



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Subsecretaría de Derechos Humanos

Evaluación Final del Primer Plan Nacional de Derechos Humanos

INFORME FINAL

DICIEMBRE 2022



DIRECTOR ACADÉMICO

Pablo González

DIRECTOR EJECUTIVO

Carlos Castro

JEFE DE PROYECTO

Nicolás Espejo

EQUIPO

Andrea Peroni

Tomás Alegría

Patricia Soto

Tomás Cristi

Tomás Orozco

CONTRAPARTE INSTITUCIONAL

Carla Moscoso

Jefa de División de Promoción

Dhayana Guzmán

Jefa de Unidad de Políticas Públicas (s)

LICITACIÓN PÚBLICA N°

957865-5-LE22

Las opiniones expresadas en el presente documento no representan necesariamente la posición de la Contraparte Institucional.

TABLA DE CONTENIDOS

1.	Introducción	5
2.	Objetivos de la Evaluación	6
2.1.	Objetivo General.....	6
2.2.	Resultados Esperados	6
3.	Marco Teórico	7
4.	Metodología	15
4.1.	Técnicas de producción de información	16
5.	Plan Nacional de Derechos Humanos	20
5.1.	Descripción del Plan Nacional.....	20
5.2.	Elaboración y ejecución del PNDH.....	22
5.3.	Descripción del modelo de asistencia técnica	34
5.4.	Descripción de la asistencia técnica por institución.....	37
5.5.	Estado de cumplimiento de las acciones	41
6.	Análisis de Encuesta	48
7.	Evaluación de los Objetivos	51
7.1.	Objetivo I: Resultados de las acciones	51
7.2.	Objetivo II: Impacto de las asistencias técnicas.	57
7.3.	Objetivo III: Impacto de las acciones en la valoración y percepción de los titulares de derechos.	66
8.	Teoría de Cambio	74
9.	Análisis de Valor Público	90
10.	Conclusiones generales de la Evaluación	95
11.	Recomendaciones	98

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1:	Criterios de evaluación.....	9
Tabla 2:	Resumen modelo EBDH	12
Tabla 3:	Instituciones seleccionadas	16
Tabla 4:	Documentos considerados en la revisión documental.....	17

Tabla 5: Documentos generados por los servicios y revisados por institución para cumplir con el PNDH.	17
Tabla 6: Variables claves analizadas por cada acción estudiada.	18
Tabla 7: Capítulos del Plan Nacional de Derechos Humanos y sus objetivos.....	20
Tabla 8: Propuesta de contenidos con las priorid. sect., intersect. y de pol.exterior a considerar en el Plan ..	22
Tabla 9: Instancias de Participación Ciudadana en el diseño del PNDH.....	23
Tabla 10: Temáticas tratadas en instancias participativas	24
Tabla 11: Metas y acciones por capítulo del Plan Nacional de Derechos Humanos	26
Tabla 12: Estado de implementación de las acciones por capítulo del PNDH	27
Tabla 13: Estado de las acciones por institución que trabajó en la implementación del PNDH	28
Tabla 14: Muestra de Acciones evaluadas	30
Tabla 15: Metas del Capítulo de Educación en Derechos Humanos y sus acciones finalizadas.....	31
Tabla 16: Instituciones estudiadas en el cap. de Educación en Derechos Humanos y sus acciones finalizadas	31
Tabla 17: Metas estudiadas en el capítulo de NNA y sus acciones finalizadas	32
Tabla 18: Instituciones estudiadas en el capítulo de NNA y sus acciones finalizadas	33
Tabla 19: Metas estudiadas en el capítulo de Reinserción Social y sus acciones finalizadas	33
Tabla 20: Instituciones estudiadas en el capítulo de Reinserción Social y sus acciones finalizadas.....	34
Tabla 21: Acciones que recibieron Asistencia Técnica por Institución.....	37
Tabla 22: Número de documentos levantados por institución para las 3 áreas de estudio	41
Tabla 23: Número de acciones que permite o no cumplir con la meta planteada por capítulo	42
Tabla 24: Instituciones participantes en la encuesta	48
Tabla 25: Acciones evaluadas en la encuesta	49
Tabla 26: Resumen de hallazgos por capítulos y criterios.....	55
Tabla 27: Resumen de los hallazgos según área de indagación y capítulos	62
Tabla 28: Resumen de los hallazgos según área de indagación y capítulos	71
Tabla 29: Teoría del Cambio en el PNDH	75
Tabla 30: Definición de supuestos	77
Tabla 31: Definición de riesgos	78
Tabla 32: Resumen Evaluación de Resultados	84
Tabla 33: Evaluación de supuestos	86
Tabla 34: Evaluación de riesgos	87

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Estructura de una teoría de cambio.....	8
Figura 2: Triángulo estratégico de Moore.....	14
Figura 3: Capítulos del plan nacional de derechos humanos	25
Figura 4: Línea cronológica del primer Plan Nacional de Derechos Humanos en Chile.	30

Figura 5: Cinco pasos de la Asistencia Técnica.....	35
Figura 6: Cadena de cambio (lineal), Teoría de Cambio.....	75
Figura 7:Esquema teoría del cambio	79
Figura 8: Cadena de cambio (lineal), teoría de cambio del PNDH.....	80

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Estado de implementación de las acciones del PNDH.....	27
Gráfico 2: Número de acciones que comprometieron documento y si publicaron alguno, según su estado...	42
Gráfico 3: Número de acciones que mencionan al PNDH en sus documentos.....	43
Gráfico 4: Capacidades generadas por las acciones según su documentación publicada	44
Gráfico 5: Cambios en actores que buscaban generar las acciones de Educación en DD. HH.....	44
Gráfico 6: Cambios en actores que buscaban generar las acciones de NNA	45
Gráfico 7: Cambios en políticas que buscaban generar las acciones de NNA	45
Gráfico 8: Cambios en actores que buscaban generar las acciones de Reinserción Social	46
Gráfico 9: Cambios en políticas que buscaban generar las acciones de Reinserción Social	46

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al informe final del proceso de evaluación final del primer Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH). Fue elaborado por el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, por mandato de la Subsecretaría de Derechos Humanos de Chile.

El Plan Nacional de Derechos Humanos es un instrumento de política pública, implementado por primera vez por el Estado de Chile, que tiene por finalidad coordinar acciones de promoción y protección de derechos humanos entre distintas instituciones del Estado. Este se origina desde la Ley N° 20.885, que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y le atribuye como tarea la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos, junto con la coordinación de su ejecución, seguimiento y evaluación.

La elaboración del primer PNDH comenzó el año 2017 y fue ajustado en los años 2018 y 2019. Su versión final contó con 15 capítulos temáticos y 608 acciones comprometidas. En el marco de su elaboración se contó con la participación de la sociedad civil a través de procesos participativos convocados por la Subsecretaría de Derechos Humanos.

Durante el segundo semestre del año 2020 se realizó una evaluación intermedia, a cargo de la consultora Clio Dinámica y que tuvo como objetivo “realizar un análisis de proceso y gestión de la política pública, evaluando especialmente el diseño del plan, sus resultados parciales, y modelo de seguimiento”. En esta evaluación se valora la ficha de reporte y la página, pero se cree que la difusión del plan fue baja por parte de las instituciones participantes y se menciona como un problema la ausencia de un marco conceptual que permita la unicidad de las acciones.

Posterior a la finalización de la implementación se encarga por licitación pública la realización de la evaluación final del PNDH en mayo de 2022. Esta evaluación se realiza entre los meses de agosto y noviembre de 2022. El objetivo general de la evaluación busca analizar el Plan Nacional de Derechos Humanos, y el objetivo junto con los resultados esperados de la evaluación se encuentran en el capítulo 2. El Marco metodológico se presenta en el capítulo 3. La metodología propuesta por el Centro de Sistemas Públicos para la evaluación (capítulo 4) contempla revisión documental, entrevistas, grupos focales, una encuesta y un panel de expertos/as. Los resultados y hallazgos de la aplicación de la metodología se presentan en el capítulo 5 con una reconstrucción del Plan Nacional de Derechos Humanos, un análisis de los datos obtenidos de la encuesta (capítulo 6) y la evaluación de los focos propuestos en el capítulo 7. Posterior a los capítulos detallados anteriormente, el equipo consultor decide generar un análisis desde la teoría de cambio (capítulo 8) con su respectiva validación y un análisis de valor público del plan (capítulo 9). Finalmente se establecen recomendaciones (capítulo 10) emanadas desde la evaluación para elaboraciones e implementaciones de los futuros Planes Nacionales de Derechos Humanos.

2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

A continuación, se presenta el objetivo y resultados esperados del proyecto al momento de la adjudicación de la evaluación.

2.1. OBJETIVO GENERAL

Realizar un análisis de los resultados de las acciones definidas en el PNDH y su impacto en el abordaje de problemas relacionados al ejercicio de los derechos humanos. Asimismo, en relación con el rol de la Subsecretaría de Derechos Humanos, se deberá considerar el impacto de las asistencias técnicas en la implementación de las acciones que fueron parte de ese proceso.

2.2. RESULTADOS ESPERADOS

A continuación, se presentan los resultados esperados del estudio:

Entregar recomendaciones para mejorar u optimizar distintos componentes de futuros PNDH, en particular el diseño de las acciones que conforman este instrumento y las diversas formas de implementar estos compromisos, identificando fortalezas, debilidades y claves para la gobernanza y sostenibilidad de futuros planes.

3. MARCO TEÓRICO

A continuación, se presentan los componentes centrales del marco teórico la presente evaluación y que han sido propuestos por el CSP, como base para el desarrollo de su trabajo. El marco teórico de esta evaluación se basa en tres pilares fundamentales: (1) la teoría de cambio, (b) el enfoque basado en los derechos humanos y, (c) el enfoque de valor público.

3.1. TEORÍA DE CAMBIO

La teoría del cambio es una metodología de diseño de proyectos que se utiliza para explicar cómo y por qué las actividades de un proyecto esperan producir cambios deseados, proporcionando una hoja de ruta para que dichos cambios sucedan¹. Considera los siguientes niveles:

- Definición de un problema.
- Definición de líneas estratégicas que incorporan actividades, las que se constituyen en intervenciones para el logro de un cambio.
- Los efectos directos de las intervenciones se constituyen, a su vez, en precondiciones necesarias para el cambio e inciden en las metas intermedias (resultados intermedios).

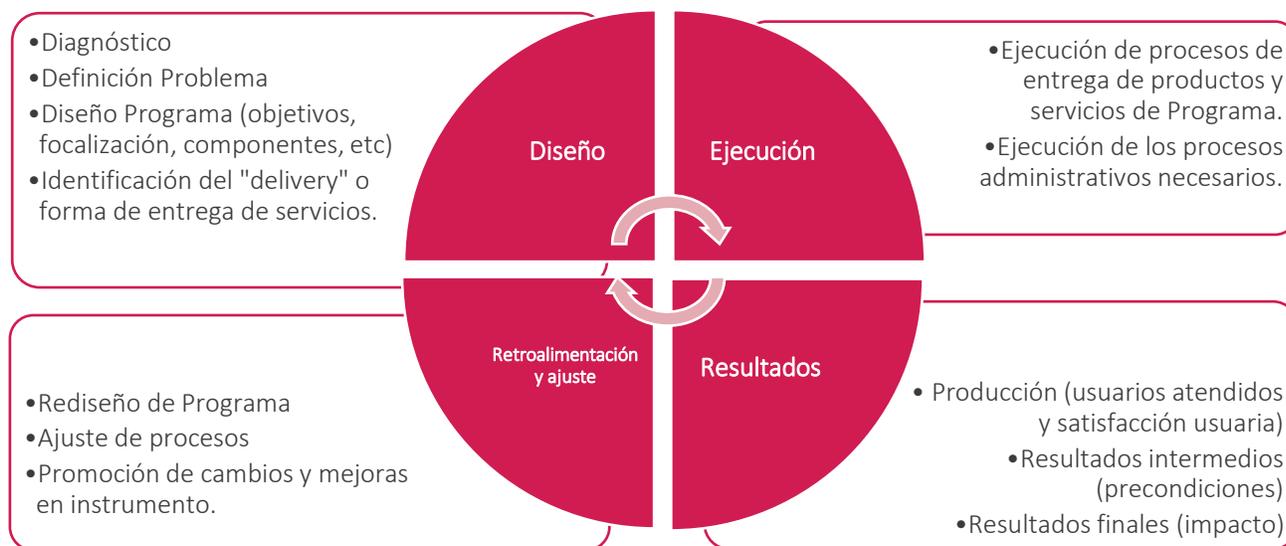
Idealmente, la definición de un problema debiese ser antecedida de un diagnóstico, por lo general más amplio que el problema específico que el proyecto pretende abordar. Un diagnóstico integral de este tipo puede fundar una política compuesta a su vez por diversos proyectos, cada uno de los cuales contribuye a la modificación de la situación diagnosticada. Así, para cada proyecto componente de una política puede formularse una teoría del cambio, y a partir de ahí, elaborarse una teoría del cambio más compleja para la política, que es más que la suma de los proyectos que la componen.

El logro de los resultados intermedios genera sucesivas precondiciones necesarias, hasta el logro de la meta final (resultado final o impacto). El diseño de una política y de su respectivo plan de acción debiese, idealmente, explicitar una teoría del cambio que permita identificar a los mediadores, facilitadores y obstaculizadores del cambio y entender los mecanismos causales, a través de los cuales se busca impactar en los objetivos. Esto permitiría definir mecanismos de control de gestión, seguimiento, aprendizaje, correcciones y posterior evaluación. No obstante, muchas veces esto no se hace en forma explícita y, por lo tanto, en el proceso de evaluación es necesario reconstituir la política y su teoría del cambio, a partir de los documentos escritos y el relato de los actores. En último término, este análisis y su posterior validación permite identificar vacíos desde el nivel más estratégico de la política hasta el nivel más específico de las actividades de su plan de acción.

Sin perjuicio que el primer PNDH no consideró formalmente una TC para orientar el accionar la ejecución del PNDH, el CSP ha propuesto contar con ella para mirar, de forma retrospectiva, el devenir del Plan.

¹ Rogers, Patricia (2014). Theory of Change: Methodological Briefs - Impact Evaluation No. 2, Methodological Briefs, no. 2.

Figura 1: Estructura de una teoría de cambio



Fuente: Elaboración propia

3.2. MODELO DE EVALUACIÓN EBDH

La adopción del modelo de evaluación con Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), para la presente investigación evaluativa tiene coherencia con la política que se estima, en tanto este enfoque persigue integrar los Derechos Humanos no solo como una meta final, sino como una manera de observar y de relacionarse con la realidad social, por lo tanto, debe incorporarse en todo el proceso de la política pública: diseño, implementación, seguimiento y evaluación. En las bases técnicas de la presente evaluación se señala que “En efecto, el Plan ha adquirido particular relevancia en atención, por una parte, a que es primera vez que el Estado de Chile implementa un instrumento de esta naturaleza, el cual ha permitido la socialización del EBDH y, por otra, a que el Plan contiene un alto número de compromisos, indicadores y organismos públicos que participan”.

