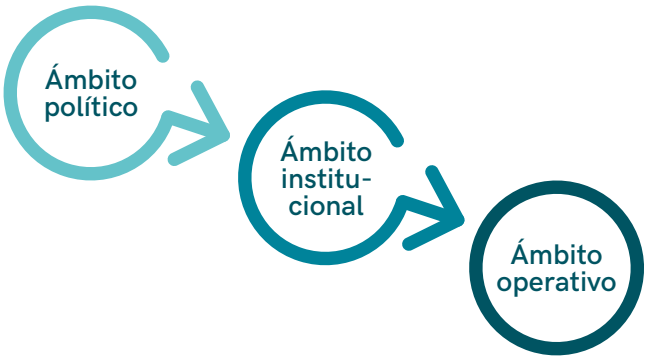
Así, se puede marcar una diferencia entre los dos elementos siguientes:

- Los **resultados** de las políticas públicas: responderán a las seis dimensiones de los derechos humanos (disponibilidad, accesibilidad, calidad, sostenibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad; apartado 2.4).
- Los **procesos** para alcanzar estos resultados: responderán a los principios de derechos humanos (universalidad, interdependencia, inalienabilidad e indivisibilidad; apartado 3) y del enfoque basado en derechos (participación e inclusión, fortalecimiento de capacidades, igualdad y no discriminación, enfoque intercultural, transparencia y rendición de cuentas; apartado 2.4).

Qué implica incorporar el modelo de ciudad de derechos humanos en las políticas públicas del Ayuntamiento de Barcelona?

Implica **cambios** en diferentes niveles:

- ✓ **en el ámbito político**: ya que afecta a sus objetivos prioritarios y la manera como se articulan estos objetivos y políticas específicas con el modelo de ciudad de derechos humanos, perspectiva de género e intercultural para generar procesos transformadores.
- ✓ **en el ámbito institucional**: supone la formación de personal en derechos humanos, género e interculturalidad, y la creación de una nueva cultura de gestión, de nuevas estructuras y espacios dentro del Ayuntamiento, así como la incorporación de personal municipal culturalmente diverso.
- ✓ **en el ámbito operativo**: implica cambios de metodología en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas que incorporen transversalmente la promoción del enfoque basado en derechos humanos, la perspectiva de género y la interculturalidad, que garanticen más participación, el potencial transformador y la sostenibilidad, la rendición de cuentas, la transparencia y la legitimidad.



Fuente: Elaboración propia

4.1 PRIMERA FASE: IDENTIFICACIÓN/ DEFINICIÓN DEL PROBLEMA E INCLUSIÓN EN LA AGENDA MUNICIPAL

La aplicación del EBDH en el ciclo de políticas públicas será uno de los ejes del modelo de ciudad de derechos humanos. Nos ayudará a concretar los grandes principios y declaraciones de derechos humanos en las políticas reales, y también a respetar, garantizar y proteger los derechos humanos en la ciudad.

1. Identificación del problema y formulación en forma de derecho

La primera fase del ciclo de políticas públicas es la **identificación del contexto y las problemáticas existentes, en términos de vulneración de derechos (no de necesidades).** Normalmente los problemas no son expresados por la ciudadanía en términos de vulneración de derechos, sino en términos de los problemas y necesidades que tienen.

Por ejemplo, el problema es expresado como: "No podemos pagar un alquiler en Barcelona, son demasiado caros". Al incorporar el EBDH una vez definido el problema, y con el fin de considerarlo incluido en la agenda municipal, hay que identificar los derechos vulnerados. En este caso, sería que se vulnera el derecho al acceso a una vivienda digna.

Fuente: Elaboración propia

La visión integral del EBDH nos lleva a **identificar otros posibles derechos vulnerados** que pueden ser causa o consecuencia de la vulneración del derecho a la vivienda, o que pueden estar relacionados con este. Así, por ejemplo, la vulneración del derecho a la vivienda a causa de su precio excesivo puede estar vinculada al derecho a la salud, ya que el precio excesivo puede suponer unas condiciones insalubres de la vivienda a la que las personas afectadas pueden acceder, o puede generar una situación de pobreza energética porque no pueden asumir otros costes. Además de transformar las problemáticas en derechos, hay que hacer un buen **análisis de las causas que han llevado a la violación del derecho**. Para este análisis de causas debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- **Identificar los grupos excluidos y más vulnerables,** ver las áreas clave donde sus derechos han sido violados, cuáles son los motivos y los medios necesarios para responder a sus necesidades, y dar una **importancia primordial a fortalecer sus capacidades**. El objetivo es que se empoderen y formen parte activa del proceso del ciclo de políticas públicas, fomentando al mismo tiempo la participación amplia y efectiva en este.

- **Vincular el contexto concreto, el más próximo a la realidad,** no quedarse en un plano abstracto. Es importante considerar el entorno social, político, cultural y ambiental, así como cuáles son las condiciones jurídicas,normativas e institucionales del contexto. Se trata de ver los efectos de leyes y políticas y hacer un análisis de las estructuras que las despliegan, así como de la cultura y estilos de vida existentes, para ver si se contradicen con los derechos básicos.

- **Trabajar con los cambios estructurales y subyacentes,** que puedan ser sostenidos en el tiempo, para llegar a la raíz de la vulneración del derecho, y no solo con los inmediatos.

2. Revisión de estándares y delimitación del derecho

El **análisis de los estándares internacionales de derechos humanos** y de los que recoge la normativa interna de los estados **es fundamental**. Con este análisis del desarrollo jurídico y normativo se establecerá un marco de derecho que constituirá el contenido mínimo común del derecho afectado.

→ **¿Cómo lo haremos? En tres pasos:**

- **Paso 1:** análisis del derecho a partir de los tratados internacionales y europeos;
- **Paso 2:** análisis de la regulación del derecho en el marco estatal, autonómico y municipal (legislación, políticas públicas y sistemas de garantía);
- **Paso 3:** identificación de las dimensiones del derecho afectado y evaluación del comportamiento de las autoridades públicas y los titulares de responsabilidades.

✓ PASOS 1 y 2
Analizar el derecho y su regulación

En este punto se analiza el derecho a partir de los tratados internacionales y europeos, así como la **institucionalización jurídica del derecho en el marco estatal, autonómico y municipal** (legislación, políticas públicas, sistemas de garantía). Tomamos el ejemplo del derecho a la vivienda:

Ejemplo del derecho a la vivienda ▼

SISTEMA UNIVERSAL[4]		SISTEMA EUROPEO[5]	
Declaración Universal de Derechos Humanos HRC	**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** HRC | CESCR	**Carta Social Europea** CoE | ECHR	**Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea** TUE | EC
Art 25.1 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, i en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; [...]	**Art. 11** 1. Los estados parte [...] reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho [...]	**Art. 16** Derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica. [...] Las partes contratantes se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia, especialmente mediante prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, ayuda a los recién casados o por medio de cualesquier otras medidas adecuadas.	**Art. 34.3** Seguridad social y ayuda social 3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes [...]

[4] DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos; PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; HCR: Consejo de DDHH; CESCR: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[5] CSE: Carta Social Europea; CDFUE: Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; CoE i ECHR: Consejo de Europa y Tribunal Europeo de Derechos Humanos; TUE: Tribunal de la Unión Europea; EC: Comisión Europea.

(1) LEGISLACIÓN VIGENTE EN ESPAÑA
Constitución española. Artículo 47. Derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.
Estatuto de autonomía de Catalunya. Artículo 26. Derechos en el ámbito de la vivienda; artículo 47. Vivienda.
Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. Generalitat de Catalunya.
Real decreto ley 6/2012, de 9 de marzo, de mesdidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. Gobierno de España.
(2) POLÍTICAS PÚBLICAS VIGENTES
Plan por el derecho a la vivienda (2016-2025). Ayuntamiento de Barcelona.
Plan territorial sectorial de vivienda, Generalitat de Catalunya.
(3) MECANISMOS DE GARANTÍA
Sentencia del TJUE sobre incompatibilidad del régimen español de ejecuciones hipotecarias y deshaucios con el derecho de la Unión Europea relativo a la protección de consumidores (14 de marzo de 2013). Defensor de pueblo, síndico de agravios de la Generalitat de Catalunya, síndica de agravios de Barcelona.