El modelo de evaluación con EBDH contempla los principios y criterios propios del enfoque, tal como se señala en las Bases Técnicas, “[adoptar] este enfoque implica un posicionamiento claro desde el que se realizará la evaluación, por lo que es necesario incorporar una nueva mirada sobre lo que vamos a evaluar. Este cambio de mirada implica incorporar en el trabajo nuevas referencias, cambios en las relaciones y cambios en los procesos que abarca la evaluación. Trabajar con este enfoque en cualquiera de las fases del ciclo de un proyecto implica incorporar los principios, valores y normas de derechos humanos”. La incorporación del EBDH a la evaluación se relaciona con el enfoque que se dará a la indagación/ valoración que se realiza sobre el Plan, en relación con cada una de las dimensiones indicadas en las Bases Técnicas y también con la incorporación de los principios, valores y normas de los derechos humanos en la evaluación. En ese sentido, las Bases Técnicas señalan que “Una evaluación con EBDH indaga en qué medida una determinada acción ha contribuido a la transformación de las relaciones de poder, corrigiendo las desigualdades y las prácticas discriminatorias”.

En primer lugar, se define de manera diferente a los actores involucrados en las acciones. Si comenzamos de un marco de referencia como es el de los derechos:

- Lo/as beneficiario/as de las acciones pasan a ser titulares de derechos. Todos los seres humanos.
- La familia, comunidad, organizaciones sociales, empresa, etcétera son titulares de responsabilidades.
- El Estado (donde se incluyen todas las instituciones que lo componen) es titular de obligaciones.

En segundo lugar, la incorporación del EBDH aporta con nuevos criterios de evaluación, los que a su vez, constituyen nuevas categorías de análisis: apropiación, alineación -coherencia con políticas públicas- y coordinación. Estos elementos, junto a otros relacionados con este enfoque, son avalados por la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra.

Tabla 1: Criterios de evaluación.

Nuevos Criterios de Evaluación	
Apropiación	<p>Este criterio debe ser entendido como apropiación democrática. Esto implica que la base principal de los planes, políticas y procesos nacionales de desarrollo reside en las voces de la ciudadanía. Para conseguir este tipo de apropiación se hace necesario disponer de un espacio de participación de todos los titulares relacionados con el Plan.</p> <p>En una evaluación es necesario conocer el nivel de apropiación de los objetivos por parte de los distintos titulares que participan en la ejecución del Plan; para ello será necesario evaluar su participación y su capacitación con relación al objetivo formulado.</p>
Alineación	<p>Un Plan debe conocer las estrategias y políticas públicas nacionales, además de acuerdos nacionales y regionales, suscritos por los países en los que se está desarrollando la intervención. El Plan no debe incurrir en condicionalidades políticas, económicas y ayudas, que impidan la apropiación de los distintos titulares de los procesos y el pleno ejercicio de los derechos humanos.</p> <p>En esta dimensión de la evaluación se debe analizar si se tuvo en cuenta este proceso al tomar la decisión de formular el Plan y de revisar si existen o no condicionantes que limitan la posibilidad de dicho proceso.</p>
Coordinación	<p>Este criterio es fundamental para apoyar y mejorar tanto los resultados como la sostenibilidad del Plan a largo plazo. Una de las principales dificultades con las que se ha encontrado el Plan es la escasa coordinación entre las instituciones, así como la coordinación con instituciones nacionales, regionales y locales implicadas en la consecución de los objetivos marcados en el Plan. Tanto la Declaración de París como el Programa de Acción de Accra reafirman la necesidad de mejorar la coordinación para incrementar la eficacia.</p> <p>Por lo tanto, será necesario que la evaluación incluya esta dimensión para conocer los procesos que se han introducido para la coordinación y analizar cómo estos han mejorado o apoyado la producción de las actividades y resultados.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Por último, se presentan las áreas de indagación que se incorporan a la evaluación concebida desde el EBDH:

- **Situación de los derechos humanos:** Conocer la situación de los derechos humanos en el país o el área territorial donde se va a trabajar implica analizar el marco normativo del país, tanto a nivel interno, como en relación con los estándares internacionales, junto con conocer la situación de partida de vulneración de los derechos humanos y en qué medida el Plan ha incidido en esa situación. La

evaluación investigará si el Plan realizado ha contribuido a mejorar el ejercicio de los derechos humanos.

- **Igualdad y no discriminación:** Como principios de derechos humanos, en su desarrollo y reconocimiento, se preocupan de los individuos y grupos que son vulnerables, marginales, desfavorecidos o socialmente excluidos. Y como base de ese marco de los derechos humanos, estos principios buscan dar voz a los excluidos, fortaleciendo sus capacidades y empoderando sus acciones. Tener en cuenta estos principios y derechos humanos en las evaluaciones implica analizar más allá de los resultados, mirando también los efectos. Es importante tenerlos en cuenta para incorporar al análisis la experiencia de los derechos humanos con respecto a la eficacia de las leyes, las políticas y las prácticas contra esa discriminación y constatar un cambio favorable hacia la igualdad. De forma general, en esta área la evaluación indaga si:
 1. Se han tenido en cuenta los grupos discriminados.
 2. El Plan/Acciones ha contribuido a modificar situaciones de desigualdad o ha promovido la igualdad.
 3. Se han incorporado titulares de derechos, de responsabilidades y de obligaciones en todas las fases del Plan.
- **Rendición de cuentas:** Es la incorporación de mecanismos dirigidos a la rendición de cuentas de los resultados obtenidos como uno de los deberes y responsabilidades de los titulares de obligaciones, responsabilidades y derechos. Así mismo, la evaluación debe incorporar estos mecanismos para dar cuenta a los distintos titulares que han participado del Plan sobre su realización, el porqué de su contenido y los resultados obtenidos, así como los aprendizajes y recomendaciones presentadas en el informe. El contenido de la información debe ser asequible a quien se dirige, con un formato y forma adecuados para su comprensión y asimilación. En este sentido, es necesario incrementar los niveles de transparencia y acceso a la información, con el fin de conseguir un mayor nivel de participación de los titulares de derechos y obligaciones, y también de contribuir a un mayor grado de compromiso, fomentando la construcción tanto de ciudadanía como de voluntad política.
- **Participación:** El EBDH propone que las acciones vayan dirigidas a la construcción de una ciudadanía participativa y responsable, para conseguir una transformación del poder que asuma una mayor participación de la ciudadanía en la política pública. La evaluación forma parte del ciclo del Plan y por lo tanto debe seguir esta misma línea en cuanto a la participación de los distintos titulares (derechos, obligaciones y responsabilidades). Una mayor participación de los distintos titulares implica un mayor conocimiento e información (tanto de sus derechos como de sus obligaciones y responsabilidades) y fortalece las capacidades de cada uno de ellos, que es uno de los principales objetivos de este enfoque, así como una mayor apropiación de los objetivos que se persiguen en el Plan. De forma general, en esta área la evaluación indaga si:
 1. Han participado todos los actores en todas las fases del Plan.
 2. El Plan ha favorecido la participación ciudadana.
- **Indivisibilidad:** La indivisibilidad de los derechos humanos está ligada a una cierta mirada sobre la realidad donde se realizará la intervención y por tanto sobre la que se realizará la evaluación. Es importante a la hora de realizar una evaluación que tengamos un análisis conjunto de la intervención, y se tenga en cuenta que los procesos no se encuentran aislados de los contextos que rodean al Plan ni de los otros procesos que están presentes en esa misma realidad e influyen y provocan cambios en el propio Plan.
- **Fortalecimiento de las capacidades** de los titulares de derechos, de los titulares de obligaciones y de los titulares de responsabilidades: Los titulares de derechos, de obligaciones y de responsabilidades

tienen roles diferentes, que al mismo tiempo se relacionan entre sí. La asignación de roles de los distintos titulares que participan en la evaluación se da por:

1. Derecho.
2. Motivos epistemológicos, cada titular o grupo de titulares tiene una mirada particular sobre cómo se ha desarrollado la intervención.

Incorporar el EBDH en las intervenciones implica que uno de los principales objetivos es conseguir que cada titular tenga las capacidades suficientes para poder ejercer su rol, es decir, cuando se realiza una evaluación con este enfoque, una de las principales líneas de indagación debe estar relacionada con los objetivos alcanzados con relación a cada uno de los titulares y cómo se han logrado capacitar para que puedan desempeñar su papel.

Uno de los presupuestos de los que parte el EBDH es que los derechos humanos se encuentran vulnerados porque ni los titulares de derechos tienen capacidades para exigir sus derechos ni los de obligaciones las tienen para cumplir con sus obligaciones. Así pues, el fortalecimiento de las respectivas capacidades de ambos grupos de titulares favorecerá el ejercicio de los derechos.

En el caso de los titulares de derechos, el fortalecimiento de sus capacidades para el ejercicio de sus derechos necesitará un proceso de construcción de ciudadanía a través del conocimiento, seguido de la apropiación de los derechos humanos y su ejercicio (respeto, promoción, participación y exigibilidad).

- **Capacidades:** Las capacidades como aptitudes, cualidades y medios de que dispone una persona para ejercer sus derechos. Además, las capacidades tienen cinco componentes:
 1. Responsabilidad / motivación / compromiso / liderazgo: Se refiere al reconocimiento por parte de la persona de que debiera hacer algo sobre un problema determinado, interiorizando un deber y asumiendo una responsabilidad. En el caso de los titulares de derecho, el reconocimiento de las personas como sujetos de derechos y las implicaciones derivadas de ejercer sus derechos (respetar, promover, participar y exigir). En el caso de las personas funcionarias y autoridades, el reconocimiento como titulares de obligaciones y su implicación en respetar, proteger y promover los derechos humanos.
 2. Autoridad: Aparece cuando una persona o grupo se siente con legitimidad para llevar a cabo una acción y esta es aceptada. Los titulares de derechos tienen que sentirse legitimados por ellos mismos, por los otros titulares de derechos, los actores sociales y los propios titulares de obligaciones. Por ejemplo, las personas que se sienten discriminadas tienen que pasar por un proceso de apropiación de su propia legitimidad para poder actuar. En el caso de los titulares de obligaciones, las personas funcionarias públicas pertenecientes a las instituciones del Estado deben sentirse legitimadas por las autoridades superiores, por los demás funcionarios y por la ciudadanía. De igual forma, las autoridades deben sentirse legitimadas por los funcionarios, por las autoridades superiores y por la ciudadanía.
 3. Capacidad de comunicación y acceso a sistemas de información: Esta dimensión de la capacidad concierne a los recursos, aptitudes y habilidades que tienen las personas para comunicarse con otras y a sus posibilidades de acceso a los sistemas de información existentes. La comunicación es de especial relevancia para la creación de redes sociales dirigidas a la promoción y defensa de los derechos humanos. Por otro lado, el acceso a la información favorecerá el respeto, promoción, y la exigibilidad de los derechos humanos, así como la participación en la política pública. También poseen gran relevancia los canales de información

y comunicación existentes en las propias estructuras institucionales de los titulares de obligaciones.

4. Recursos: Se refiere a la valoración de todos los titulares de derechos sobre el acceso, la disponibilidad y el control de los recursos humanos, organizativos y económicos necesarios para llevar a cabo las acciones.
5. Capacidad de tomar decisiones: Esta capacidad hace referencia a los conocimientos, aptitudes, habilidades y recursos que tiene una persona o un grupo para tomar decisiones racionales a partir de un análisis de la realidad basado en datos y pruebas verificables y no en percepciones, sensaciones o emociones de las personas. Está muy relacionada con la dimensión del acceso a la información.

De forma general, en esta área la evaluación indaga en qué medida el Plan ha contribuido a fortalecer:

1. Las capacidades de los titulares de derechos para que los ejerzan (respeto, promoción, participación y exigibilidad).
2. Las capacidades de los titulares de obligaciones para que puedan respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
3. Las capacidades de los titulares de responsabilidades para que cumplan con sus responsabilidades.

Entonces, el modelo de evaluación basado en el Enfoque de Derechos Humanos aporta desde su conceptualización teórica y metodológica, un enfoque evaluativo que se condice con el objeto de evaluación, en este caso el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 y, además, permite visibilizar el cumplimiento de derechos desde categorías propias de los DD.HH. A su vez, permite incorporar lo requerido en las Bases Técnicas.

En resumen, el modelo de evaluación basado en el enfoque de derechos propone incluir los elementos presentados en la Tabla 2.

Tabla 2: Resumen modelo EBDH.

Roles y responsabilidades de los/as actores involucrados/as:	
Titulares de derechos Titulares de responsabilidades Titulares de obligaciones	
Principios Transversales: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Universalidad, igualdad y no discriminación ▪ Acceso a mecanismos de garantía ▪ Acceso y producción de información ▪ Participación social 	Nuevos criterios de evaluación: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apropiación ▪ Alineación ▪ Coordinación
Áreas de evaluación:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Situación de los derechos humanos 2. Igualdad y no discriminación 3. Rendición de cuentas 4. Participación 5. Indivisibilidad 6. Fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos, de los titulares de obligaciones y de los titulares de responsabilidades 	Capacidades: <ol style="list-style-type: none"> A. Responsabilidad / motivación / compromiso / liderazgo B. Autoridad C. Capacidad de comunicación y acceso a sistemas de información D. Recursos E. Capacidad de tomar decisiones

Fuente: Elaboración propia.

3.3. EL ENFOQUE DE VALOR PÚBLICO

No existe una teoría unificada sobre qué significa y cómo se produce valor público, sino al menos tres enfoques que comparten el uso del concepto para complementar el foco en la eficiencia para producir valor de mercado de la economía neoclásica.

Un enfoque sugerido para entender el valor público en una evaluación como la del primer PNDH, es el propuesto por Mark Moore (ver Moore 1998, 2003, 2014), que sugiere a los directivos públicos cómo formular, justificar e implementar decisiones y políticas que promuevan el “bien común”. La propuesta original de Moore (1998) complementa el énfasis en la eficiencia de la Nueva Gestión Pública (Hook, 1991, 1994; Politt, 2003; Pollitt and Bouckaert, 2011; Barzelay, 2001) con valores tales como la equidad, la igualdad de oportunidades, la justicia, y la gobernanza democrática (Bryson, Crosby & Bloomer, 2015). Moore propone el “triángulo estratégico”, que debe ser ajustado en todos sus componentes para el diseño e implementación de una estrategia exitosa. Este modelo sugiere que las estrategias de la gestión pública fuesen evaluadas en tres ámbitos según si resultan: a) sustantivamente valiosas (qué es lo valioso y cómo se mide); b) políticamente sustentables (cómo se logra legitimidad y autorización); y c) administrativamente factibles (si las capacidades organizacionales permiten llevar a cabo la estrategia y cómo deben ser ajustadas). Para maximizar el valor público generado por una política pública (o un conjunto de políticas), sería necesario conjugar estos tres elementos (Figura 2).

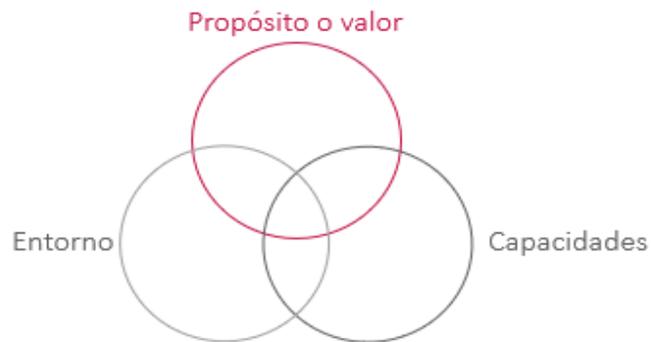
Dentro de la visión del entorno (sostenibilidad política) se considera a los clientes, la visión política, la supervisión, la economía y la tecnología disponible. Dentro de la perspectiva de las capacidades o la factibilidad administrativa se consideran elementos tales como la estructura, los procesos sustantivos y de apoyo, los sistemas de evaluación y control, los recursos humanos, las finanzas y las tecnologías de información.

La perspectiva propuesta por Moore pone en el centro la definición de la estrategia organizacional y amplía los objetivos que las organizaciones pueden perseguir más allá de los límites tradicionales definidos por la economía neoclásica que predomina en la evaluación tradicional de proyectos (González P., 2020). Es particularmente relevante para objetivos no “tradicionales” y difíciles de integrar en el enfoque costo-beneficio que predomina en la evaluación en Chile, como es el caso de la instalación de una perspectiva de derechos en la sociedad y en las políticas públicas. En efecto, como retomamos más adelante, el foco en la evaluación costo-beneficio centra la atención en los objetivos que tienen un valor monetario, es decir, aquello por lo cual existe una disposición individual a pagar. Esto sesga el análisis hacia el crecimiento económico, la eficiencia, la productividad y el ahorro de costos, por sobre aquello que es valioso desde el punto de vista individual y no se puede comprar en mercados, como la dignidad, la seguridad humana, los derechos, las libertades y los vínculos significativos (más allá de lo que la economía ha denominado externalidades positivas), y descarta todo lo colectivo que es necesario producir políticamente, como la cohesión social, el debido proceso, la igualdad de oportunidades, la no discriminación, la inclusión, la agencia colectiva, etcétera (la excepción es la sostenibilidad ambiental, que ha intentado aproximarse a través de externalidades negativas que tiende a subvalorar los impactos al reducirlos a valoraciones sobre preferencias individuales y asumir cambios marginales y efectos lineales, que pierden de vista la perspectiva sistémica).

Una de las limitaciones del PNDH actual es precisamente la falta de definiciones estratégicas explícitas, que permitan evaluar sus procesos e impactos. El triángulo estratégico propuesto por Moore es un instrumento particularmente útil no solo para realizar estas definiciones, sino también para definir las acciones más adecuadas para realizar la estrategia, priorizarlas y encadenarlas; gestionar la legitimidad y apoyos políticos, planificar las capacidades necesarias y los sistemas de coordinación necesarios para implementar las iniciativas

en forma efectiva y eficiente; y para realizar un control de gestión, seguimiento y monitoreo adecuado de la implementación, que permita gestionar sistemas de aprendizaje y generar las correcciones necesarias. Además, el énfasis en la participación y deliberación de los distintos *stakeholders*, que se ha profundizado en los trabajos más recientes, es coherente con la perspectiva de derechos y las teorías modernas de innovación que enfatizan la cocreación de soluciones con los distintos involucrados (Bason).

Figura 2: Triángulo estratégico de Moore.



Fuente: Adaptación propia, basado en Moore (1998).

4. METODOLOGÍA

La evaluación busca determinar tres dimensiones específicas de resultados e impacto del Primer Plan Nacional de Derechos Humanos en Chile:

1. Resultados de las acciones.
2. Impacto de las acciones en el abordaje de problemas relacionados al ejercicio de los derechos humanos.
3. Impacto de las asistencias técnicas en la implementación de las acciones.

La metodología utilizada por esta evaluación es de tipo mixto. Se basa en los puntos que se presentan a continuación y que serán detallados en los siguientes capítulos.

- I. Análisis de revisión documental
- II. Análisis de datos sobre el desarrollo del Plan Nacional de Derechos Humanos
- III. Realización de entrevistas a informantes claves
- IV. Realización de grupos focales
- V. Aplicación de una encuesta a los puntos focales de las instituciones participantes en el Plan Nacional de Derechos Humanos
- VI. Mesa de expertos/as
- VII. Vinculación de hallazgos con Teoría del Cambio
- VIII. Análisis de valor público

Dentro de las bases de la licitación se solicitaba generar una muestra de quince instituciones, que serían un foco para la evaluación y aplicación de instrumentos metodológicos. La elección de instituciones se llevó a cabo a través de dos grupos de criterios.

Criterios requeridos en los términos de referencia:

Estos criterios eran establecidos en los términos de referencia, solicitando cinco instituciones de cada grupo propuesto.

- Instituciones que recibieron Asistencia Técnica por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos.
- Instituciones que no recibieron Asistencia Técnica y fueron reportadas como finalizadas con total cumplimiento.
- Instituciones que no recibieron Asistencia Técnica y fueron reportadas como finalizadas sin implementación o finalizadas con implementación parcial.

Criterios sustantivos:

Los criterios sustantivos, son desarrollados por el equipo del proyecto con el fin de abarcar de mejor manera la evaluación.

- Instituciones guía: Que diseñan políticas, programas, promueven reformas legales y distribuyen recursos para el cumplimiento de derechos.

- Instituciones bisagra: Cuyo rol resulta fundamental para la implementación, monitoreo, supervisión y/o evaluación de estándares de DD.HH.
- Instituciones de respuesta directa: Aquellas que entran en contacto directo con las personas y garantizan el respeto y cumplimiento de sus derechos, entre otras materias, proveyendo servicios, recibiendo reclamos, denuncias, resolviendo conflictos, etcétera.

A continuación, se presentan las instituciones seleccionadas en acuerdo con la Subsecretaría de DD.HH.

Tabla 3: Instituciones seleccionadas.

Instituciones	N° de Acciones	Asistencia Técnica
Gendarmería de Chile	18	Sí
Carabineros de Chile	7	Sí
Subsecretaría de Educación	0	Sí
Oficina Nacional de Emergencia	11	Sí
Subsecretaría de Justicia	8	Sí
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	14	No
Subsecretaría del Trabajo	10	No
Subsecretaría de la Niñez	4	No
Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género	16	No
Ministerio Público	5	No
Subsecretaría de Derechos Humanos	31	No
Servicio Nacional de Menores	8	No
Subsecretaría de Relaciones Exteriores	2	No
Subsecretaría de Evaluación Social	4	No
Subsecretaría de Hacienda	2	No

Fuente: Elaboración propia, CSP, 2022.

Junto a lo anterior, de acuerdo con la propuesta para el desarrollo del objetivo y dado el tiempo de la evaluación, esta se focaliza en tres áreas temáticas y capítulos del PNDH. Estas tres áreas son:

- A. Derechos de niñas, niños y adolescentes
- B. Educación en derechos humanos
- C. Derechos de las personas privadas de su libertad.

4.1. TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN

4.1.1. Revisión Documental

Se realizó una revisión inicial de los documentos facilitados por la Subsecretaría de Derechos Humanos, documentos disponibles en la página web del Plan Nacional de Derechos Humanos y documentos internacionales referidos a Derechos Humanos, así como los documentos comprometidos por cada una de las instituciones involucradas en el campo de ejecución del PNDH en las tres áreas que constituyen la muestra de análisis focalizada de la evaluación. Los documentos revisados se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 4: Documentos considerados en la revisión documental.

Tipo de documento	N° de documentos
Documentos internacionales sobre derechos humanos	2
Confección Plan Nacional de Derechos Humanos	6
Documentos legales (Resoluciones, decretos, leyes)	3
Documentos nacionales sobre EBDH	2

Fuente: Elaboración propia, CSP, 2022.

Por una parte, los documentos internacionales de la tabla 4 corresponden a guías para confeccionar planes de acción en derechos humanos, de acuerdo con los requisitos acordados internacionalmente por las Naciones Unidas. Además, dentro de los documentos nacionales, los referidos a la Confección del Plan Nacional de Derechos Humanos entregaron información sobre la confección, los resultados y el proceso de monitoreo del PNDH. Por otro lado, los documentos legales, se utilizaron para evidenciar el marco normativo donde se instauró el Plan y los documentos sobre EBDH entregaron información sobre cómo aplicar este enfoque dentro de las políticas y programas nacionales.

Tabla 5: Documentos generados por los servicios y revisados por institución para cumplir con el PNDH.

Institución	Documentos generados y revisados
Carabineros de Chile	1
Gendarmería de Chile	71
Oficina Nacional de Emergencia	2
Subsecretaría de Derechos Humanos	11
Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género	5
Subsecretaría de la Presidencia	12
Servicio Nacional de Menores	45
Subsecretaría de Evaluación Social	2
Subsecretaría de la Niñez	45
Subsecretaría del Trabajo	1

Fuente: Elaboración Propia, CSP, 2022.

Los documentos referidos en la Tabla 5 fueron obtenidos de la página oficial del Plan Nacional de Derechos Humanos. Al momento de analizarlos, se priorizaron aquellos que entregaban información vinculada directamente con la Acción comprometida por la institución, según los documentos ad hoc. Por ejemplo, en las Acciones que generaron capacitaciones, se priorizó la información entregada por la documentación que incluía los contenidos de estas, por sobre el listado de participantes.

El análisis realizado aportó a la descripción del PNDH, así como proveyó de información que permitiera enmarcar el análisis de los objetivos de la evaluación. Además, permitió categorizar las acciones por cambios y capacidades que buscaban generar.

En **Anexo A**, se pueden encontrar los documentos revisados.

4.1.2. Análisis de Datos sobre el Desarrollo del Plan

Específicamente, los datos analizados aportaron en la comprensión sobre el desarrollo y cumplimiento de las Acciones realizadas. Para ello se aplicaron estadísticos descriptivos, se elaboraron gráficos y tablas de frecuencia y porcentaje, dando cuenta del estado de implementación de las acciones, según Capítulos e Instituciones.

El reporte de avances se establece en línea con reportes periódicos de las instituciones, que dan cuenta del avance de los indicadores propuestos para cada acción. Las variables se presentan en la tabla 6.

Tabla 6: Variables claves analizadas por cada acción estudiada.

N°	Descripción
1	Si la acción levantó algún tipo de documentación
2	Si la institución a cargo de la acción comprometió la elaboración de algún documento
3	Si se hace mención del PNDH en alguno de los documentos levantados por la acción
4	Si la realización de la acción permite cumplir con la meta asociada
5	Si los objetivos de la acción y su implementación generan capacidades de Responsabilidad en las personas que reciben la acción
6	Si los objetivos de la acción y su implementación generan capacidades de Autoridad en las personas que reciben la acción
7	Si los objetivos de la acción y su implementación generan capacidades de Comunicación en las personas que reciben la acción
8	Si los objetivos de la acción y su implementación generan capacidades de Recursos en las personas que reciben la acción
9	Si los objetivos de la acción y su implementación generan capacidades de Toma de Decisiones en las personas que reciben la acción
10	Si la acción genera instancias de respeto y no discriminación hacia el resto
11	Si la acción genera los espacios para que la ciudadanía pueda participar de discusiones, formulación e implementación de la acción
12	Si la acción está construida por medio de una participación ciudadana activa y recoge sus inquietudes
13	Si la acción está construida dentro del marco regulatorio legal existente
14	Si la acción está construida por medio de la colaboración de diferentes instituciones
15	Si la acción permite generar cambios en los actores que participan de esta
16	Indica qué cambios genera la acción en Actores
17	Si la acción permite generar cambios en los procesos de elaboración de las políticas
18	Indica qué cambios genera la acción en Procesos de Políticas
19	Si la acción permite generar cambios en las políticas o si agrega nuevas
20	Indica qué cambios genera la acción en Políticas

Fuente: Elaboración propia, CSP 2022.

4.1.3. Entrevistas a Actores Claves

Se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas: a actores de la Subsecretaría de Derechos Humanos (dos), a las Ex Subsecretarias de Derechos Humanos (dos) y a un actor del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) (una). Mediante estas entrevistas se indaga tanto en los objetivos de la evaluación como en la teoría de cambio y el valor público que sostuvo el PNDH. El criterio de selección de dichos informantes refiere a su vinculación institucional con el PNDH, como diseñadores y ejecutores del mismo desde la Subsecretaría, así como en el proceso de acompañamiento que realizó el INDH. El estudio realizado se basó en el análisis de contenido, desde una primera categorización según los contenidos del marco teórico, y la complementación con categorías emergentes.

Las entrevistas se realizaron en la plataforma zoom entre el 14 de septiembre y el 14 de octubre, y la lista de entrevistadas/os se encuentran en el aparto el **Anexo B**, en conjunto con las pautas y consentimientos.

4.1.4. Grupos Focales

Se realizaron siete grupos focales, mediante los cuales se indaga en los tres objetivos de la presente evaluación. Estos se definieron por Capítulo (Educación en Derechos Humanos; Niños, Niñas y Adolescentes; y Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad) y por tipo de titulares (obligaciones, responsabilidades y derechos). La muestra responde al enfoque de investigación basada en Estudios de Caso. El estudio realizado se basó en el análisis de contenido, desde una primera categorización según los contenidos del marco teórico, y la complementación con categorías emergentes.

Se realizaron siete grupos focales entre el 27 de septiembre y 11 de octubre, donde se divide la convocatoria por capítulo temático y por el tipo de titular. En estas instancias participaron integrantes de ministerios, servicios especializados, fundaciones, corporación, entre otros.

En el **Anexo C** se muestra la participación en cada grupo focal realizado durante el estudio, y las Pautas de los grupos focales.

4.1.5. Encuesta

Se aplicó una encuesta en línea enviada a los puntos focales y responsables de las Acciones del PNDH durante los años 2020 y 2021, enviada a 159 correos pertenecientes a los diferentes servicios. La encuesta se abrió el 20 de octubre y se cerró el 11 de noviembre.

Esta considera tres focos: evaluar el conocimiento del PNDH, el impacto que se dio en sus labores y, conocer percepciones del Plan Nacional de Derechos Humanos y su posible impacto.

Se aplicaron estadísticos descriptivos, se elaboraron gráficos y tablas de frecuencia y porcentaje, dando cuenta de la apreciación sobre el PNDH desde los responsables institucionales.

En **Anexo D** se encuentra el formato de esta Encuesta

4.1.6. Panel de expertos/as

Finalmente, se realizó un panel de expertos/as el día jueves 3 de noviembre de 2022, con el fin de validar y retroalimentar los hallazgos, y enriquecer la elaboración de recomendaciones. En el Panel participaron once expertos/as de siete instituciones vinculadas a los Derechos Humanos. La lista completa de participantes y la pauta utilizada, se puede encontrar en **Anexo E**.

El criterio que orientó la selección de los/as expertos/as a invitar, refirió a académicos y/o profesionales con amplia experiencia en el campo de los derechos humanos. Además, se consideraron los siguientes perfiles: 1) con mirada amplia sobre derechos humanos a nivel país; 2) con conocimiento sobre instrumentos de políticas públicas en derechos humanos (alcances y posibilidades) y; 3) representantes de las áreas temáticas afines a los tres capítulos que se abordan en la presente evaluación. Se realizó análisis de contenido, desde una primera categorización según los contenidos del marco teórico, y la complementación con categorías emergentes. La información producida permitió realizar el análisis de los Objetivos de la evaluación y la validación de la Teoría de Cambio y el Valor Público.

5. PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

A raíz de la revisión documental, a continuación, se reconstruye el proceso de diseño e implementación del primer PNDH.

5.1. DESCRIPCIÓN DEL PLAN NACIONAL

Un hito clave en el resguardo de los derechos humanos en el mundo, fue la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, Austria, realizada en junio del año 1993. La Conferencia, que reunió a más de 7.000 participantes, recomendó que *“cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos”*².

Un plan nacional de derechos humanos puede ser definido como una herramienta de política pública que establece la ejecución de acciones y medidas concretas, para incorporar el enfoque de derechos humanos en el Estado y así mejorar la protección y promoción de estos en el país³ y cumplir con lo indicado durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993.