✓ PASO 3
Analizar la situación del derecho vulnerado

Para analizar la **situación del derecho**, hay que valorar su vulneración:

- **(1) Dimensionar el grado de vulneración del derecho** en cada una de las dimensiones que hemos descrito en el apartado anterior (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad, sostenibilidad y participación).
- **(2) Evaluar el comportamiento de las autoridades públicas** con respecto al cumplimiento, o no, de sus obligaciones, en todos los niveles (por ejemplo, en qué medida se está respetando, protegiendo y garantizando el derecho a la vivienda en los diferentes niveles de la Administración).

- **(3) Evaluar el comportamiento de los diferentes titulares de responsabilidades** en cuanto al cumplimiento, o no, de sus responsabilidades.

A continuación se ejemplifica el análisis de las dimensiones del derecho en el derecho a la vivienda en la ciudad de Barcelona:

Ejemplo del derecho a la vivienda

Dimensiones	Parámetros	Ejemplo: derecho a la vivienda
DISPONIBILIDAD	Garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el que se materializa un derecho para toda la población. Número de establecimientos, recursos, entradas, programas, proyectos, bienes o servicios disponibles para el cumplimiento del derecho en el ámbito territorial (distritos)	**Disponibilidad de servicios:** materiales, facilidades e infraestructura: una vivienda adecuada debe contener ciertos elementos indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, como son el agua potable, la energía eléctrica, la calefacción, el alumbrado público y un sistema de drenaje, entre otros. *¿Se está garantizando? Sí/No. ¿Cómo y en qué grado? ¿En todos los distritos? ¿Para todos los colectivos afectados?*
ACCESIBILIDAD	La no discriminación en la prestación de los servicios y en el sentido físico, de alcance geográfico, cultural, económico o religioso a los servicios. Mecanismos establecidos para garantizar la igualdad de acceso a los servicios sin discriminaciones potenciales en razón de raza, color, sexo, etnia, edad, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento u otra condición.	**Accesible para todos:** dado que hay necesidades específicas de diferentes grupos y deben tenerse en cuenta a la hora de facilitar el acceso a la vivienda (como las de las personas con recursos escasos, o las que se enfrentan a discriminación por razones étnicas, culturales o de género, con discapacidades físicas, víctimas de desastres naturales, etcétera). *¿Se está garantizando? Sí/No. ¿Cómo y en qué grado? ¿En todos los distritos? ¿Para todos los colectivos afectados?* **Gastos soportables:** los gastos que implica la vivienda tienen que ser de un nivel que no impida ni comprometa la consecución y la satisfacción de otras necesidades básicas. Para ello, el porcentaje de los gastos de vivienda tiene que ser conmensurado con los niveles de ingresos. *¿Se está garantizando? Sí/No. ¿Cómo y en qué grado? ¿En todos los distritos? ¿Para todos los colectivos afectados?*

ACEPTABILIDAD	El medio y los contenidos escogidos para materializar el ejercicio de un derecho tienen que ser aceptados por las personas a quienes están dirigidos. Se consideran los diferentes valores culturales, los patrones y las necesidades de los titulares, especialmente en los grupos identificados como vulnerables. (Eso requiere el respeto de la cultura de las personas, minorías, pueblos y comunidades, así como la concienciación de género y los requisitos del ciclo de vida; en la práctica, eso puede requerir ofrecer servicios en idiomas de las minorías o en formas culturalmente aceptables.)	**Ubicación:** la vivienda se tiene que encontrar en un lugar que permita el acceso a ciertos servicios: opciones de empleo, centro de salud, escuelas y otros servicios sociales, culturales y religiosos. Asimismo, la vivienda no se tiene que construir en lugares contaminados o cerca de fuentes de contaminación. *¿Se está garantizando? Sí/No. ¿Cómo y en qué grado? ¿En todos los distritos? ¿Para todos los colectivos afectados?* **Adecuación cultural:** una vivienda adecuada debe respetar y considerar la expresión de la identidad cultural y de la manera de vivir de la persona. *¿Se está garantizando? Sí/No. ¿Cómo y en qué grado? ¿En todos los distritos? ¿Para todos los colectivos afectados?*
CALIDAD	No solo con respecto a la calidad técnica valorada por la oportunidad, la integridad y la efectividad de las acciones, sino también a la calidad humana, en la medida en que satisface las expectativas de quien presta y de quien recibe el servicio.	**Habitabilitat:** garantiza elementos como la seguridad física, el espacio suficiente, la protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas para la salud, de vectores de enfermedad y de riesgos estructurales. *¿Se está garantizando? Sí/No. ¿Cómo y en qué grado? ¿En todos los distritos? ¿Para todos los colectivos afectados?*
SOSTENIBILIDAD	Permite la continuidad en el tiempo para hacer el seguimiento de la compatibilidad de la estructura y el funcionamiento propuesto con los valores culturales y éticos de los grupos involucrados y de la sociedad. Análisis de la compatibilidad del derecho a la vivienda para estas comunidades, actores u organizaciones a lo largo de los años.	**Seguridad jurídica en la tenencia:** significa vivir en un lugar sin miedo a ser desalojados de manera forzada o de recibir amenazas indebidas o inesperadas. También implica el control de qué sucede con la vivienda aunque no sea de propiedad. *¿Se está garantizando? Sí/No. ¿Cómo y en qué grado? ¿En todos los distritos? ¿Para todos los colectivos afectados?*
		Políticas públicas de protección del derecho a la vivienda para todos los colectivos con enfoque intercultural y de género. *¿Se está garantizando? Sí/No. ¿Cómo y en qué grado? ¿En todos los distritos? ¿Para todos los colectivos afectados?*
PARTICIPACIÓN DIVERSA	Intervención de particulares y sus expresiones organizadas en la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y otras actividades de incidencia ante los actores involucrados. La participación ciudadana, entendida como mecanismo de construcción de democracia activa, tiene que reflejar la diversidad existente en la ciudad	**Participación de los principales actores identificados** en el mapeo de actores en la identificación de la vulneración de los derechos y las otras fases de la política pública, especialmente de los titulares de derechos. *¿Se está garantizando? Sí/No. ¿Cómo y en qué grado? ¿En todos los distritos? ¿Para todos los colectivos afectados?*

▲
Fuente: Elaboración propia

3. Identificación y asignación de roles de los actores implicados según el EBDH: titulares de derechos, de responsabilidades y de obligaciones

El EBDH **asigna roles** que suponen **un cambio en las relaciones de poder** entre los diferentes actores implicados.

✓ **Los titulares de derechos:** se reconoce que toda persona es titular de derechos. El EBDH determina la relación entre los individuos o grupos con reivindicaciones que lleven al disfrute pleno de un derecho (titulares de derechos) y los actores estatales y no estatales con obligaciones correlativas (titulares de obligaciones y de responsabilidades).

De este modo, como se ha explicado en los otros apartados, la ciudadanía pasa de ser un sujeto de necesidades que tienen que ser cubiertas a ser un sujeto de derechos con capacidades para ejercerlos.

✓ **Los titulares de responsabilidades:** hay personas o actores sociales que actuarán como titulares de responsabilidades, en relación con su rol respecto al desarrollo de los derechos humanos.

Entre otros titulares de responsabilidades encontramos:	
EMPRESAS	Desarrollan su actividad dentro de una sociedad, y de sus actividades se pueden derivar consecuencias negativas o positivas para el ejercicio de los derechos.
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	Todas las colectividades u organizaciones de la sociedad civil de carácter privado, sin ánimo de lucro, que colaboran directamente con los actores gubernamentales titulares de obligaciones para garantizar los derechos y/o trabajan directamente con la población que tiene vulnerado su derecho. Hay una amplia gama de actores en este grupo, como las ONG, la Iglesia, las organizaciones de base, los sindicatos, las asociaciones y las universidades, entre otros.
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	Contribuyen, o no, a dar voz a la ciudadanía, a la vigilancia del poder, a difundir los valores democráticos y a denunciar vulneraciones de derechos.
FAMILIA, PROFESORADO, ABOGADOS, ETCÉTERA.	Tienen un papel fundamental de responsabilidad ante aquellos titulares de derechos que no tienen capacidad para reivindicarlos, como puede ser el caso de los niños y niñas, sujetos de derechos.

✓ **Los titulares de obligaciones:** son aquellos que deben garantizar que los derechos se ejerzan, sobre todo el Estado y el resto de poderes públicos que pasan a ser el sujeto con obligaciones jurídicas y morales para su cumplimiento.

Ejemplo de derecho a la vivienda

Fuente: Elaboración propia basada en: ACNUDH-ONU Habitat (s/d).

OBLIGACIONES		Ejemplo de derecho a la vivienda
RESPETAR	Exige que el Estado (Administración pública) no interfiera directa o indirectamente en el disfrute del derecho.	Por ejemplo, los estados se tienen que abstener de efectuar desalojos forzosos y derribar viviendas; de denegar la seguridad de tenencia a determinados grupos; de imponer prácticas discriminatorias que limiten el acceso y el control sobre la vivienda, o de denegar la restitución de la vivienda a determinados grupos en función del género, etnia, origen, cultura, religión, etcétera.
PROTEGER	Requiere que el Estado (Administración pública) adopte medidas para evitar que terceros interfieran en el ejercicio pleno del derecho.	Los estados deben adoptar legislación u otras medidas para asegurarse de que los actores privados (los propietarios de viviendas, los promotores inmobiliarios, los propietarios de tierras y las empresas) cumplen las normas de derechos humanos relativas al derecho a una vivienda adecuada. Los estados (gobiernos locales en sus competencias), por ejemplo, tienen que reglamentar los mercados de la vivienda y los arrendamientos para promover y proteger el derecho a una vivienda adecuada; garantizar que los bancos y las instituciones financieras concedan financiación para la vivienda sin discriminación; asegurar que el suministro privado de agua, saneamiento y otros servicios básicos conexos no pongan en peligro su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; asegurar que los propietarios de viviendas no discriminen a determinados grupos (por razones de género, cultura, edad, etcétera), y velar porque los actores privados no lleven a cabo desalojos forzosos.
CUMPLIR/ GARANTIZAR	La obligación de cumplir y garantizar comporta la exigencia de que los estados adopten las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, de promoción y de otro tipo apropiadas para la realización plena del derecho a una vivienda adecuada.	Los estados (gobiernos locales en sus competencias) tienen que adoptar una política o un plan de vivienda que haga lo siguiente: definir los objetivos de desarrollo del sector de la vivienda, centrándose en los grupos vulnerables; determinar los recursos disponibles para conseguir estos objetivos; describir la manera más económica de utilizarlos; exponer las responsabilidades y los plazos para la aplicación de las medidas necesarias; dar seguimiento a los resultados, y asegurar recursos adecuados para los casos de violaciones de este derecho. *La política pública del Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025 del Ayuntamiento de Barcelona señala: "[…] el cumplimiento del derecho a la vivienda en Barcelona requiere actuaciones que superan las competencias municipales. Abordar fenómenos como la gentrificación, la subida del precio de los alquileres, la sustitución de viviendas habituales por pisos turísticos o la inversión de fondos especulativos en bienes inmuebles requiere normativa autonómica y estatal. Por este motivo, el plan incorpora un anexo que especifica actuaciones imprescindibles que son competencia de otras administraciones públicas"*

También es necesario **establecer las relaciones existentes entre los diferentes actores** en relación con un derecho. Una vez identificados los diferentes titulares, y definidos sus derechos, obligaciones y responsabilidades, pasamos a relacionarlos, para lo que nos preguntaremos específicamente acerca de lo siguiente:

- Las obligaciones que tiene el Estado hacia los titulares de derechos y hacia cada uno de los titulares de responsabilidades.
- Las responsabilidades que tiene cada uno de los titulares de responsabilidades hacia los titulares de derechos y hacia los otros titulares de responsabilidades.
- Las responsabilidades que tiene cada uno de los titulares de responsabilidades hacia los titulares de obligaciones.

4. Mapeo de actores

El análisis que hemos hecho sirve para asignar cuál es el rol de cada actor dentro del EBDH. Ahora bien, este análisis es abstracto, y, por lo tanto, no sirve para tener una fotografía real de su caracterización y sus relaciones. Hay que investigar más para **tener un conocimiento preciso de los actores** que hay en la zona de intervención. Es el **mapeo de actores**.

Para realizar este análisis, previamente hay que hacer un **cuadro con la lista de identificación** de los actores individuales u organizaciones importantes en la zona, y listarlos según cuatro características:

- qué tipo **de organización** es,
- cuál es su **rol,**
- cuál es su área o sectores de **cobertura,**
- y de qué **recursos** dispone.

Este listado sirve para identificar a los actores y ver las características, pero no las capacidades ni las interacciones que se establecen entre ellos. Los recursos de los que dispone o su institucionalización no aseguran que un actor sea válido e influyente para determinadas comunidades o áreas. Hay que considerar, pues, otras variables:

- **Poder de influencia:** la influencia de cada actor no depende solo de sus recursos, ni de ser más o menos institucionales. Hay actores que tienen legitimidad sobre un sector de población, o que tienen más representación, ya que, por ejemplo, tienen un valor simbólico mayor. El poder de influencia dependerá de los intereses y las agendas de la comunidad, y de los mandatos que se han otorgado a cada actor. Para definir el poder de influencia habrá que analizar, para cada actor, sus debilidades, sus fortalezas y sus dependencias.

- **Relaciones de poder entre actores:** existen diferentes formas de poder y relación entre los actores. No se trata solo de formas de poder evidentes como el económico, sino que a veces hay poderes fácticos invisibles. Es importante tener en cuenta que las relaciones entre los actores cambiarán según el poder que tienen: desde su nivel de clasificación administrativa, la institución de que se trate (formales y no formales, por una parte, y culturales, asociativas, constitutivas y cognitivas), y la aceptación y el sentido de pertenencia que tenga la comunidad.

- **Recursos existentes:** los recursos disponibles para cada actor no solo son los económicos, sino también los sociales y políticos, así como las capacidades que tienen estos actores. Esta información nos hará entender el nivel de disponibilidad, de acceso y de control de los recursos para cada actor, y quién tiene el poder sobre estos. Además, habrá que hacer un análisis de las diferentes capacidades de los diferentes actores.

Vista la realidad multicultural o intercultural de las ciudades, es importante **analizar el mapa de actores con "lentes culturales"** que nos permitan entender aspectos como el sentido de pertenencia de las comunidades, los diversos contextos y sensibilidades culturales, o las necesidades y las aspiraciones de las distintas comunidades que conviven en la ciudad.

Y, como ya hemos indicado repetidamente, en este análisis intercultural de los actores habría que tener en cuenta la **interseccionalidad, es decir, las diversas opresiones y discriminaciones que cada grupo vulnerable puede sufrir**. Las identidades sociales se superponen y cada actor pue-

de sufrir varias discriminaciones, a veces acumuladas. Estos niveles de opresión diversos pueden diferenciarse por edad, origen, religión, sexo, orientación sexual, etcétera.

Preguntas de orientación de la FASE 1: IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA E INCLUSIÓN EN LA AGENDA	
1.	¿Se ha revisado en qué medida los derechos reclamados se reflejan en **las obligaciones de derechos humanos en la legislación internacional** (incluida la Carta Europea de Salvaguardia del Derecho a la Ciudad y otros compromisos internacionales alcanzados por el Ayuntamiento de Barcelona)?
2.	¿Se conoce la **institucionalización jurídica (regulación) del derecho en el marco estatal, autonómico y municipal** (legislación, políticas públicas, sistemas de garantía nacionales y locales)?
3.	¿Se ha **trabajado con los intermediarios** (sociedad civil, comunidades locales y académicas) para mejorar la comprensión de las necesidades de las personas vulnerables?
4.	¿Se ha prestado la debida **atención a las cuestiones de las relaciones de poder,** la discriminación, la desigualdad, el origen étnico y cultural, la edad, el sexo, etcétera?
5.	¿Se han **identificado los actores** posibles titulares de derechos, los titulares de responsabilidades y los titulares de obligaciones en el caso concreto?
6.	¿Se han encontrado las **relaciones entre los titulares de derechos, los titulares de responsabilidades y los titulares de obligaciones**? ¿Y se han identificado el **conjunto de reivindicaciones que pueden hacer titulares de derechos** (ante los titulares de obligaciones y de responsabilidades) y el conjunto de deberes correlativos de los titulares de obligaciones y de responsabilidades?
7.	¿Se ha realizado un **mapeo de actores** adecuado, que incluya sus relaciones, sus recursos y su situación de poder?
8.	¿Se han tenido en cuenta **la medida de gobierno "Barcelona, ciudad de derechos"** en general y los principios de actuación en particular (territorialización, retroalimentación e interdependencia, trabajo en red y municipalismo, perspectiva de género, perspectiva local, perspectiva intercultural, coproducción y coliderazgo)?
9.	¿Se ha tenido en cuenta el **principio de subsidiariedad** y las **competencias municipales** respecto a los derechos afectados?
10.	**¿Se ha acordado con los actores implicados (especialmente los titulares de derechos) el enfoque del problema para su inclusión en la agenda municipal?**