En Chile, para fortalecer la protección y promoción de los derechos humanos, se promulgó la Ley N° 20.885, en enero del año 2016, la cual crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y le atribuye la tarea de asesorar y colaborar con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el diseño y elaboración de las políticas, programas y planes relacionados con los derechos humanos⁴. Esto incluye la elaboración de un Plan Nacional de Derechos Humanos.

Durante el año 2017, se confeccionó el Primer Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), aprobado por la Contraloría General de la República, el cual está estructurado en 15 capítulos, con un total de 608 acciones comprometidas por cuarenta y dos instituciones del Estado, involucrados todos los ministerios, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de Televisión y el Consejo para la Transparencia⁵.

Las medidas acordadas en el PNDH se implementaron en un plazo de cuatro años, buscaron incorporar de manera progresiva el enfoque basado en derechos humanos dentro de la administración pública y funcionaron como un punto de partida para futuras implementaciones de acciones orientadas a la protección y promoción de los derechos humanos.

En la Tabla 7 se muestran los capítulos que conforman el Plan y sus correspondientes objetivos.

Tabla 7: Capítulos del Plan Nacional de Derechos Humanos y sus objetivos

Capítulo	Objetivo
Promoción de la Investigación, Sanción y Reparación de los Crímenes	Promover el acceso a la verdad, la investigación y sanción de todos los casos de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos cometidos en dictadura,

² OHCHR, (2002). Handbook on National Human Rights Plans of Action. Professional Training Series

³ Subsecretaría de Derechos Humanos. (2021). Evaluación intermedia Plan Nacional de Derechos Humanos (2018–2021) y Subsecretaría de Derechos Humanos. (2020). Primer Plan Nacional de Derechos Humanos.

⁴ Chile. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2016). Ley 20.885: Crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y adecúa la ley orgánica del Ministerio de Justicia, enero 2016.

⁵ Subsecretaría de Derechos Humanos. (2020). Primer Plan Nacional de Derechos Humanos.

Capítulo	Objetivo
de Lesa Humanidad y de la Memoria Histórica	asegurar la reparación de todas las víctimas de estos crímenes y preservar la memoria histórica.
Educación en Derechos Humanos	Promover y garantizar la sensibilización, formación y capacitación en derechos humanos para desarrollar una cultura de derechos humanos que contribuya a la prevención de sus vulneraciones.
Personas con discapacidad	Respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas con discapacidad, en condiciones de igualdad y no discriminación.
Personas migrantes y refugiadas	Respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, en condiciones de igualdad y no discriminación.
Personas adultas mayores	Respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas adultas mayores, en condiciones de igualdad y no discriminación
Niños, niñas y adolescentes	Respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, de manera integral y sin discriminación.
Pueblos indígenas y tribales	Respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales, y contribuir a la disminución de las desigualdades que les afectan de manera particular.
Mujeres	Respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, garantizando la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.
Diversidad sexual	Respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas de la diversidad sexual en condiciones de igualdad y no discriminación.
Equidad territorial: derechos económicos, sociales y culturales; y desastres	Garantizar el desarrollo territorial armónico y equitativo entre las regiones del país, en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, en condiciones de igualdad y sin discriminación.
Trata de personas y tráfico de migrantes	Erradicar la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes, velando por la aplicación efectiva del marco jurídico acorde con los estándares internacionales de derechos humanos.
Reinserción social de personas privadas de libertad	Promover la reinserción social de personas privadas de libertad.
Prevención de la tortura	Garantizar que ninguna persona sea sometida a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
Sistemas de Derechos Humanos: medidas cautelares y provisionales, soluciones amistosas y sentencias internacionales	Promover el cumplimiento de las medidas cautelares y provisionales, soluciones amistosas y sentencias internacionales en que Chile sea parte, dictadas en virtud del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de Derechos Humanos
Empresas y derechos humanos	Promover que las acciones de las empresas, tanto públicas como privadas, contribuyan al respeto de los derechos humanos.

Fuente: Primer Plan Nacional de Derechos Humanos, 2020.

Los objetivos de cada capítulo responden a las indicaciones establecidas internacionalmente en materia de derechos humanos. Además, cada macro tema cuenta con diferentes metas asociadas, las cuales buscan hacerse cargo de los desafíos que cada temática presenta con respecto a los derechos humanos.

5.2. ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PNDH

El proceso de elaboración de un plan nacional de derechos humanos cuenta con cinco etapas: preparación, desarrollo, implementación, monitoreo y revisión⁶. Previa a estas etapas, mediante una coordinación interinstitucional se elaboró una primera propuesta de contenidos y metodología que fue presentada al Comité Interministerial⁷ de Derechos Humanos, la cual contenía 634 acciones, relacionadas a veintitrés ministerios y tres órganos autónomos⁸.

5.2.1. Preparación del proceso

Durante la etapa de preparación, las agencias y organizaciones claves acuerdan la estructura institucional para la planeación y realizan un diagnóstico inicial⁹. Una primera propuesta aprobada consideró los contenidos que se presentan en la Tabla 8.

Tabla 8: Propuesta de contenidos con las prioridades sectoriales, intersectoriales y de política exterior a considerar en el Plan.

N°	Contenido	Detalle
1	Preservación de la memoria histórica y promoción de la investigación, sanción y reparación de crímenes de lesa humanidad y genocidios, y crímenes y delitos de guerra	
2	Promoción de la igualdad y no discriminación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personas adultas mayores; personas con discapacidad; personas migrantes; diversidad sexual; niñas, niños y adolescentes; mujeres y pueblos indígenas ▪ Equidad territorial: Desastres naturales y derechos económicos, sociales y culturales
3	Empresas y derechos humanos	
4	Seguridad y derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tortura, trata y tráfico de personas, reinserción social de personas privadas de libertad
5	Promoción de la educación y formación en derechos humanos en todos los niveles de enseñanza, así como en los programas de capacitación, formación y perfeccionamiento de todas las autoridades y funcionarios de los órganos del Estado	
6	Promoción del cumplimiento de medidas cautelares y provisionales, soluciones amistosas y sentencias internacionales	

Fuente: Resolución Exenta 219: aprueba acta de la primera sesión del Comité Interministerial de Derechos Humanos.

Ya con los primeros seis contenidos definidos (los cuales se extendieron a quince en el Plan final), se levantó un diagnóstico utilizando los informes anuales elaborados por el INDH sobre la situación de derechos humanos¹⁰. Este diagnóstico buscó identificar las diferentes problemáticas en torno a derechos humanos en

⁶ OHCHR, Op. Cit. nota 2.

⁷ Compuesto por Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de Educación, y Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.

⁸ Subsecretaría de Derechos Humanos. (2020). Primer Plan Nacional de Derechos Humanos.

⁹ OHCHR, Op. Cit. nota 2.

¹⁰ Subsecretaría de Derechos Humanos. (2020). Primer Plan Nacional de Derechos Humanos. Gobierno de Chile, Santiago de Chile

cada uno de los ámbitos referidos en la Tabla 7¹¹. Además, “se consideraron las recomendaciones realizadas al Estado de Chile, en los temas señalados, en los informes de los Comités de seguimiento de tratados, en el Examen Periódico Universal (EPU) y en las indicaciones del INDH entre los años 2010-2016¹²”.

Finalmente, con la información levantada, se procedió a enviarla a las diferentes instituciones que actúan como puntos focales en los diferentes capítulos del Plan, con el objetivo de identificar las diferentes acciones a comprometerse¹³.

5.2.2. Desarrollo del Proceso

Durante el desarrollo del proceso tanto las organizaciones como las agencias claves elaboraron el concepto del Plan aplicable al país, dándole una mayor prioridad al proceso consultivo y al bosquejo del plan¹⁴. Para la elaboración del PNDH en Chile se llevaron a cabo tres tipos de encuentros participativos: encuentros regionales, una jornada para pueblos indígenas y tribales y una etapa de participación digital. Estos encuentros fueron llevados a cabo entre julio y agosto de 2017¹⁵ y su detalle se puede ver a continuación (Ver Tabla 9).

Tabla 9: Instancias de Participación Ciudadana en el diseño del PNDH.

FECHA	INSTANCIA	N° PARTICIPANTES
08/07/2017	Encuentro Regional Los Ríos	34
	Encuentro Regional Tarapacá	47
	Encuentro Regional Arica y Parinacota	62
15/07/2017	Encuentro Regional Antofagasta	43
	Encuentro Regional Maule	36
	Encuentro Regional Bío-Bío	52
22/07/2017	Encuentro Regional Atacama	32
	Encuentro Regional Araucanía	21
	Encuentro Regional Magallanes y Antártica Chilena	20
29/07/2017	Encuentro Regional Los Lagos	12
	Encuentro Regional Aysén	40
05/08/2017	Encuentro Regional Coquimbo	43
	Encuentro Regional Valparaíso	15
	Encuentro Regional O’Higgins	45
19/08/2017	Encuentro Regional Metropolitana	23
26/08/2017	Jornada Indígena Región Metropolitana	43
07/2017-08/2017	Consulta digital	425
TOTAL		993

Fuente: Elaborado por ClioDinámica durante la realización del informe final de Evaluación intermedia del PNDH.

¹¹ Subsecretaría de Derechos Humanos. (2021). Evaluación intermedia Plan Nacional de Derechos Humanos (2018–2021).

¹² Decreto 368 que aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos.

¹³ Subsecretaría de Derechos Humanos. (2020). Primer Plan Nacional de Derechos Humanos.

¹⁴ OHCHR, Op. Cit. nota 2.

¹⁵ Decreto 368 que aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos.

Además, durante estos encuentros se pudieron discutir las siguientes temáticas (Ver Tabla 10):

Tabla 10: Temáticas tratadas en instancias participativas

N°	TEMÁTICA
1	Mujeres
2	Niños, niñas y adolescentes
3	Diversidad sexual
4	Personas migrantes y refugiados
5	Personas con discapacidad
6	Personas adultas mayores
7	Dictadura y memoria
8	Pueblos indígenas y tribales
9	Derechos económicos, sociales y culturales

Fuente: Elaborado por ClíoDinámica durante la realización del informe final de Evaluación intermedia del PNDH.

Finalmente, el desarrollo y resultados de estos encuentros permitieron informar a la comunidad acerca de la elaboración del Plan, además de realizar un levantamiento de información sobre las principales problemáticas y recomendaciones en torno a las temáticas abordadas por Región¹⁶. Además, los hallazgos recopilados fueron enviados a las diferentes instituciones para que las consideren dentro de la formulación de sus compromisos en el PNDH¹⁷.

5.2.3. Implementación, monitoreo y evaluación del PNDH

Durante esta etapa, las instituciones implementan las acciones para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Derechos Humanos, mientras se lleva a cabo el proceso de monitoreo para realizar ajustes a los objetivos y las actividades si las circunstancias lo ameritan¹⁸. Además, se realiza una evaluación intermedia, a la mitad del proceso y una evaluación final para determinar el grado de cumplimiento de las metas y las bases para el siguiente Plan¹⁹.

La implementación del PNDH en Chile comenzó en enero de 2018, teniendo una duración de cuatro años y se dividió en dos etapas. En la primera, la cual tuvo una duración de dos años, se les hizo seguimiento a las diferentes acciones para levantar observaciones y realizar actualizaciones en caso de ser necesario. En la segunda etapa se llevaron a cabo las modificaciones a las acciones planteadas, mientras que se eliminaron, fusionaron y agregaron otras²⁰.

Durante la primera etapa se identificaron dos hitos claves: el seguimiento de las acciones y el levantamiento de observaciones. Del primer hito fue posible realizar un seguimiento a la implementación de las acciones para poder levantar alertas tempranas durante el proceso. Por otro lado, durante el segundo hito, se recopiló la información necesaria para realizar un ajuste metodológico relacionado con la *“calidad de los indicadores,*

¹⁶ Subsecretaría de Derechos Humanos. (2021). Evaluación intermedia Plan Nacional de Derechos Humanos (2018–2021).

¹⁷ Decreto 368 que aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Subsecretaría de Derechos Humanos. (2020). Primer Plan Nacional de Derechos Humanos.

*plazos comprometidos, recursos asociados, y la formulación misma de las acciones*²¹” y así hacerse cargo de los desafíos levantados²². Por ejemplo, de las 634 acciones, se ajustaron 279 (el 44%), de las cuales, 237 requirieron cambios de forma y 42 cambios de fondo²³.

Con la información disponible fue posible diferenciar las modificaciones que se le realizaron al PNDH en tres categorías²⁴:

- Ajustes formales: Fueron los realizados para facilitar y mejorar la implementación de las diferentes acciones comprometidas, siempre y cuando estos ajustes tuvieran como objetivo precisar alguna(s) de sus características.
- Ajustes de fondo: Fueron los realizados con el fin de ampliar el objetivo de la acción o reformularla. Dentro de estos cambios se consideraron la fusión, la ampliación y la reformulación de las acciones.
- Nuevas acciones: Las instituciones podían incorporar nuevas acciones al Plan siempre y cuando cumplieran con alguna de las siguientes condiciones: hubieran cumplido con la mayoría o el total de acciones comprometidas o no hubieran comprometido acciones durante la elaboración del Plan. Además, estas nuevas acciones debían estar asociadas a los objetivos y metas ya existentes en el PNDH.

Ya con los ajustes realizados, el Plan actualizado consideró un total de 608 acciones comprometidas con 43 instituciones del Estado. Esto significó la eliminación de dos acciones, la fusión de 29 y la incorporación de 13 nuevas²⁵. La estructura final del Plan fue de quince capítulos temáticos que se presentan en la Figura 3.

Figura 3: Capítulos del plan nacional de derechos humanos



Fuente: Plan y diagrama recogidos desde: <https://planderechoshumanos.gob.cl/>

Finalmente, entre septiembre de 2020 y enero de 2021 se realizó la evaluación intermedia del Plan Nacional de Derechos Humanos, a cargo ClioDinámica Ltda. En esta se realizó un análisis de las fases de diseño,

²¹ Decreto 368 que aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos. Página 9.

²² Subsecretaría de Derechos Humanos. (2020). Primer Plan Nacional de Derechos Humanos.

²³ Ibid., Página 12.

²⁴ Ibid., Página 14-15.

²⁵ Ibid., Página 16.

implementación y seguimiento del Plan con el objetivo de poder identificar oportunidades de mejora y, así, entregar recomendaciones para mejorar u optimizar el PNDH²⁶.

5.2.4. Resultados generales de las acciones comprometidas

Como se mencionó anteriormente, el Plan Nacional de Derechos Humanos contó con 608 acciones distribuidas entre 43 instituciones y sus quince capítulos. Cada uno de estos capítulos contó con sus respectivas metas para cumplir con los objetivos del Plan. Dentro del PNDH, las metas corresponden a los objetivos fijados para cumplir con las obligaciones internacionales que tiene el Estado, en materia de DD.HH. Por otra parte, las acciones corresponden a cómo se cumplirá con el compromiso adquirido en las metas²⁷. El detalle de estas y la cantidad de acciones asociadas a cada capítulo se puede apreciar en la Tabla 11.

Tabla 11: Metas y acciones por capítulo del Plan Nacional de Derechos Humanos

Capítulo	Cantidad de Metas	Cantidad de Acciones
1. Diversidad Sexual	3	16
2. Educación en Derechos Humanos	3	70
3. Empresas y Derechos Humanos	3	24
4. Equidad Territorial: DESC y Desastres Naturales	4	48
5. Mujeres	4	60
6. Niños, niñas y adolescentes	3	44
7. Personas Adultas Mayores	3	22
8. Personas con Discapacidad	3	68
9. Personas Migrantes y Refugiadas	4	74
10. Prevención de la Tortura	3	14
11. Promoción de la Investigación, Sanción y Reparación de los Crímenes de Lesa Humanidad y de la Memoria Histórica	3	55
12. Pueblos Indígenas y Tribales	5	72
13. Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad	3	13
14. Sistemas de Derechos Humanos	3	12
15. Trata de Personas y Tráfico de Migrantes	3	15
Total	50	608

Fuente: Elaborado por el Centro de Sistemas Públicos en base al reporte general del Ciclo 8.

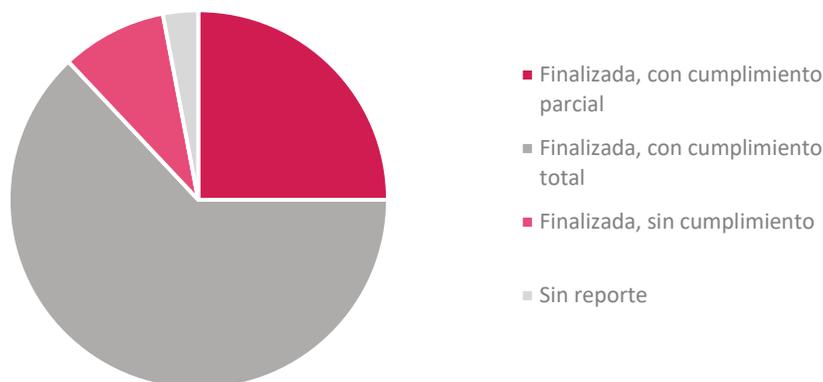
De la Tabla 11 se puede apreciar que no existe una relación entre el número de acciones y la cantidad de metas de cada capítulo, ya que el hecho de presentar un mayor número de metas no implica haber propuesto un mayor número de acciones. Por otro lado, los capítulos que menos acciones presentaron fueron los de Sistemas de Derechos Humanos, Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad, Prevención de la Tortura y Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, con menos de 20 acciones comprometidas. Además, los que comprometieron una mayor cantidad fueron Educación en Derechos Humanos, Personas Migrantes y Refugiadas, y Pueblos Indígenas y Tribales, con al menos 70.

²⁶ Subsecretaría de Derechos Humanos. (2021). Evaluación intermedia Plan Nacional de Derechos Humanos (2018–2021).

²⁷ Decreto 368 que aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos.

Finalizado el plazo de cuatro años de implementación las acciones se pudieron agrupar en cuatro categorías (gráfico 1). Según la información recopilada del reporte de Ciclo 8 elaborado por la Subsecretaría de Derechos Humanos en diciembre del 2021, un 63% fueron finalizadas con un cumplimiento total de sus objetivos, mientras que un 25% fueron finalizadas solo con un cumplimiento parcial. En términos del no cumplimiento un 9% de las acciones finalizaron sin implementarse y un 3% no mostró reporte de su estado.

Gráfico 1: Estado de implementación de las acciones del PNDH.



Fuente: Elaborado por el Centro de Sistemas Públicos en base al reporte general del Ciclo 8, diciembre 2021.

En la Tabla 12, se puede observar que los capítulos que tuvieron un mayor porcentaje de cumplimiento total de las acciones (sobre el 70%) fueron aquellos relacionados con Educación en Derechos Humanos (74.29%), Mujeres (75%), Niños, niñas y adolescentes (70.45%) y Personas Migrantes y Refugiadas (72.97%). Por otro lado, aquellos capítulos que completaron menos de la mitad de las acciones en su totalidad fueron: Personas con Discapacidad (47.06%), Pueblos Indígenas y Tribales (45.83%) y Sistemas de Derechos Humanos (41.67%). Además, cabe destacar que estos capítulos tuvieron un porcentaje importante (sobre 10%) de acciones que no fueron implementadas con un 16.18%, 11.11% y 16.67% respectivamente.

Tabla 12: Estado de implementación de las acciones por capítulo del PNDH.

Capítulo	Finalizada, cumpl. Total	Finalizada, cumpl. Parcial	Finalizada, sin impl.	Sin Reporte
1. Diversidad Sexual	10 (62.5%)	5 (31.25%)	1 (6.25%)	0 (0%)
2. Educación en Derechos Humanos	52 (74.29%)	17 (24.29%)	1 (1.43%)	0 (0%)
3. Empresas y Derechos Humanos	14 (58.33%)	6 (25%)	4 (16.67%)	0 (0%)
4. Equidad Territorial: DESC y Desastres Naturales	33 (68.75%)	11 (22.92%)	4 (8.33%)	0 (0%)
5. Mujeres	45 (75%)	8 (13.33%)	7 (11.67%)	0 (0%)
6. Niños, niñas y adolescentes	31 (70.45%)	10 (22.73%)	3 (6.82%)	0 (0%)
7. Personas Adultas Mayores	12 (54.55%)	6 (27.27%)	2 (9.09%)	2 (9.09%)
8. Personas con Discapacidad	32 (47.06%)	25 (36.76%)	11 (16.18%)	0 (0%)
9. Personas Migrantes y Refugiadas	54 (72.97%)	15 (20.27%)	5 (6.76%)	0 (0%)
10. Prevención de la Tortura	8 (57.14%)	6 (42.86%)	0 (0%)	0 (0%)
11. Promoción de la Investigación, Sanción y Reparación de los Crímenes de Lesa Humanidad y de la Memoria Histórica	36 (65.45%)	14 (25.45%)	5 (9.09%)	0 (0%)
12. Pueblos Indígenas y Tribales	33 (45.83%)	16 (22.22%)	8 (11.11%)	15 (20.83%)

Capítulo	Finalizada, cumpl. Total	Finalizada, cumpl. Parcial	Finalizada, sin impl.	Sin Reporte
13. Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad	9 (69.23%)	4 (30.77%)	0 (0%)	0 (0%)
14. Sistemas de Derechos Humanos	5 (41.67%)	5 (41.67%)	2 (16.67%)	0 (0%)
15. Trata de Personas y Tráfico de Migrantes	9 (56.25%)	6 (37.5%)	1 (6.25%)	0 (0%)
Total	383 (63.2%)	154 (25.41%)	54 (8.91%)	15 (2.48%)

Fuente: Elaborado por el Centro de Sistemas Públicos en base al reporte general del Ciclo 8

En la Tabla 13, se puede ver que de las 15 instituciones que comprometieron más de 10 acciones para la implementación del PNDH, solo 5 tuvieron una tasa de cumplimiento total sobre el 70%: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (78.26%), Subsecretaría de las Culturas y de las Artes (80%), Ministerio del Trabajo y Previsión Social (100%), Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (100%) y el Ministerio del Medio Ambiente (86.67%). Por otro lado, casi la mitad de las instituciones pertenecientes a este grupo presentan sobre un 10% de acciones sin implementar. Entre estas, se encuentran el Ministerio de Educación (14.15%), el Ministerio de Salud (15.49%), la Subsecretaría del Patrimonio Cultural (10%), la Subsecretaría de las Culturas y de las Artes (10%), el Ministerio del Medio Ambiente (13.33%), el Ministerio de Defensa Nacional (21.43%) y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (18.18%).

Tabla 13: Estado de las acciones por institución que trabajó en la implementación del PNDH.

Institución responsable	Finalizada, cumpl. total	Finalizada, cumpl. parcial	Finalizada, sin implementación	Sin Reporte	Total, general
1. Carabineros de Chile	7 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	7
2. Consejo Nacional de Televisión	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2
3. Consejo para la Transparencia	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	3
4. Defensoría Penal Pública	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1
5. Dirección de Compra y Contratación Pública	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2
6. Gendarmería de Chile	12 (66.67%)	6 (33.33%)	0 (0%)	0 (0%)	18
7. Instituto Nacional de Propiedad Industrial	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1
8. Ministerio de Agricultura	5 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	5
9. Ministerio de Bienes Nacionales	7 (53.85%)	6 (46.15%)	0 (0%)	0 (0%)	13
10. Ministerio de Defensa Nacional	8 (57.14%)	3 (21.43%)	3 (21.43%)	0 (0%)	14
11. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	1 (25%)	1 (25%)	2 (50%)	0 (0%)	4
12. Ministerio de Educación	68 (64.15%)	23 (21.7%)	15 (14.15%)	0 (0%)	106
13. Ministerio de Energía	4 (66.67%)	2 (33.33%)	0 (0%)	0 (0%)	6
14. Ministerio de Hacienda	1 (33.33%)	1 (33.33%)	1 (33.33%)	0 (0%)	3
15. Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	16 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	16
16. Ministerio de Minería	2 (50%)	2 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	4
17. Ministerio de Obras Públicas	3 (42.86%)	4 (57.14%)	0 (0%)	0 (0%)	7
18. Ministerio de Salud	22 (30.99%)	38 (53.52%)	11 (15.49%)	0 (0%)	71
19. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	6 (54.55%)	3 (27.27%)	2 (18.18%)	0 (0%)	11
20. Ministerio de Vivienda y Urbanismo	36 (78.26%)	10 (21.74%)	0 (0%)	0 (0%)	46
21. Ministerio del Deporte	1 (20%)	3 (60%)	1 (20%)	0 (0%)	5

Institución responsable	Finalizada, cumpl. total	Finalizada, cumpl. parcial	Finalizada, sin implementación	Sin Reporte	Total, general
22. Ministerio del Interior y Seguridad Pública	30 (69.77%)	11 (25.58%)	2 (4.65%)	0 (0%)	43
23. Ministerio del Medio Ambiente	13 (86.67%)	0 (0%)	2 (13.33%)	0 (0%)	15
24. Ministerio del Trabajo y Previsión Social	17 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	17
25. Ministerio Público	5 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	5
26. Ministerio Secretaría General de Gobierno	3 (75%)	1 (25%)	0 (0%)	0 (0%)	4
27. Ministerio Secretaría General de la Presidencia	4 (80%)	1 (20%)	0 (0%)	0 (0%)	5
28. Policía de Investigaciones	6 (75%)	2 (25%)	0 (0%)	0 (0%)	8
29. Servicio de Evaluación Ambiental	3 (42.86%)	1 (14.29%)	3 (42.86%)	0 (0%)	7
30. Servicio de Registro Civil e Identificación	3 (75%)	1 (25%)	0 (0%)	0 (0%)	4
31. Servicio Médico Legal	2 (33.33%)	4 (66.67%)	0 (0%)	0 (0%)	6
32. Servicio Nacional de Menores	7 (87.5%)	1 (12.5%)	0 (0%)	0 (0%)	8
33. Subsecretaría de Derechos Humanos	21 (67.74%)	8 (25.81%)	2 (6.45%)	0 (0%)	31
34. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	4 (80%)	0 (0%)	1 (20%)	0 (0%)	5
35. Subsecretaría de Evaluación Social	3 (75%)	0 (0%)	1 (25%)	0 (0%)	4
36. Subsecretaría de Justicia	7 (87.5%)	1 (12.5%)	0 (0%)	0 (0%)	8
37. Subsecretaría de la Niñez	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	4
38. Subsecretaría de las Culturas y de las Artes	16 (80%)	2 (10%)	2 (10%)	0 (0%)	20
39. Subsecretaría de Prevención del Delito	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1
40. Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales	4 (80%)	0 (0%)	1 (20%)	0 (0%)	5
41. Subsecretaría de Relaciones Exteriores	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	2
42. Subsecretaría de Servicios Sociales	12 (29.27%)	9 (21.95%)	3 (7.32%)	17 (41.46%)	41
43. Subsecretaría del Patrimonio Cultural	10 (50%)	8 (40%)	2 (10%)	0 (0%)	20
Total, general	383 (62.99%)	154 (25.33%)	54 (8.88%)	17 (2.8%)	608

Fuente: Elaborado por el Centro de Sistemas Públicos en base al reporte general del Ciclo 8.

A modo de resumen, se presenta la línea cronológica del PNDH en la figura 4.

Figura 4: Línea cronológica del primer Plan Nacional de Derechos Humanos en Chile.



Fuente: Elaboración propia, CSP, 2022.

5.2.5. Ejecución por área temática y capítulo

En la tabla 14 se presenta la cantidad de metas y acciones comprometidas en cada uno de los capítulos seleccionados para esta evaluación y la proporción que representan en relación con la cantidad total de metas y acciones contempladas en el Plan. Se muestra también la cantidad de acciones que, de cada capítulo, fueron comprometidas por las instituciones seleccionadas para la focalización (especificadas en el apartado de metodología). La suma de estas últimas corresponde a la muestra de acciones focalizadas que se evalúan en este apartado. Esta corresponde al 7,7% del total de acciones contempladas en el Plan.

Tabla 14: Muestra de Acciones evaluadas

Capítulo	Cantidad de Metas	Cantidad de Acciones	Cantidad de Acciones Instituciones evaluadas
Educación en Derechos Humanos	3	70	22
Niños, niñas y adolescentes	3	44	13
Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad	3	13	12
Total, Metas y Acciones de los capítulos seleccionados	9	127	47
Total, Metas y Acciones del Plan	50	608	
Relación Muestra/Plan en Metas y Acciones	18%	20,8%	7,7%

Fuente: Elaboración propia, CSP.

A continuación, se presentan los hallazgos identificados en materia de ejecución o nivel de cumplimiento de las acciones ejecutadas por las instituciones responsables en cada uno de estos capítulos de la muestra.

5.2.6. Educación en Derechos Humanos

El capítulo de Educación en Derechos Humanos tiene como objetivo “*promover y garantizar la sensibilización, formación y capacitación en derechos humanos para desarrollar una cultura de derechos humanos que contribuya a la prevención de sus vulneraciones*”.

El objetivo del capítulo se materializa a través de tres metas:

- **Meta 1:** Sensibilizar a la población y promover una cultura de los derechos humanos. Implementar mecanismos para fomentar en la sociedad el conocimiento y promoción de los derechos humanos.
- **Meta 2:** Adopción y aplicación de estrategias de educación en derechos humanos en los sistemas de enseñanza.
- **Meta 3:** Incluir la educación en derechos humanos en la formación y capacitación para funcionarios y funcionarias públicas, de la Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad.

Al analizar cómo se distribuyeron las acciones por meta (Tabla 15), se puede notar que la meta 3 fue la que incluye más acciones comprometidas (17) teniendo un 82,4% de cumplimiento y 17,6% de cumplimiento parcial. Por su parte, la Meta 1 tuvo 100% de cumplimiento total, mientras que en la Meta 2, la única acción comprometida finalizó con un cumplimiento parcial.

Tabla 15: Metas del Capítulo de Educación en Derechos Humanos y sus acciones finalizadas

Metas	Finalizada, con cumplimiento total	Finalizada, con cumplimiento parcial	Total, general
Meta 1: Sensibilizar a la población y promover una cultura de los derechos humanos. Implementar mecanismos para fomentar en la sociedad el conocimiento y promoción de los derechos humanos	4	0	4
Meta 2: Adopción y aplicación de estrategias de educación en derechos humanos en los sistemas de enseñanza	0	1	1
Meta 3: Incluir la educación en derechos humanos en la formación y capacitación para funcionarios y funcionarias públicas, de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad	14	3	17
Total, general	18	4	22

Fuente: Elaboración propia, CSP

En particular, las instituciones que abordan estas acciones y el estado de finalización de las mismas se detallan en la Tabla 16.