4.2 SEGUNDA FASE: DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS Y DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Una vez formulado el problema en forma de derecho e incorporado en la agenda municipal, estaremos en disposición de **identificar las posibles intervenciones** y de definir la más adecuada para promover un cambio de la situación actual a la deseada. Hay que desarrollar un diseño de la política pública pertinente para que se pueda desplegar.

Para llegar a este despliegue y con el fin de incorporar el EBDH en esta fase, podemos identificar las etapas siguientes:

1. Identificación y selección de la estrategia de la política pública

De entrada, habrá que **establecer un diálogo entre los titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades** y las mismas instituciones encargadas de la ejecución de las acciones, y llegar a consensos, en la medida de lo posible. Para fortalecer el derecho seleccionado, en esta fase se tienen que identificar los retos y alternativas y seleccionar los ejes estratégicos. A la hora de identificar y seleccionar la estrategia de la política pública, hay que haber hecho **un análisis a fondo de las capacidades de los actores** (titulares de derechos, responsabilidades y obligaciones), **de los obstáculos existentes en el contexto y de las causas y efectos de las problemáticas planteadas**. Solo si tenemos conocimiento de eso podremos **plantear las alternativas posibles y priorizar**.

A partir de aquí, en esta fase de definición de la intervención basada en derechos proponemos seguir los pasos siguientes:

- ✓ **Definición de los cambios/derechos deseados:** por ejemplo, garantizar o proteger el derecho al acceso a una vivienda digna; preparar la ciudad para el envejecimiento de la población, etcétera.
- ✓ Identificar y **analizar** las diferentes **alternativas posibles:** por ejemplo, ¿ayudas a la compra o al alquiler? ¿Ayudas a la rehabilitación o sustitución de la vivienda en otros entornos? ¿Concentrar los esfuerzos en colectivos más vulnerables como jóvenes, personas recién llegadas, mujeres víctimas de violencia de género o no? ¿Mantener el sistema actual o buscar nuevas fórmulas? Etcétera.

- ✓ Planteamiento y **selección** de propuestas y **estrategias de intervención:** por ejemplo, Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025: reto 1, reforzar la mediación y las ayudas al pago del alquiler para facilitar el acceso y el mantenimiento de la vivienda; eje estratégico A: prevenir y atender la emergencia habitacional y la exclusión residencial (Ajuntament de Barcelona, 2016).
- ✓ Revisión y **validación de las estrategias** seleccionadas: mediante procesos de participación ciudadana y técnica. Por ejemplo, la redacción del Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025 se hizo coincidir con el desarrollo del Plan de Actuación Municipal 2016-2019, lo que facilitó la organización de 21 encuentros, dos en cada uno de los distritos y uno a escala de ciudad, que han permitido conocer de primera mano las problemáticas detectadas por los vecinos y vecinas en sus barrios.

2. Formulación de la política pública

En esta fase se disponen de manera clara, concisa y estructurada las prioridades específicas, los resultados que se quieren alcanzar y las actividades que hay que realizar para generar estos resultados. Metodológicamente, en este caso utilizaremos el clásico enfoque analítico del marco lógico como se utiliza en el ámbito de la cooperación,[6] pero con el EBDH los **objetivos, el proceso, las actividades y los resultados del proyecto tienen que contribuir a la realización del derecho vulnerado**. Debemos planificar y gestionar orientándonos hacia cambios positivos, progresivos y sostenidos en el tiempo, es decir, para que se produzcan los cambios necesarios en la vida de las personas para el pleno disfrute del derecho.

[6] Enfoque analítico del marco lógico: método analítico de referencia para la planificación y gestión de proyectos, en general de cooperación, basado en la participación y el consenso.

Eso quiere decir que el **EBDH sostiene que el proceso** mediante el cual los derechos se satisfacen **es tan importante como los resultados** del proceso (PNUD, 2011).

Tal como hemos explicado anteriormente:

- Los **resultados** de las políticas públicas responden a las **dimensiones de los derechos humanos** (disponibilidad, accesibilidad, calidad, sostenibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad).
- Por su parte, los **procesos** para alcanzar estos resultados responden a los **principios de derechos humanos** (universalidad, interdependencia, inalienabilidad, indivisibilidad) **y del EBDH** (participación diversa e inclusión, fortalecimiento de capacidades, igualdad y no discriminación, enfoque intercultural, transparencia y rendición de cuentas).

Así, **incorporar el EBDH** en la formulación de la política pública supone que hay que **verificar lo siguiente**:

a. el contenido **responde a las brechas identificadas** en el diagnóstico y según la información obtenida;

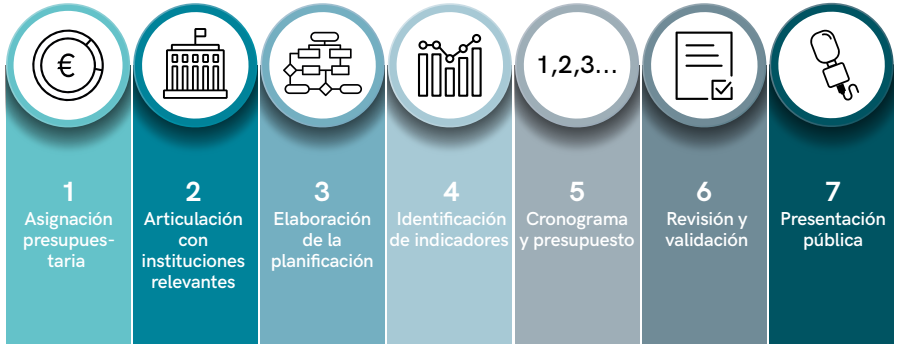
b. el contenido **responde a las estrategias** seleccionadas, fruto del diálogo entre los titulares de derechos, obligaciones y responsabilidades y las mismas instituciones encargadas de la ejecución de las acciones. Las prioridades, los resultados y las actividades se tienen que definir con la participación y el compromiso de las comunidades y de las autoridades;

c. incorpora **procesos basados en los principios del EBDH** en la planificación de la ejecución (participación diversa e inclusiva, empoderamiento o fortalecimiento de capacidades, igualdad y no discriminación, enfoque intercultural y de género, transparencia y rendición de cuentas);

d. incorpora **resultados vinculados a las dimensiones del EBDH** (disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, sostenibilidad y calidad).

[7] Pasos basados en el marco de referencia expuesto en: Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008).

Para la **formulación de la política pública,** hay que seguir los siguientes **pasos**[7]:



Fuente: Elaboración propia

Es **importante incorporar el enfoque de los derechos humanos en todas las fases y elementos de la formulación y programación**, como podemos ver en el ejemplo siguiente:

ELEMENTOS PROGRAMACIÓN	Desde el EBDH	Ejemplo de derecho a la vivienda
OBJETIVO GENERAL (cambios estructurales los cuales contribuyen)	**Cambios positivos a largo plazo y sostenidos en el tiempo en referencia a la realización del derecho en cuestión, y el pleno disfrute de los titulares.** Desde el EBDH implica que se busca la realización del derecho en cuestión.	Todos los barceloneses y barcelonesas tienen garantizado el derecho a la vivienda digna de manera inclusiva (enfoque de género e intercultural) y sostenible.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS (ejes estratégicos)	**Cambios a corto y medio plazo en las condiciones humanas o en las instituciones u organizaciones implicadas.** Desde el EBDH hace referencia a cambios positivos en el despliegue de los estándares y principios del derecho, así como al fortalecimiento de capacidades para ejercer derechos y deberes.	Prevé cambios comprobables (mediante indicadores) sobre la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, sostenibilidad y la participación diversa que mejoran el disfrute del derecho a una vivienda digna según los criterios establecidos internacionalmente. *Por ejemplo: los ejes estratégicos del Plan por el derecho a la vivienda 2016-2025, son:* A. Prevenir y atender la emergencia habitacional y la exclusión residencial B. Garantizar el buen uso de la vivienda C. Ampliar el parque asequible D. Mantener, rehabilitar y mejorar el parque actual de vivienda
RESULTADOS / PRODUCTOS (línias de actuación)	**Cambios o resultados inmediatos alcanzados como consecuencia de las actividades que se realizan; normalmente requieren los esfuerzos colectivos con otros actores involucrados.** Desde el EBDH tienen que contribuir a cerrar las brechas de disfrute del derecho, y las brechas de capacidad de los titulares de derechos, de los titulares de responsabilidades y de los titulares de obligaciones para la garantía del derecho. También tienen que contribuir a reducir la vulneración del derecho.	Resultados vinculados al aumento de la disponibilidad y asequibilidad de la vivienda con una perspectiva inclusiva para aquellas personas o familias más vulnerables a partir de un proceso participativo e incorporando el criterio de territorialidad (barrios). *Por ejemplo: en el Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025, líneas de actuación del eje B: Garantizar el buen uso de la vivienda* B1. Mobilización de las viviendas vacías B2. Mantenimiento del uso residencial y los residentes B3. Mejora del conocimiento y la gestión del parque público
ACTIVIDADES (actuaciones)	**Acciones por las que se movilizan recursos (humanos, técnicos y materiales), formuladas para alcanzar los resultados esperados.** Desde el EBDH las actividades tienen que centrarse en la promoción, protección y defensa de los derechos y se tienen que diseñar para cerrar las brechas de capacidades para la garantía de los derechos. La planificación operativa de las actividades y subactividades se concreta en la etapa del despliegue a partir de planes de acción o programas.	*Por ejemplo: el Plan por el derecho a la vivienda 2016- 2025* Línea de actuación B2: Mantenimiento del uso residencial y los residentes. Actuaciones programadas: B2.1 Detección y sanción de casos de acoso inmobiliario B2.2 Modificación normativa del planeamiento para evitar la sustitución del uso residencial B2.3 Incorporación de las propuestas de los planes relativos al uso turístico B2.4 Medidas de seguimiento y control del precio del alquiler libre, que incluye subactividades variadas, como: • Impulsar un observatorio de los precios de alquiler y publicación de los resultados; • Vincular los convenios de rehabilitación al establecimiento de una limitación en los alquileres; • Establecer el concepto de renta abusiva; • Ejercer presión para conseguir un cambio legislativo;
INDICADORES	**De manera general, los indicadores son datos que nos dan ciertas señales (indicaciones) sobre un objeto de estudio concreto. Son herramientas que nos permiten describir, medir y conocer acciones, procesos y situaciones.** Desde el EBDH los indicadores son los siguientes: "Información concreta sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que puede relacionarse con las normas de derechos humanos; que aborda y refleja un problema y principios de derechos humanos, y que se utiliza para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos."[8]	La definición de indicadores en la fase de formulación de la política pública es imprescindible para el resto de fases (ejecución y evaluación), para garantizar el principio de transparencia y rendición de cuentas, y para guiar la acción de los responsables de la ejecución y la gestión de la política pública. *Ejemplo: síntesis de la formulación (indicadores, calendario y presupuesto) del Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025 del eje estratégico B: Garantizar el buen uso de la vivienda*

	Los indicadores tienen que medir el grado de vulneración y de realización de un derecho; es importante considerar el diagnóstico, así como todas las dimensiones (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad, sostenibilidad y participación) y principios del EBDH. También es importante que se combinen indicadores cualitativos y cuantitativos para medir los resultados de una intervención.	
CALENDARIO	Es imprescindible establecer un calendario, tanto de actuaciones como de consecución de resultados, con el fin de poder cumplir con el principio de transparencia durante su ejecución (que incluye la monitorización) y la evaluación.	
ASIGNACIÓN DE RECURSOS	La programación de cualquier política pública debe vincular recursos suficientes (temporales, humanos, materiales y financieros) para realizar las actividades planificadas, que permitan alcanzar los resultados en las fechas previstas.	

▲
[8] Naciones Unidas, "Informe sobre los indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos". Ginebra, mayo de 2006 (HRI/MC/2006/7).

Preguntas de orientación de la FASE 2: DISEÑO Y PROGRAMACIÓN	
1.	¿Se ha evaluado la situación actual con la **participación de los actores implicados** en el marco normativo de los derechos humanos (incluida la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad) y en sus **dimensiones** (disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad, sostenibilidad y participación diversa) antes de planificar?
2.	¿Se han **utilizado las estadísticas y fuentes de datos objetivos** para fortalecer el diseño y la formulación de la política pública con otros profesionales del sector, gestores y políticos?
3.	¿Se han utilizado los **indicadores** mensurables basados en derechos humanos para analizar la situación actual?
4.	¿Se han identificado e incorporado los **actores clave** (titulares de derechos, titulares de responsabilidades y titulares de obligaciones) en la decisión, el diseño y la programación de la política pública y, en especial, los colectivos más vulnerables?
5.	¿Se han identificado la **normativa y los órganos encargados de vigilar** y hacer el seguimiento de los derechos afectados en el ámbito internacional, europeo, nacional y local?
6.	¿Se han **incorporado los principios del EBDH** en el diseño y la programación (participación e inclusión, fortalecimiento de capacidades, igualdad y no discriminación, transparencia y rendición de cuentas)?
7.	¿Se han tenido en cuenta las **deficiencias de capacidades** más importantes de los titulares de los derechos (para reclamar sus derechos)?¿Y las deficiencias de capacidades más importantes de los **titulares de responsabilidades y de los titulares de obligaciones** (incluido el Ayuntamiento de Barcelona en sus ámbitos político, técnico, operativo y de apoyo) para cumplir sus obligaciones?
8.	¿Se ha identificado qué acciones son necesarias para cerrar las b**rechas de capacidades** más importantes de los titulares de derechos para poder reclamar sus derechos? ¿Se ha identificado qué acciones son necesarias para cerrar las **brechas de capacidades** más importantes de los titulares de responsabilidades y los titulares de obligaciones para poder cumplir con sus deberes?
9.	¿Se han tenido en cuenta la **medida de gobierno** "Barcelona, ciudad de derechos" en general y los principios de actuación en particular (territorialización, retroalimentación e interdependencia, trabajo en red y municipalismo, perspectiva de género, perspectiva local, perspectiva intercultural, coproducción y coliderazgo)?
10.	¿Ha habido **participación** de intermediarios (sociedad civil, comunidades locales y académicas, institutos especializados...) para mejorar la comprensión y buscar posibles soluciones?
11.	Se han coordinado actividades con otros niveles de gobierno y/o con otras áreas municipales? ¿Se ha tratado de establecer un mecanismo de **coordinación** en torno a los derechos afectados?

12.	¿Se han realizado acciones **para involucrar a los grupos de interés y sensibilizar** a toda la población? Por ejemplo: ¿se ha presentado la hipótesis donde todo el mundo gana para generar el apoyo de la ciudadanía? ¿Se ha participado en debates públicos o en los medios de comunicación para aumentar la conciencia de los derechos afectados y contrarrestar conceptos erróneos? ¿Se han relacionado los derechos afectados con la vida cotidiana para mejorarla? ¿Se han adaptado los materiales de comunicación para que sean accesibles a todas las personas en cuanto a idioma, cultura, canal, lenguaje, etcétera? ¿Se ha trabajado con los representantes electos y personalidades públicas para ayudar a promover los derechos afectados?
13.	¿Se han considerado **diferentes fuentes de financiación** para su actividad? ¿Se han explorado oportunidades para la financiación conjunta de diferentes niveles de gobierno o de áreas municipales?
14.	¿Tiene un **presupuesto** plurianual para la estabilidad a largo plazo?