Tabla 6: Instituciones estudiadas en el capítulo de Educación en Derechos Humanos y sus acciones finalizadas.

Institución	Finalizada, con cumplimiento total	Finalizada, con cumplimiento parcial	Total, general
Carabineros de Chile	1	0	1
Gendarmería de Chile	2	1	3
Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	4	0	4
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	0	1	1

Institución	Finalizada, con cumplimiento total	Finalizada, con cumplimiento parcial	Total, general
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	3	0	3
Subsecretaría de Derechos Humanos	8	2	10
Total, general	18	4	22

Fuente: Elaboración propia, CSP.

Se desprende de esta información que para el capítulo de Educación en Derechos Humanos, se analizaron veintidós acciones distribuidas entre seis instituciones. Además, aproximadamente el 82% de las acciones fueron finalizadas con un cumplimiento total. En **Anexo F** se detallan las acciones, según nivel de cumplimiento, por metas e institución.

5.2.7. Niños, niñas y adolescentes (NNA)

El capítulo de NNA tuvo como objetivo “*respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, de manera integral y sin discriminación*”. El objetivo de este capítulo se materializa a través de dos metas:

- **Meta 1:** Existencia de institucionalidad robusta e integral para garantizar los derechos de la infancia en el país.
- **Meta 2:** Erradicación de la violencia contra niños, niñas y adolescentes.

En este caso, se puede ver que la meta 1 tuvo un mayor número de acciones comprometidas (8 contra 5) y un mayor porcentaje de cumplimiento total (87,5% vs 60%), sin embargo, la meta 1 fue la única entre las dos que tuvo una acción sin implementarse (Tabla 17).

Tabla 17: Metas estudiadas en el capítulo de NNA y sus acciones finalizadas.

Metas	Finalizada, con cumplimiento total	Finalizada, con cumplimiento parcial	Finalizada, sin implementación	Total, general
Meta 1: Existencia de institucionalidad robusta e integral para garantizar los derechos de la infancia en el país	7	0	1	8
Meta 2: Erradicación de la violencia contra niños, niñas y adolescentes	3	2	0	5
Total, general	10	2	1	13

Fuente: Elaboración Propia, CSP

Se analizaron un total de trece acciones comprometidas entre cinco instituciones, con un cumplimiento total del 76,9%, un cumplimiento parcial de un 15,4% y sin implementarse el 7,7%. En **Anexo F** se detallan las acciones, según nivel de cumplimiento, por metas e institución.

Tabla 18: Instituciones estudiadas en el capítulo de NNA y sus acciones finalizadas

Institución	Finalizada, con cumplimiento total	Finalizada, con cumplimiento parcial	Finalizada, sin implementación	Total, general
Gendarmería de Chile	1	1	0	2
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	1	0	0	1
Servicio Nacional de Menores	3	1	0	4
Subsecretaría de Evaluación Social	1	0	1	2
Subsecretaría de la Niñez	4	0	0	4
Total, general	10	2	1	13

Fuente: Elaboración propia, CSP

5.2.8. Reinserción social de personas privadas de libertad

Por último, el tercer capítulo abordado tuvo como objetivo “promover la reinserción social de personas privadas de libertad”.

El objetivo del capítulo se materializa a través de tres metas:

- **Meta 1:** Mejorar las condiciones carcelarias en Chile.
- **Meta 2:** Diseño e Implementación de una Política Pública Penitenciaria orientada a grupos que requieren especial atención.
- **Meta 3:** Política intersectorial para el fortalecimiento de la oferta en Reinserción Social.

La Tabla 19 presenta el grado de cumplimiento de este objetivo. La meta 2 y meta 1 tuvieron una tasa similar de cumplimiento total (67%), a pesar de que la 2 duplica en acciones comprometidas a la 1. Por otro lado, la meta 3 contó un porcentaje de cumplimiento total del 100%, siendo la meta con mayor cumplimiento, en conjunto con la meta 1 de Educación en Derechos Humanos.

Tabla 19: Metas estudiadas en el capítulo de Reinserción Social y sus acciones finalizadas

Metas	Finalizada, con cumplimiento total	Finalizada, con cumplimiento parcial	Total, general
Meta 1: Mejorar las condiciones carcelarias en Chile	2	1	3
Meta 2: Diseño e Implementación de una Política Pública Penitenciaria orientada a grupos que requieren especial atención	4	2	6
Meta 3: Política intersectorial para el fortalecimiento de la oferta en Reinserción Social	3	0	3
Total, general	9	3	12

Fuente: Elaboración propia, CSP.

Dentro de las doce acciones analizadas solo participaron dos instituciones (Tabla 20), en donde las acciones comprometidas por la Subsecretaría de Justicia duplicaron a las de Gendarmería de Chile. Esta disparidad también se notó en cuanto a la diferencia de cumplimiento total, con un 50% por parte de Gendarmería y un 87,5% por parte de la Subsecretaría de Justicia. En **Anexo F** se detallan las acciones, según nivel de cumplimiento, por metas e institución.

Tabla 20 Instituciones estudiadas en el capítulo de Reinserción Social y sus acciones finalizadas.

Institución	Finalizada, con cumplimiento parcial	Finalizada, con cumplimiento total	Total, general
Gendarmería de Chile	2	2	4
Subsecretaría de Justicia	1	7	8
Total, general	3	9	12

Fuente: Elaboración propia, CSP.

5.3. DESCRIPCIÓN DEL MODELO DE ASISTENCIA TÉCNICA

Para la elaboración de este apartado se tomó como base el análisis documental de los insumos técnicos que orientan el paso a paso de la Asistencia Técnica. Se utilizó el Plan de Gestión y Vinculación²⁸. Este contiene dos pasos que se detallarán como Paso 1 y Paso 2 según corresponda.

5.3.1. Descripción general:

La Subsecretaría de Derechos Humanos presentó la propuesta de Asistencia Técnica (en adelante AT) a las instituciones en los siguientes términos: “Se trata de un proceso de trabajo colaborativo entre la División de Promoción de la Subsecretaría de Derechos Humanos y los equipos de aquellos Servicios que hayan comprometido acciones en el Plan Nacional de Derechos Humanos” (Paso 1). Siendo el **objetivo del modelo de asistencia técnica**: “Fortalecer, en los funcionarios y funcionarias de los Servicios, habilidades sobre el Enfoque Basado en Derechos Humanos aplicado al desarrollo de políticas públicas, de manera de contribuir al cumplimiento de acciones comprometidas en el Plan Nacional de Derechos Humanos” (Paso 1).

5.3.2. Elementos fundamentales de la Asistencia Técnica:

La Subsecretaría señaló que la AT cuenta con dos productos: “Por una parte, la **formación de los y las funcionarias públicas** en las materias generales y específicas de las acciones comprometidas y, por otra, el **desarrollo de un Informe Técnico** que contiene estándares de DD.HH.. involucrados, así como la elaboración de recomendaciones para el desarrollo de la acción comprometida y un espacio de retroalimentación con la contraparte para la revisión de los aprendizajes y desafíos del ciclo completo de asistencia técnica” (Paso 1).

Según se especificó en el documento “Planificación implementación Asistencia Técnica” (que incluye una carta Gantt), el proceso completo de AT “está programado para que tenga una duración de cuatro semanas con cada institución: Las primeras tres semanas se contempla la realización de la fase no presencial, la cual contiene la participación en el curso *e-learning* (de aquellos funcionarios y funcionarias que aún no lo han realizado) y la lectura de las orientaciones elaboradas para cada institución, de acuerdo a la acción del PNDH seleccionada y los contenidos involucrados. Luego, se considera una semana para la implementación del taller práctico, el cual tendrá una duración aproximada de cinco horas, divididas en dos sesiones”. En particular, para el ciclo formativo, la institución receptora debía destinar dieciséis horas. Estas se subdividen en seis horas de capacitación *e-learning*, cinco horas de lectura individual y cinco horas de taller práctico a distancia. Además, se debían considerar las reuniones de coordinación con la contraparte del servicio (Paso 2).

²⁸ Plan de gestión para relación con contrapartes, Subsecretaría de Derechos Humanos (2020), Gestión para el Ciclo de Formación de la Asistencia Técnica, Subsecretaría de Derechos Humanos (2020).

Ahora bien, las AT tienen una **modalidad de implementación** consistente en cinco etapas: “Cinco pasos de la Asistencia Técnica”, que se presentan en la figura 5.

Figura 5: Cinco pasos de la Asistencia Técnica.



Fuente: Pasos de la Asistencia Técnica, Infografía facilitada por Subsecretaría de Derechos Humanos (2020).

A continuación, se detallan las cinco etapas.

1. COORDINACIÓN

Para organizar el Paso 1 de la AT se desarrolló un Plan de Gestión y Vinculación entre la Subsecretaría de Derechos Humanos y las contrapartes. La necesidad de este plan fue fomentar la participación activa de funcionarios/as y jefaturas, dadas las dificultades de tiempo y de contenido, en tanto que la temática de DD.HH. es incipiente en el servicio público y las acciones del PNDH no necesariamente comprometen metas de gestión. Es decir, “las motivaciones, adherencia y compromiso hacia la AT hay que 'despertarlas' durante el proceso. Para lograrlo, una vinculación clara, consistente y orientada a resultados es clave” (Paso 1). Este primer paso es fundamental para dar un apoyo a la contraparte y sostener un seguimiento constante a su trabajo, por ello “un criterio relevante a considerar, es que en la vinculación logremos actuar como un solo órgano, presentando la AT como un todo coherente con etapas vinculadas e interrelacionadas” (Paso 1).

Las etapas del Plan de Gestión y Vinculación fueron seis (Paso 1):

- I. **Contacto:** Se realiza entre la Unidad de políticas públicas de la Subsecretaría de Derechos Humanos y el Punto Focal del Plan. Para ello, se debe revisar si el equipo del servicio que va a recibir la AT “tiene voluntad y recursos para realizar el ciclo completo; tiene interés en las acciones propuestas y se encuentra en fase de diseño”.
- II. **Invitación:** Se presenta en formato presentación con los pasos a seguir y la propuesta de AT.

- III. **Coordinación:** Se busca preparar el compromiso interinstitucional y sentar las bases de fondo y logísticas para que las actividades de la etapa de asistencia puedan desarrollarse sin problemas. Se establece generar un producto de las reuniones de coordinación: la “minuta de coordinación”. Para identificar las necesidades de formación, se recomienda aplicar la Encuesta de Caracterización y Necesidades de Formación.
- IV. **Compromiso:** Se formaliza el vínculo con la contraparte, haciendo parte al Servicio del plan de AT y de los objetivos que persigue. La contraparte confeccionará un oficio que contemple lo acordado en la minuta de coordinación y genera un acto comunicacional interno a modo de difusión institucional, donde se dé a conocer el plan para fomentar el compromiso y adherencia al proceso.
- V. **Asistencia Técnica:** Se desarrollan actividades de formación y elaboración del informe técnico. La vinculación será sobre todo de coordinación logística, envío de materiales y de aplicación de instrumentos de evaluación.
- VI. **Seguimiento:** El objetivo de esta etapa será comunicar el contenido del Informe Técnico, para asegurar que el servicio cuente con las herramientas técnicas necesarias para la implementación de las acciones contenidas en el PNDH con enfoque de derechos humanos.

2. FORMACIÓN

Para esta etapa se revisó el documento ya enunciado previamente, titulado “Gestión para el Ciclo de Formación de la Asistencia Técnica” (Paso 2), el cual se diseñó especialmente para entregar indicaciones y orientar la formación en los servicios receptores de la AT. A continuación, se presentan sus contenidos principales.

- **Objetivo General del Ciclo Formativo:**
Conocer el marco conceptual y normativo del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) para su incorporación o fortalecimiento en la implementación de la acción escogida.
- **Objetivos Específicos del Ciclo Formativo:**
 - A. Identificar las normativas, recomendaciones, estándares y principios de DD.HH. asociados a su misión institucional y a la acción escogida (Curso virtual y lectura individual).
 - B. Comprender de qué manera los principios del Enfoque Basado en Derechos Humanos se expresan de forma concreta en el desarrollo de la acción escogida (Documento Orientaciones y trabajo).
 - C. Identificar brechas entre los estándares de DD.HH. para la acción escogida y generar propuestas para su abordaje (Taller).

Sobre los objetivos, es relevante conocer que los resultados esperados fueron diferentes en cada servicio y por lo tanto fueron definidos según las prioridades de cada uno de ellos. Esta información se obtuvo de las reuniones de coordinación, en las cuales quedaron especificados los resultados en el documento correspondiente (minuta de coordinación). Con esto se redactó el Documento de Orientaciones para cada servicio, el trabajo previo al taller y su ejecución.

3. INFORME TÉCNICO

El ciclo de formación previo entregó todas las herramientas para la construcción del Informe Técnico al Servicio que está aplicando la AT.

4. RECOMENDACIONES

Luego de las etapas anteriores se realizó un proceso de retroalimentación entre la Subsecretaría y el Servicio, donde se entregaron recomendaciones para la implementación de la Acción.

5. ACOMPAÑAMIENTO EN LA IMPLEMENTACIÓN

El proceso de acompañamiento se desarrolló a través del plan de gestión y vinculación durante todo el proceso de la AT, haciendo seguimiento a la implementación de la Acción, entregando recomendaciones y resolviendo dudas en contacto constante con el Servicio.

5.4. DESCRIPCIÓN DE LA ASISTENCIA TÉCNICA POR INSTITUCIÓN

En esta sección se abordaron los resultados de las AT sostenidas con Gendarmería de Chile, Carabineros de Chile, Subsecretaría de Educación, Oficina Nacional de Emergencia y la Subsecretaría de Justicia, instituciones que se seleccionaron para la presente evaluación.

Las AT se enfocaron en acciones determinadas y no en todas las comprometidas por la institución. En la tabla 21 se puede apreciar las Acciones que recibieron AT en las instituciones mencionadas (En **Anexo F** se encuentra el listado de acciones por institución). Cabe mencionar que la selección de la acción a abordar en la AT se realizó, para cada servicio, durante la etapa de formación. Por su parte, desde la Subsecretaría de Derechos humanos se presentaba una propuesta en los talleres donde participaban los/as funcionarios/as inscritos y a partir de la reflexión colectiva, definían la acción que abordaría la AT.

Tabla 21: Acciones que recibieron Asistencia Técnica por Institución.

Institución	N° de acciones	Acciones que recibieron AT	Capítulo de la acción	Se pudo determinar de la AT
Gendarmería de Chile	18	Acción 109: "Incorporar el enfoque de derechos humanos en la formación de las y los aspirantes a oficiales de Gendarmería y Gendarmes Alumnos/as"	Educación en Derechos Humanos	Sí
Carabineros de Chile	7	Acción 567: "Análisis estadístico e identificación de lugares de riesgo que requieren de intervención específica"	Prevención de la tortura	Sí
Subsecretaría de Educación	12	Acción 38: "Política pública de memoria histórica: Orientaciones sobre Memoria Histórica"	Promoción de la Investigación, Sanción y Reparación de los Crímenes de Lesa Humanidad y de la Memoria Histórica	No
Oficina Nacional de Emergencia	11	Acción 123: "Elaborar e incorporar contenidos de enfoque de derechos humanos en distintas instancias formativas que se implementan para las fases de Prevención,	Educación en Derechos Humanos	Sí

Institución	N° de acciones	Acciones que recibieron AT	Capítulo de la acción	Se pudo determinar de la AT
		Respuesta y Recuperación en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil”		
Subsecretaría de Justicia	8	<p>Acción 548: “Levantamiento de información sobre la situación actual de algunos grupos de población penitenciaria que requieren de especial atención”</p> <p>Acción 549: “Elaboración e implementación de una política pública que comprenda procedimientos y protocolos adecuados para atender las necesidades de grupos de población penitenciaria que requieren de especial atención”</p>	Reinserción Social de personas privadas de libertad	Sí

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión documental de los informes técnicos de cada institución, CSP.