4.3 TERCERA FASE: DESPLIEGUE DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El despliegue de las políticas incluye las acciones efectuadas por agentes públicos y privados, o individuos y grupos, con la intención de alcanzar los objetivos y resultados decididos previamente en la fase de programación (Subirats, Knoepfel, Corinne, & Frederic, 2008).

Para **incorporar el EBDH** en esta fase se requiere lo siguiente:

- ✓ **Asignación presupuestaria**, incorporando partidas específicas para medidas de acción positiva destinadas a corregir la situación de desigualdad para los grupos más vulnerables, y con un enfoque interseccional (analizando niveles diferentes de opresión, género, edad, etnia, cultura, etcétera). (Principio de igualdad y no discriminación, principio de enfoque intercultural)
- ✓ Incluir las **medidas e indicadores de derechos humanos** en el desarrollo de los planes de acción, programas, proyectos y acciones específicas en que se concreta la aplicación de la política, incorporando los principios de derechos humanos. (participación diversa e inclusión, fortalecimiento de capacidades, igualdad y no discriminación, enfoque intercultural, transparencia y rendición de cuentas).

- ✓ **Adecuación de las herramientas de gestión pública,** como reglamentos, guías, protocolos y directrices que aseguren la aplicación de los principios del EBDH en el despliegue de la política. (Principio de empoderamiento o fortalecimiento de capacidades)
- ✓ **Fortalecimiento de capacidades en el EBDH, género y enfoque intercultural** de las personas que participan en el despliegue de la política (nivel político, técnico y operativo), especialmente de las áreas implicadas. (Principio de empoderamiento o fortalecimiento de capacidades)
- ✓ **Articulación con otras instituciones**, políticas y programas, estableciendo espacios de articulación interinstitucional que permitan la coherencia y la eficacia de la ejecución de la política pública. (Principio de participación diversa e inclusión)
- ✓ **Establecimiento de espacios de diálogo con titulares de derechos y de responsabilidades** que permitan la adecuación, la coherencia y la eficacia de la ejecución de la política pública. (Principio de participación diversa e inclusión, enfoque intercultural y principio de transparencia y rendición de cuentas)
- ✓ **Definición del sistema de seguimiento** con indicadores de derechos humanos y que especifique las acciones, los responsables, el cronograma y el presupuesto, e identificación del **órgano de supervisión** que permita hacer el seguimiento de los avances de los resultados del despliegue. (Principio de transparencia y rendición de cuentas)
- ✓ Establecer los **mecanismos para el acceso a la información** generada por el sistema de seguimiento, por parte de los titulares de derechos, los responsables públicos y la ciudadanía en general. (Principio de transparencia y rendición de cuentas)

A continuación se citan algunos elementos clave para el despliegue de las políticas públicas.

▼ **Elementos clave en el despliegue de la política pública.** Fuente: Elaboración propia

RECURSOS	ACTIVIDADES	RESULTADOS	IMPACTO
Los recursos financieros y humanos, datos o información, el compromiso político disponible para el propósito. Desde el EBDH los recursos deben incluir compromiso político y herramientas de gestión pública como reglamentos, guías, protocolos y directrices que aseguren la aplicación de los principios del EBDH. También deben incorporar personal en todos los niveles (políticos, técnicos, de apoyo y de atención directa, etcétera) con capacidades sobre el EBDH y el enfoque intersectorial y de género. Es clave disponer de información relevante desagregada. *Por ejemplo: en el Plan por el Derecho a la Vivienda se prevén unos objetivos cuantitativos en los que se establecen los recursos financieros que se destinarán a garantizar el derecho a la vivienda.*	**Acciones emprendidas para las que se movilizan recursos (humanos, técnicos y materiales), formuladas para alcanzar resultados concretos.** **Requieren una planificación operativa.** Desde el EBDH las actividades deben centrarse en la promoción, la protección y el cumplimiento de los derechos. Se realizan actuaciones específicas de manera continuada durante el periodo pertinente, que contribuyen a mejorar la disponibilidad y asequibilidad de la vivienda con una perspectiva inclusiva para aquellas personas o familias más vulnerables a partir de un proceso participativo e incorporando el criterio de territorialidad (barrios). Se realizan actuaciones específicas destinadas a cerrar las brechas de capacidades de los titulares de derechos, de responsabilidades y de obligaciones (nivel político, institucional y operativo). Se incorporan los principios de derechos humanos pertinentes en la realización de las actividades. *Por ejemplo: en el Plan por el derecho a la vivienda 2016-2025* Línea de actuación B2: Mantenimiento del uso residencial y los residentes / B2.4 Medidas de seguimiento y control del precio del alquiler libre, que incluye: (1) Impulsar un observatorio de los precios de alquiler y publicación de los resultados. (2) Vincular los convenios de rehabilitación al establecimiento de una limitación en los alquileres. (3) Establecer el concepto de renta abusiva. (4) Ejercer presión para conseguir un cambio legislativo	**Bienes y servicios tangibles que prevé la política.** Desde el EBDH como producto de las actividades, se alcanzan las mejoras previstas en la programación respecto a la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, calidad y sostenibilidad que mejoran el disfrute progresivo del derecho (a una vivienda digna) según los criterios establecidos internacionalmente. [Cambios a medio plazo en la población a la que va dirigida la política pública, especialmente entre los colectivos de más vulnerabilidad.] *Por ejemplo: el Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025.* (1) El observatorio de los precios de alquiler funciona y proporciona información a los titulares de derechos y de obligaciones para su control	**Cambios en las características sociales que motivan, en última instancia, la política.** Desde el EBDH se han producido mejoras de disfrute de los derechos con cambios estructurales de manera inclusiva (enfoque de género e intercultural) y sostenible. [Cambios a largo plazo y que afectan a la comunidad en general.] *Por ejemplo:el Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025.* (4) Se han producido cambios legislativos en el ámbito estatal que permiten la regulación del precio del alquiler por parte del Ayuntamiento de Barcelona.
Despliegue/ejecución (bajo el control del órgano de ejecución)		**Resultados/cambios** (sin el control del órgano de ejecución)	

Preguntas de orientación de la FASE 3: DESPLIEGUE Y EJECUCIÓN	
1.	¿Se ha esbozado la estrategia de aplicación de la política pública y se está aplicando (planes de acción, programas, proyectos, acciones específicas) según las **normativas internas y las normas internacionales de derechos humanos** y recomendaciones generales adoptadas por los órganos de supervisión de los tratados? ¿Se está haciendo un seguimiento?
2.	¿Se ha esbozado la estrategia de aplicación de la política pública y se está aplicando (planes de acción, programas, proyectos, acciones específicas) según los **principios** del EBDH (participación e inclusión, fortalecimiento de capacidades, igualdad y no discriminación, transparencia y rendición de cuentas)? ¿Se está haciendo un seguimiento?
3.	¿Se ha esbozado la estrategia de aplicación de la política pública y se está aplicando (planes de acción, programas, proyectos, acciones específicas) según las **dimensiones** del EBDH (disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad, sostenibilidad y participación diversa)?¿Se está haciendo un seguimiento?
4.	¿Se ha esbozado la estrategia de aplicación de la política pública y se está aplicando (planes de acción, programas, proyectos, acciones específicas) según los **principios de actuación** de la medida de gobierno "Barcelona, ciudad de derechos" (territorialización, retroalimentación e interdependencia, trabajo en red y municipalismo, perspectiva de género, perspectiva glocal [pensar globalmente y actuar localmente], perspectiva intercultural, coproducción y coliderazgo)? ¿Se está haciendo un seguimiento?
5.	¿Se ha previsto y se está ejecutando y haciendo seguimiento de la **creación de capacidades** necesarias para que los titulares de derechos tengan la implicación cualificada en la ejecución de la política pública? (Por ejemplo, la capacidad de acceder a la información, organizar, abogar por el cambio de política y obtener acceso a la justicia, etcétera.)
6.	¿Se ha previsto y se está ejecutando y haciendo seguimiento de la **creación de capacidades** necesarias (en el ámbito político, de gestión, técnicas, operativas y de apoyo) a fin de que los titulares de responsabilidades del Ayuntamiento de Barcelona (y sus organismos y proveedores, etcétera) puedan cumplir con sus obligaciones en todos los niveles?
7.	¿Se ha previsto y se está ejecutando y haciendo seguimiento de la **creación de capacidades** necesarias a fin de que los titulares de responsabilidad puedan ejercerlas en la ejecución de la política pública?
8.	¿Se han establecido, funcionan y se hace **seguimiento de los mecanismos de participación** de los actores implicados en la ejecución de la política pública?
9.	¿Se han **encontrado las obligaciones específicas** que los titulares de responsabilidad y los titulares de obligaciones se tienen que comprometer a respetar, proteger y garantizar para los titulares de derechos? ¿Se está haciendo un seguimiento?
10.	¿Se han **coordinado los planes, programas y proyectos** de la política pública con otros niveles y áreas del Ayuntamiento de Barcelona? ¿Se han establecido mecanismos de coordinación pertinentes?
11.	¿Se han identificado y cuantificado, y se han previsto, los **recursos** humanos (internos y externos), materiales y técnicos, etcétera, necesarios para incorporar el EBDH en la política pública?

4.4 CUARTA FASE: EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

"Una evaluación basada en los derechos no es solo un ejercicio técnico de recopilación y análisis de datos. Es un diálogo y un proceso democrático para aprender, los unos de los otros, para fortalecer la rendición de cuentas y cambiar las relaciones de poder entre las partes interesadas.", (Theis, 2004)

La evaluación es una parte indispensable del ciclo de políticas públicas, **esencial para el aprendizaje y la toma de decisiones**: es un instrumento para ver en qué medida una determinada acción o política pública ha contribuido a la transformación de las relaciones de poder y ha corregido las desigualdades y las prácticas discriminatorias.

Además, **forma parte de la rendición de cuentas** y de la mejora de los procesos de transparencia e intercambio de información entre todos los actores implicados

Aspectos claves que se tienen que considerar

Para incorporar el EBDH en la evaluación de políticas públicas, debemos tener en cuenta lo siguiente:

Considerar el mandato institucional y de los acuerdos internacionales de derechos humanos, así como de la normativa interna	1. ¿La evaluación se ha hecho de acuerdo con las normas y estándares del Ayuntamiento de Barcelona? *(Por ejemplo, ¿ha incorporado los enfoques de derechos y la perspectiva intercultural y de género vigentes?)* 2. ¿La evaluación ha considerado las resoluciones y recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos a la hora de averiguar, dimensionar y valorar los resultados de la política pública? *(Por ejemplo, ¿se ha enmarcado en los acuerdos, resoluciones, tratados, informes, etcétera, sobre el derecho a la vivienda?)*
Centrarse en los derechos, el empoderamiento y el fortalecimiento de capacidades	3. ¿La evaluación contribuye a la creación y el fortalecimiento de una cultura de derechos? ¿Cómo? 4. ¿La evaluación promueve el empoderamiento de los participantes, especialmente de los grupos más vulnerables, mediante métodos participativos e inclusivos? 5. ¿La evaluación dimensiona y mide los cambios en cuanto al empoderamiento y fortalecimiento de capacidades de los titulares de derechos, responsabilidades y obligaciones (dimensiones que tener en cuenta: compromiso, autoridad, acceso y control de los recursos, comunicación, toma de decisiones racionales)?
Poner el acento en las desigualdades y las intersecciones	6. ¿La evaluación identifica los titulares de derechos y los colectivos más vulnerables, además de los titulares de derechos y responsabilidades? 7. ¿La evaluación pone énfasis en los grupos en situación de más desigualdad, como es el caso de los colectivos en que se dan intersecciones de género/etnia-cultura/edad/zona de residencia...? 8. ¿La evaluación tiene en cuenta que se midan los resultados en clave de derechos humanos, desagregados, y que consideren las dimensiones de los derechos humanos (disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, sostenibilidad y calidad) y las intersecciones (de género/etnia-cultura/edad/zona de residencia...)?
Poner énfasis en conocer los procesos	9. ¿La evaluación revisa los aspectos de gestión, procedimientos, capacidades de los organismos y las instituciones que intervienen, especialmente los encargados del despliegue de la política pública (incluidas las diferentes áreas implicadas)? 10. ¿La evaluación analiza la adecuación de los recursos normativos, temporales, presupuestarios, materiales y humanos asignados a la política pública, por parte de todos los organismos e instituciones implicadas y, especialmente, de la institución encargada del despliegue de la política pública? 11. ¿La evaluación tiene en cuenta el análisis de los principios de derechos humanos (participación diversa e inclusiva, empoderamiento y fortalecimiento de capacidades, igualdad y no discriminación, enfoque intersectorial —intercultural y de género—, transparencia y rendición de cuentas) en todas las fases de la política pública?
Incorporar indicadores de derechos humanos	12. La evaluación incorpora indicadores sobre la situación del derecho en cuestión? 13. ¿La evaluación incorpora indicadores de las capacidades de los titulares de derechos, de responsabilidades y de obligaciones? 14. ¿La evaluación incorpora indicadores sobre la inclusión de los principios de derechos humanos en la identificación, el diseño, el despliegue o ejecución y la evaluación de la política pública?
Rendir cuentas	15. ¿La evaluación aporta a la rendición de cuentas para la realización de los derechos? 16. ¿La evaluación genera recomendaciones hacia los titulares de obligaciones para profundizar en las transformaciones de acuerdo con la teoría del cambio?

▲
Fuente: Elaboración propia basada en: UNFPA (2012); UNEG (2011).

Qué son los indicadores con enfoque de derechos humanos

Los **indicadores con EBDH se definen como** "aquella información concreta sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que puede relacionarse con las normas de derechos humanos; que aborda y refleja problemas y principios de derechos humanos, y que se utiliza para evaluar y vigilar la promoción y la protección de los derechos humanos".[9]

[9] Naciones Unidas, "Informe sobre losindicadores para la supervisión del cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos". Ginebra, mayo de 2006 (HRI/MC/2006/7).

Los indicadores de derechos humanos tienen que incorporar los siguientes elementos conceptuales (Equipo ISI Argonauta, 2011) (Naciones Unidas, 2012):

- Los indicadores seleccionados para un derecho tienen que estar ligados a las **normas de este derecho.**
- Tienen que facilitar información que permita medir tanto la intención y el compromiso como el resultado y la consolidación de **esfuerzos de las instituciones titulares de obligaciones** para cumplir con estas.
- Tienen que reflejar la obligación de **respetar, proteger y garantizar.**
- Deben **hacer que los principios de los derechos humanos sean transversales:** participación diversa e inclusiva, empoderamiento y fortalecimiento de capacidades, igualdad y no discriminación, enfoque intersectorial —intercultural y de género—, transparencia y rendición de cuentas.

Qué tipos de indicadores se utilizan desde el EBDH?

El conjunto de indicadores de una evaluación de política pública con el EBDH tiene que poner de manifiesto las **medidas tomadas por el Ayuntamiento de Barcelona** para cumplir sus obligaciones.

Hay varias formas de **clasificar** los indicadores. En estos casos se consideran:

- ✓ Según el tipo de información: cuantitativos, cualitativos y mixtos.

- ✓ Según la forma de obtenerlos: objetivos y subjetivos.
- ✓ Según sus objetivos, temporalidad y efectos esperados: estructurales, de proceso y de resultado (los indicadores de proceso y resultado se tienen que desglosar por los diferentes aspectos interseccionales, como sexo, edad, pertenencia étnica, religión, idioma, condición social, lugar de residencia, etcétera).

En este tercer caso, hay tres **tipologías** de indicadores, que serán útiles de entender, tomando *como ejemplo los indicadores del derecho a una vivienda adecuada que se muestran a continuación:*

1) Indicadores estructurales: desde su aceptación de las normas internacionales de derechos humanos. Se trataría, por ejemplo, de la fecha de inclusión de este derecho en la Constitución o la existencia de leyes que facultan a las autoridades para realizar desahucios forzosos arbitrarios.

2) Indicadores de procesos: sus acciones para cumplir las obligaciones que derivan de las normas. Como ejemplo, la proporción del gasto público que se dedica a la vivienda social o comunitaria.

3) Indicadores de resultado: los resultados de estas actividades desde la perspectiva de la población afectada. Como ejemplo, los casos comunicados de desalojos forzosos.