A continuación se presenta, de acuerdo a los documentos revisados, el objetivo de cada AT por institución y un resumen de las recomendaciones entregadas por la Subsecretaría de Derechos Humanos a cada institución receptora de la AT.

A. Gendarmería de Chile

Objetivo de la AT: “Entregar las herramientas para conocer las especificidades de la enseñanza en DD.HH., a través del apoyo de la División de Promoción de la Subsecretaría de Derechos Humanos, de modo que los funcionarios/as de Gendarmería de Chile asignados a la acción puedan revisar su Plan de Evaluación a la luz del enfoque de derechos humanos, con el objeto de elaborar los instrumentos para evaluar tanto la presencia del enfoque en las mallas, como el correcto aprendizaje de estas materias”²⁹.

Recomendaciones técnicas para la implementación de la acción:

- I. Relativas a la incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en la acción: Incorporar en la acción los principios de igualdad y no discriminación, acceso a mecanismos de reclamo, participación, acceso y producción de información. Se señala que “la aplicación de cada principio exige una mirada que aborde la doble dimensión de la acción escogida”, esto es, que considere a los beneficiarios directos de la acción, las y los funcionarios de la institución, y a los indirectos, las personas privadas de libertad, que se encuentran bajo el cuidado de las y los funcionarios.
- II. Para la estructuración del futuro trabajo de implementación de la acción:
 - Formalizar el trabajo conjunto entre el equipo del Departamento de Derechos Humanos de la institución y el equipo de docentes de Derechos Humanos de la Escuela de Gendarmería;
 - Aprovechar el “sentido de urgencia por evaluar y medir las consecuencias de la formación y así mejorar y profundizar lo que corresponda”, y las conexiones generadas durante el ciclo formativo de la AT;
 - Construcción en conjunto, ambos equipos, de un Plan de Trabajo basado en las acciones identificadas.

²⁹ Informe Técnico del proceso de asistencia técnica para Gendarmería de Chile, División de Promoción, Subsecretaría de Derechos Humanos (2020).

B. Carabineros de Chile

Objetivo de la AT: “Fortalecer las herramientas sobre enfoque de derechos humanos requeridas para que el Panel de Control, sus indicadores, implementación y seguimiento, continúen desarrollándose con el mayor estándar posible”³⁰.

Recomendaciones técnicas para la implementación de la acción:

- I. Relativas a la incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en la acción: Incorporar en la acción los principios de igualdad y no discriminación, acceso a mecanismos de reclamo, producción y acceso a la información, y por último la participación.
- II. Para el fortalecimiento del enfoque de datos en Derechos Humanos aplicados al Panel de Control:
 - Establecer coordinación con otras instituciones receptoras de denuncias a fin de uniformar la recolección de información.
 - Se entregan recomendaciones en relación con el Panel de Control en los siguientes ámbitos: Participación, desglose de datos, autoidentificación, transparencia, privacidad, y rendición de cuentas.

C. Subsecretaría de Educación

No se encontró documentación disponible sobre el objetivo de la AT en el Servicio, ni de las recomendaciones entregadas por la Subsecretaría de Derechos Humanos.

D. Oficina Nacional de Emergencia

Objetivo de la AT: “Que los/as participantes sean capaces de analizar sus planes de formación a la luz de la Educación en Derechos Humanos (EDH), para identificar brechas en materia de contenidos, objetivos y metodologías que les permitan tomar medidas al respecto” (Informe Asistencia Técnica Onemi_marzo.pdf).

Objetivos Específicos:

- I. Evaluar la presencia de los principios de la EDH en los cursos de Microzonificación de Riesgos y Ayuda Humanitaria;
- II. Identificar pasos para una estrategia de incorporación de la EDH en las actividades de formación de ONEMI.

Recomendaciones técnicas para la implementación de la acción:

- I. Transversalización del Enfoque Basado en Derechos Humanos y la interseccionalidad en las diversas instancias formativas de ONEMI: Incorporación de participación ciudadana como principio del EBDH; e interseccionalidad en cursos de género.
- II. Curso *e-learning* “Enfoque de derecho e interseccionalidad en la Gestión de Riesgos de Desastre”: Curso orientado a la sensibilización y comprensión de la importancia de la implementación de la Gestión de Riesgo de Desastres con EBDH e interseccionalidad, el cual debe ser parte de los cursos básicos de ONEMI.
- III. Incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos en el diseño de instancias formativas como los espacios de participación de los futuros destinatarios del curso y establecer canales que permitan hacer llegar comentarios y/o reclamos durante la implementación del curso, fijando responsables para su resolución y respuesta.

³⁰ Informe Técnico del proceso de asistencia técnica para Carabineros de Chile, División de Promoción, Subsecretaría de Derechos Humanos (2020).

E. Subsecretaría de Justicia

Objetivo de la AT: “Abordar el ciclo completo de la política pública desde el levantamiento de la información, hasta la elaboración e implementación de las políticas, con énfasis en la población penal trans y las madres con hijos e hijas lactantes y embarazadas privadas de libertad como grupos de especial protección. Identificando una aproximación a los pasos a seguir para el cumplimiento de las acciones comprometidas” (Informe Técnico del proceso de asistencia técnica para Subsecretaría de Justicia - Div. Reinserción Social.pdf).

Recomendaciones técnicas para la implementación de la acción:

- I. Relativas a la incorporación del EBDH: se debe partir por la revisión de los estándares internacionales en la materia. Luego se debe considerar la incorporación de los principios:
 - Igualdad y no discriminación: Conocer la situación específica de las mujeres privadas de libertad que conviven con sus hijos/as y la población trans (población objetivo) y considerarlo en la formulación del problema.
 - Acceso a mecanismos de reclamo: Evaluar la pertinencia de la información disponible referida a reclamos en términos de vulneración de un derecho; identificar si existen procedimientos formales para el procesamiento y consideración de dichos reclamos; e identificar mecanismos de coordinación con otras instituciones públicas que trabajen la problemática.
 - Producción y acceso a la información: Buscar información pública sobre la situación de derechos vulnerados de la población objetivo; conocer posibles diagnósticos sobre los factores que inciden en las situaciones de vulneración de derechos de la población objetivo; evaluar si la información disponible permite analizar brechas en términos de cumplimiento de derechos de la población objetivo, y en caso de que no exista dicha información, identificar si es posible producirla desde alguna institución pública o privada.
 - Participación: Considerar acciones que promuevan el protagonismo activo de la población objetivo en la definición de problemas y prioridades para el ejercicio de sus demandas; identificar si el tema está posicionado en el debate público; prever instancias de participación para la población objetivo.
- II. Relativas al fortalecimiento de la aplicación de principios transversales del EBDH en las etapas de definición de problema y diseño para las dos acciones seleccionadas:
 - Identificación del problema en la acción 548: Conocer los derechos humanos que el Estado tiene la obligación de proteger, promover y garantizar; identificar obstáculos en el acceso de los derechos humanos por los grupos de población penal y elaborar diagnóstico con la información disponible, considerando los mecanismos de reclamo y/o denuncia; identificar los problemas que afectan a los grupos de población penal; investigar la realización de consultas a la población penal y a actores sociales claves y cómo esta información se recopila y utiliza para atender la problemática. Se recomienda la siguiente metodología para la evaluación y análisis de la situación: Paso 1: Recolección de información; Paso 2: Evaluación o medición basado en derechos humanos; Paso 3: Análisis de la situación con enfoque de derechos humanos; Paso 4: Establecimiento de prioridades.
 - Formulación de la política pública en la acción 549: Identificar el alcance de la política, considerando estrategias para remover obstáculos en el ejercicio de los derechos de los grupos de población penal; considerar en los objetivos y los instrumentos de medición de la política la efectiva realización de los derechos; considerar el esquema institucional para la implementación y evaluación de la política; identificar las responsabilidades de la institución; contemplar trabajo intersectorial, mecanismos de reclamos y su difusión; sistema de monitoreo y evaluación que incluya indicadores específicos de DD.HH., mecanismos de

participación en el diseño y difusión de los avances de la implementación; y finalmente considerar asignación presupuestaria para la implementación de la política.

5.5. ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES

En esta sección se abordarán los resultados esperados de las acciones de acuerdo a la documentación y los instrumentos que crearon las instituciones responsables de estas. Además, se establecerá si las acciones permiten cumplir las metas planteadas por los distintos capítulos analizados y se profundizará en el estado de cumplimiento de las acciones.

Para esto, como se mencionó anteriormente, se revisaron un total de 215 documentos, los cuales se distribuyeron entre los diferentes capítulos e instituciones estudiadas según como se muestra en la Tabla 22. Dentro de estos, se incluyeron los reportes de cumplimiento de las acciones levantados por la Subsecretaría de Derechos Humanos.

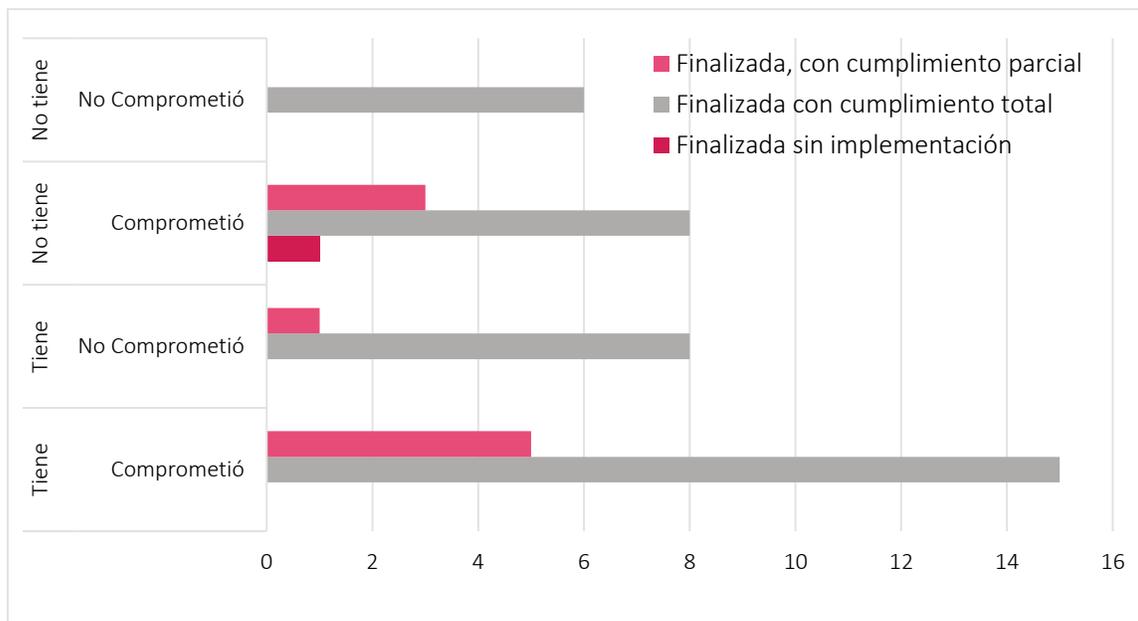
Tabla 22: Número de documentos levantados por institución para las tres áreas de estudio.

Capítulo	Institución	Número de documentos
Educación en DD. HH	Carabineros de Chile	1
Educación en DD. HH	Gendarmería de Chile	33
Educación en DD. HH	Oficina Nacional de Emergencia	2
Educación en DD. HH	Subsecretaría de Derechos Humanos	11
Educación en DD. HH	Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género	5
Educación en DD. HH	Subsecretaría de la Presidencia	12
Niños, niñas y adolescentes	Gendarmería de Chile	7
Niños, niñas y adolescentes	Servicio Nacional de Menores	45
Niños, niñas y adolescentes	Subsecretaría de Evaluación Social	2
Niños, niñas y adolescentes	Subsecretaría de la Niñez	45
Niños, niñas y adolescentes	Subsecretaría del Trabajo	1
Reinserción social para personas privadas de libertad	Gendarmería de Chile	31
Reinserción social para personas privadas de libertad	Subsecretaría de Justicia	20

Fuente: Elaboración propia, CSP.

Posterior a esto, se categorizaron las acciones por aquellas en que se comprometió elaborar documentos al finalizar su implementación y aquellas que no. Con esto, en el Gráfico 2 se puede notar que la gran mayoría de acciones en que se comprometieron y tienen documentos disponibles se encuentran en estado “Finalizada con cumplimiento total”. Sin embargo, una brecha identificada corresponde a que, de las acciones que no tienen documentos, a pesar de haber comprometido por lo menos uno, la mayoría declaró un cumplimiento total, generando una contradicción entre lo declarado y lo acordado. En total, 29 de las 47 acciones estudiadas crearon y compartieron algún tipo de documentación y luego la publicaron.

Gráfico 2: Número de acciones que comprometieron documento y si publicaron alguno, según su estado.



Fuente: Elaboración propia, CSP.

Con la categorización realizada, se procedió a revisar los documentos levantados por las acciones para cumplir con lo acordado en el Plan. En primer lugar, de la Tabla 23 se puede apreciar que la gran mayoría de las acciones estaban alineadas con la meta establecida. De esta manera, por ejemplo, las acciones estudiadas de la meta 1 del capítulo de "Niños, niñas y adolescentes", podrían permitir la "existencia de institucionalidad robusta e integral para garantizar los derechos de la infancia en el país".

Tabla 23: Número de acciones que permite o no cumplir con la meta planteada por capítulo.

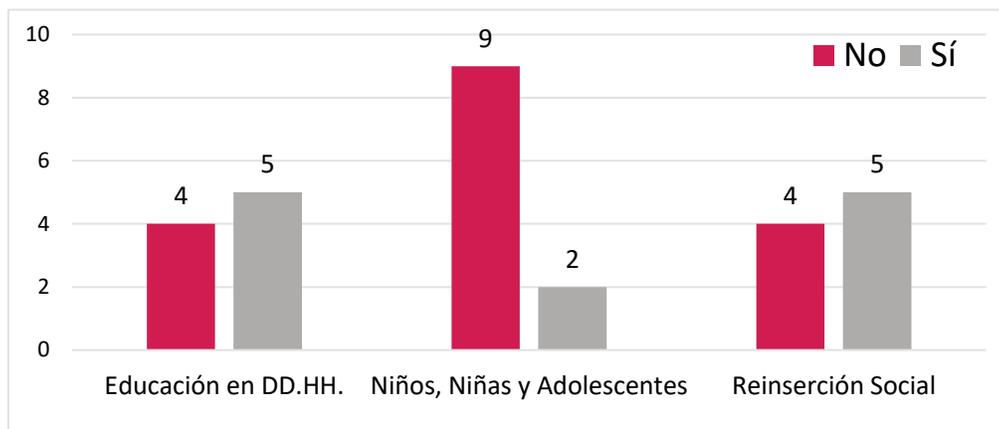
Capítulo	Meta	No	Si	Total, de acciones
Niños, niñas y adolescentes	Meta 1: Existencia de institucionalidad robusta e integral para garantizar los derechos de la infancia en el país	0	6	6
Reinserción social	Meta 1: Mejorar las condiciones carcelarias en Chile	0	1	1
Reinserción social	Meta 2: Diseño e Implementación de una Política Pública Penitenciaria orientada a grupos que requieren especial atención	2	4	6
Niños, niñas y adolescentes	Meta 3: Erradicación de la violencia contra niños, niñas y adolescentes	0	5	5
Educación en DD. HH	Meta 3: Incluir la educación en derechos humanos en la formación y capacitación para funcionarios y funcionarias públicas, de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad	0	9	9
Reinserción Social	Meta 3: Política intersectorial para el fortalecimiento de la oferta en Reinserción Social	0	2	2

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de los documentos revisados, CSP.