Preguntas de orientación de la FASE 4: EVALUACIÓN	
1.	¿La evaluación incorpora **indicadores de estructura, de proceso y de resultados**?
2.	¿Se ha establecido una primera evaluación de todos los indicadores analizados estableciendo el punto de partida en la etapa de diseño y programación con el fin de poder observar los cambios producidos entre la situación que dio lugar a la política pública y los resultados e impactos derivados de la política pública? (Disponibilidad, accesibilidad, calidad, participación diversa, sostenibilidad y aceptabilidad.) *(indicador de proceso).*
3.	¿Se ha previsto un **sistema de seguimiento y de evaluación** para todas las etapas de la política pública que incorpore los principios y las dimensiones del EBDH? ¿Y de los principios de actuación de la medida de gobierno *(indicador de proceso).*
4.	¿Se puede medir la manera como los procesos de la política pública y los programas y proyectos derivados **satisfacen los principios de derechos humanos** (participación e inclusión, fortalecimiento de capacidades, igualdad y no discriminación, transparencia y rendición de cuentas), con una visión interseccional (género, edad, etnia, cultura, etcétera) y especialmente para los grupos más vulnerables? *(indicador de proceso).*
5.	¿Se han identificado indicadores de derechos humanos que permitan medir o dimensionar la disminución de las brechas en las **capacidades de los titulares de obligaciones, titulares de responsabilidades y titulares de derechos**? *(indicador de resultado).*
6.	¿Se han definido indicadores que permitan medir o dimensionar los **cambios** institucionales, legales y de comportamiento que conduzcan a un mejor empoderamiento de los titulares de derechos para reclamar sus derechos y de los titulares de responsabilidad y los titulares de obligaciones para cumplir sus obligaciones *(indicador de resultado).*
7.	¿Se pueden medir o dimensionar los **cambios positivos y sostenidos en la vulneración y el disfrute de los derechos en los ámbitos individual y colectivo**? *(indicador estructural).*

5

Bibliografía

- ACNUDH-ONU Habitat. (s/a). *El derecho a una vivienda adecuada*. Ginebra: ACNUDH.
- Ajuntament de Barcelona. (2016). Mesura de Govern Programa Barcelona Ciutat de Drets. Direcció de Drets de Ciutadania i Immigració. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. (2016). *Pla pel dret a l'habitatge de barcelona 2016 - 2025. Resum executiu*. Elaborat per la Regidoria d'Habitatge i els organismes dependents. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Allegretti, G. (2015). *El enfoque de derechos a través del Plan de Desarrollo DISTRITAL Bogotá Humana: hacia una nueva construcción de lo público Estudio de Monitoreo de la Políticas de inclusión social de la ciudad de Bogotá a la luz de la garantía de los derechos*. Bogotá: Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU.
- Benítez, W. G. (2007). *El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas*. Univ. Sergio Arboleda, 7(12), 31-46.
- CGLU. (2011). *Carta-agenda mundial de derechos humanos en la ciudad*. Florencia: Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).
- CGLU. (2012). *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad. Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos*. Barcelona: United Cities and Local Governments / Cités et Gouvernements Locaux Unis / Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- Consejería DDHH Presidencia de la República. (s/f). *Guía Básica: Planes de Desarrollo con EBDH*. Bogotá: Consejería DDHH Presidencia de la República.
- Cyment, P., & Font, X. (2007). *Itroducción al enfoque de derechos humanos en el desarrollo*. Bacelona: Intermon-OXFAM.
- Del Rio, O. (2013). *Aproximación a la información y la comunicación desde el enfoque de derechos*. Revista de Estudios Jurídicos.

- Eguren, I. R. (2010). *TEORÍA DE CAMBIO Un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social*. Guatemala: PNUD/Hivos.
- Equipo de ISI Argonauta. (2010). *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo*. Madrid: ISI Argonauta - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Equipo ISI Argonauta. (2011). *El enfoque basado en Derechos Humanos: [Evaluación e Indicadores]*. s/c: Red en Derechos.
- Equipo ISI Argonauta. (2011). *El enfoque basado en Derechos Humanos: Evaluación e Indicadores*. Red EnDerechos. s/c: Red EnDerechos.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) & Committee of the Regions. (2013). *Making rights real. A guide for local and regional authorities*. Brussels: European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) & Committee of the Regions.
- Gimenez, C., & Valente, X. (2010). *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes.* Cuadernos del CENDES(74), 51-79.
- González Bombal, I., Villar, R., & (comp.). (2003). *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Ed. Libros del Zorzal.
- Guillén, A. (2011). *El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente*. A I. d. Catalunya, El derecho a la ciudad (Vol. Serie Derechos Humanos Emergentes 7, p. 16-27). Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya.
- Guillén, A., & Tomas, S. (s/d). *L'Enfocament Estratègic de Gènere i Basat en Drets Human*s (EGiBDH). Barcelona: INSTITUT DE DRETS HUMANS DE CATALUNYA.
- Harris-Curtis, E., Marleyn, O., & Bakewell, O. (2005). *The Implications for Northern NGOs of Adopting Rights-Based Approaches*. INTRAC, Occasional Papers Series No: 41. Oxford: INTRAC.
- Institut de Drets Humans de Catalunya. (2011). E*l derecho a la ciudad*. Barcelona: Serie Derechos Humanos Emergentes 7.
- Jiménez Benítez, W. G. (enero-junio / 2007). *El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas*. Revista Civilizar(11), 31-46.
- Naciones Unidas. (2006). *5ª Reunión de los Comités que son órganos creados en virtud de los tratados sobre derechos humanos, Informe sobre los indicadores para vigilar el cumplimento de los instrumentos internacionales de derechos humanos*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2012). *Indicadores de derechos humanos Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Derechos Humanos.
- Naciones Unidas. (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. NY: Naciones Unidas. Derehos Humanos.
- OACDH. (2004). L*os derechos humanos y la reducción de la pobreza—Un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- OACDH. (2006). *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategie*s. Nueva York: Naciones Unidas.
- Observatori DESC. (2017). *Dret a un habitatge adient*. Recollit de Observatori DESC: http://observatoridesc.org/es/derecho-una-vivienda-adecuada
- PNUD. (2011). *Guia para la planificación local desde el enfoque de derechos humanos*. Buenos Aires: PNUD.
- PNUD. (2012). *Integración de los Derechos Humanos en las Políticas y en los Programas de Desarrollo: Experiencias del PNUD*. Dirección de Políticas de Desarrollo. Nueva York: PNUD.
- PNUD. (2013). *Guía conceptual y metodológica para el diseño y la formulación de la Política Pública "De la violencia a la sociedad de los derechos. Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034" El Enfoque Basado en Derechos Humanos*. BOGOTÁ: PNUD COLOMBIA.

- Salinas, G., & Zambrano, G. (2013). *Formulación de Políticas Públicas y Proyectos de Desarrollo*. Lima: Sub Grupo de Derechos Humanos de la Cooperación Internacional.
- Sen, A. (2009). *The idea of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge, Massachusetts.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Corinne, L., & Frederic, V. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Theis, J. (2004). *"Promoting Rights-Based Approaches: Experiences and Ideas from Asia and the Pacific"*. Save the Children Sweden. Tailandia.: Keen Publishing,.
- UN staff in Viet Nam. (s/a). *Toolkit HRBA*. Ha Noi: UN staff in Viet Nam.
- UNEG- United Nations Evaluation Group. (2011). *Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación – hacia una guía del UNEG*. United Nations. UNEG.
- UNFPA. (2010). *A Human Rights-Based Approach to Programming. Practical Implementation Manual and Training Materials*. NY: UNFPA & Harvard School of Public Health.
- UNFPA. (2012). *Ampliando la mirada: La integración de los enfoques de género, intreculturalidad y derechos humanos*. Santiago de Chile: UNFPA, PNUD, UNICEF, ONU MUJERES.
- UNICEF. (2015). *Introduction to the human rights based approach. A guide for finnish ngos and their partners*. Helsinki: UNICEF Finland.
- Zapata-Barrero, R. (2007). *"Multiculturalidad". A R. (. Zapata-Barrero, Conceptos políticos en el contexto español*. España: Editorial Síntesis.

barcelona.cat/dretsidiversitat

Ajuntament
de Barcelona