Por otro lado, del Gráfico 3 se desprende que hay un número similar de acciones que hacen alusión al PNDH dentro de los diferentes documentos y/o herramientas que levantaron (informes, capacitaciones, cursos, entre

otros), en los capítulos “Educación en Derechos Humanos” y “Reinserción social para personas privadas de libertad”. Sin embargo, el efecto contrario sucede con las acciones del capítulo “Niños, niñas y adolescentes”, pues la gran mayoría de las acciones que levantaron algún tipo de documentación no hicieron alusión al Plan.

Gráfico 3: Número de acciones que mencionan al PNDH en sus documentos.

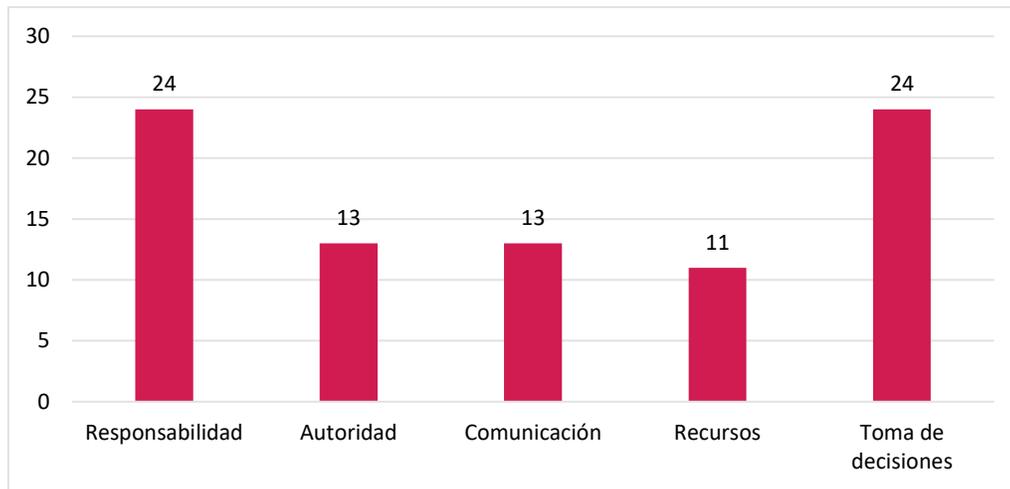


Fuente: Elaboración propia, CSP

En otro punto, la revisión documental permitió determinar cuántas acciones generaban capacidades de responsabilidad, autoridad, comunicación, recursos y/o toma de decisiones. De acuerdo con el Gráfico 4, de las 29 acciones que presentaban documentación, la gran mayoría buscaba generar capacidades de responsabilidad y toma de decisiones (24 acciones, equivalentes a un 82.76%). Sin embargo, menos de la mitad estableció como objetivo (directo o indirecto) orientar en capacidades de autoridad, comunicación y recursos (44.83%, 44.83% y 37.93%, respectivamente).

En general, dentro de todos los capítulos analizados, las capacidades de responsabilidad y toma de decisiones presentaron datos similares a los del panorama general. Sin embargo, el resto de las capacidades no se comportaron de la misma manera. En términos de capacidades de autoridad, el capítulo de “Educación en DD. HH.” solo presentó una acción que buscaba generar este tipo de capacidad, mientras que en “NNA” y “Reinserción Social” la distribución era más equitativa. Por el lado de comunicación, la mayoría de las acciones de “Reinserción Social” no buscaban generar este tipo de capacidad, mientras que en los otros dos capítulos la distribución era pareja entre las que sí lo buscaban y las que no. Finalmente, en cuanto a recursos, las acciones ligadas a “NNA” se distribuyeron de manera pareja entre las que generaban esta capacidad y las que no, mientras que las otras dos áreas de estudio presentaron una mayor inclinación a no generarla.

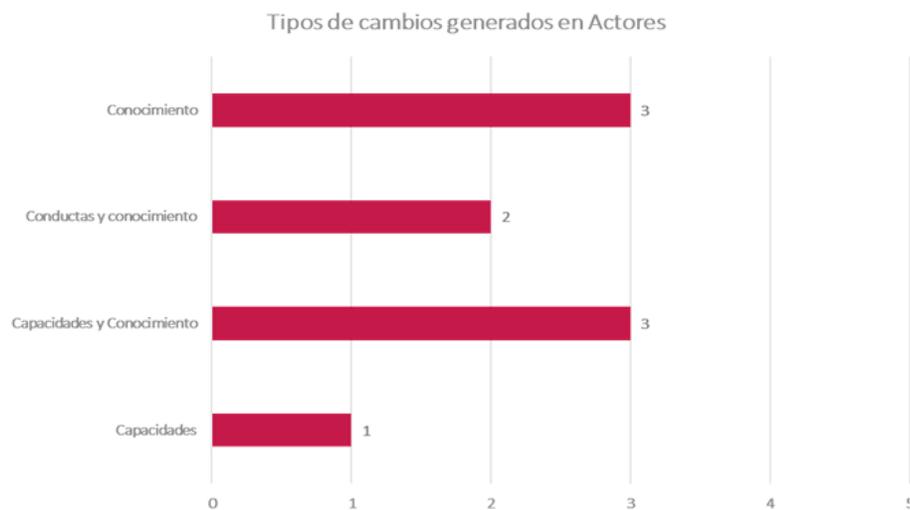
Gráfico 4: Capacidades generadas por las acciones según su documentación publicada.



Fuente: Elaboración propia, CSP.

Los tipos de cambios que buscaban generar las acciones revisadas se dividieron en tres categorías: cambios en actores, cambios en procesos de políticas y cambios en políticas. En el caso de Educación en DD. HH., la totalidad de sus acciones buscaban generar un tipo de cambio en actores y una acción en políticas, particularmente, dentro de planes y programas. Del Gráfico 5 se puede notar que el cambio que más se buscaba generar era en conocimiento, incluido en 8 de las 9 acciones. En cuanto a los otros tipos de cambio, 4 acciones tenían como objetivo generar cambios en capacidades de los actores y 2 acciones en las conductas.

Gráfico 5: Cambios en actores que buscaban generar las acciones de Educación en DD. HH.



Fuente: Elaboración propia, CSP.

En cuanto a “Niños, niñas y adolescencia”, 9 de sus 11 acciones que generaron documentación estaban orientadas a generar tipos de cambios en actores y 5 en políticas. De la información mostrada en el Gráfico 6, el tipo de cambio que más se buscaba generar en los actores era el de conocimiento, incluido en 5 de las 9 acciones. Por otro lado 3 acciones estaban orientadas a generar cambios tanto en conductas como en capacidades, mientras que 2 en relaciones. En cuanto a los cambios en políticas, del Gráfico 7 se puede ver cómo 2 acciones fueron orientadas a generar cambios en Planes y programas mientras que el resto tenían diferentes propósitos, siendo estos, cambios en Políticas, Leyes y Estrategias.

Gráfico 6: Cambios en actores que buscaban generar las acciones de NNA.



Fuente: Elaboración propia, CSP

Gráfico 7: Cambios en políticas que buscaban generar las acciones de NNA.



Fuente: Elaboración propia, CSP

Complementando, de las 9 acciones que presentaban documentos en el capítulo de “Reinserción Social”, 7 acciones buscaban generar cambios en actores, mientras que 3 acciones en políticas. De acuerdo con el Gráfico 8, los tipos de cambio que más se buscaba generar en actores fue el de conductas y el de capacidades, presente en 3 acciones; mientras que en 2 acciones se buscaba implementar cambios en el conocimiento de los actores.

A su vez, del Gráfico 9 se desprende que 2 acciones orientaban a generar cambios en políticas y 1 acción en planes y programas.

Gráfico 8: Cambios en actores que buscaban generar las acciones de Reinserción Social.



Fuente: Elaboración propia, CSP

Gráfico 9: Cambios en políticas que buscaban generar las acciones de Reinserción Social.



Fuente: Elaboración propia, CSP.

Finalmente, de la revisión documental levantada por las acciones del Plan estudiadas, prácticamente no se encontraron documentos o herramientas de evaluación para justificar que la implementación de estas produjese las capacidades o los cambios esperados en el planteamiento. La falta de esta documentación

dificulta determinar si las acciones que están finalizadas con cumplimiento total impactaron como se esperaba. Además, la falta de documentación en acciones que habían comprometido levantar herramientas y/o documentos y que declararon un cumplimiento total muestra una clara brecha entre el cumplimiento de la acción y lo declarado en el reporte de las acciones.

6. ANÁLISIS DE ENCUESTA

La encuesta, como se menciona en el capítulo 4, tiene como objetivos evaluar el conocimiento del PNDH, el impacto que se dio en sus labores y, conocer percepciones del Plan Nacional de Derechos Humanos y su posible impacto. Durante los quince días hábiles en que se encontró disponible la encuesta, fue respondida por 23 funcionarios/as que participaron en el Primer Plan Nacional de Derechos Humanos, lo que genera una tasa de respuesta aproximada de 14%³¹.

La mayoría de las respuestas provienen de la Región Metropolitana, acumulando 21 respuestas. Además, se cuenta con una respuesta de Arica y Parinacota, y otra respuesta de la Región de Antofagasta.

Las personas participantes de la encuesta declaran que la media de años de trabajo en el sector público es 15 años y 7 años en promedio trabajando en sus actuales servicios. En su mayoría los funcionarios y funcionarias se encuentran a contrata como condición contractual con el servicio, con un 57% de las respuestas.

Las respuestas se distribuyen de la siguiente manera según la institución en la Tabla 24.

Tabla 24: Instituciones participantes en la encuesta.

Institución	Respuestas
Carabineros de Chile	2
Gendarmería de Chile	1
Ministerio de Agricultura	1
Ministerio de Minería	1
Ministerio de Obras Públicas	1
Ministerio de Salud	3
Ministerio del Deporte	1
Ministerio del Medio Ambiente	2
Policía de Investigaciones	1
Servicio Médico Legal	1
Servicio Nacional de Menores	2
Subsecretaría de Derechos Humanos	1
Subsecretaría de Justicia	1
Subsecretaría de la Niñez	1
Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales	1
Subsecretaría de Patrimonio Cultural	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta, CSP, 2022.

En cuanto a la vinculación con el plan, el 65% fue o es actualmente punto focal, el 29% participó en equipo responsable de alguna de las acciones comprometidas en el plan.

El promedio de equipos responsables de acciones es de 4 personas, pero solo 3 personas en promedio contaban con formación previa en derechos humanos.

³¹ La encuesta fue enviada a puntos focales del Plan de 2020 y 2021, generando un envío a 159 personas (capítulo 4).

El 29% de los equipos no tuvo rotación, mientras que el 11% de los equipos que respondieron sus equipos tuvieron rotación completa.

Dentro de la encuesta se consultó por alguna de las acciones en las que participaron. Esta elección fue decidida por cada participante de la encuesta.

Las acciones por las cuales se declaró una evaluación son las siguiente:

Tabla 25: Acciones evaluadas en la encuesta

Capítulo	Acción
Educación en Derechos Humanos	Educación en derechos humanos y función policial
	Capacitación a funcionarios/as del Ministerio de Obras Públicas
	Formación de funcionarias y funcionarios públicos en derechos humanos
Prevención de la tortura	Realizar pericias conforme a los estándares del Protocolo de Estambul y Protocolo de Minnesota
Promoción de la Investigación, Sanción y Reparación de los Crímenes de Lesa Humanidad y de la Memoria Histórica	Memoria histórica: Financiamiento de Sitios de Memoria
	Memoria histórica: Estudio de identificación de recintos deportivos que fueron centros de detención
	Digitalización de los archivos carcelarios de prisioneros políticos entre 1973 y 1990
Niños, Niñas y Adolescentes	Elaborar, implementar y monitorear el Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia
	Proceso de reformulación de procedimientos a realizar ante eventuales hechos de maltrato contra niños, niñas y adolescentes
	Diseño, implementación y transferencia de una estrategia para la restitución del derecho a vivir en familia de niños y niñas menores de tres años en residencias de protección
Pueblos Indígenas y Tribales	Capacitaciones sobre medio ambiente y pueblos indígenas
Equidad Territorial: Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Desastres Naturales	Participación en Comité Interministerial para el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas
Empresas y Derechos Humanos	Difusión de temas de derechos humanos y empresas
Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad	Levantamiento de información sobre la situación actual de algunos grupos de población penitenciaria que requieren de especial atención

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta, CSP, 2022.

El 92% declara que las acciones tenían objetivo definido, mientras que el 8% no sabe si se contaba con un objetivo.

En las afirmaciones, las que cuentan con mayor apoyo (Muy de Acuerdo con la afirmación) son: “Hubo un diagnóstico previo a la elección de la acción a comprometer” (43%); “Se alcanzaron los objetivos y logros previstos para la acción” (36%); y “El tiempo que se dispuso para llevar a cabo la acción se gestionó eficientemente y fue suficiente para generar resultados” (36%). Por otro lado, las afirmaciones que cuentan con “Muy en Desacuerdo” son: “El objetivo definido se orientó hacia un problema identificado más bien al

interior de la institución” (14%); “Los indicadores definidos para la acción fueron adecuados y dieron cuenta de los resultados de esta” (7%); “Los fondos contemplados para la realización de la acción se gestionaron eficientemente y fueron suficientes para generar resultados” (7%).

El 71% declara que hizo falta o se utilizó otro tipo de insumos para conseguir resultados. Dentro de las palabras mencionadas y destacadas se encuentran “recurso” y “presupuestarios”.

El 67% declara que se obtuvieron beneficios a largo plazo debido a la acción, relacionados con el fortalecimiento de derechos humanos.

El 69% declara que se presentaron espacios de coordinación. En cuanto a los obstáculos, el que generó mayores dificultades es Recursos humanos o tamaño del equipo insuficientes (42%) y Relacionados a la contingencia (25%).

Sobre las AT el 71% declara haberla recibido. Sobre las afirmaciones, las más apoyadas (Muy de Acuerdo) son: “Esta contribuyó a que en la institución se reconocieran como titulares de obligaciones y su implicación en respetar, proteger y promover los DD.HH.” y “Esta contribuyó a que la institución fortaleciera su capacidad de comunicación y sus posibilidades de acceso a los sistemas de información existentes”. El 50% declara que aportó significativamente y fue suficiente para el desarrollo de la acción.

Sobre la implementación, las afirmaciones que se declararon como Muy de Acuerdo son: “Ésta tuvo en cuenta, en todo el proceso, a Grupos de especial protección, vulnerables, marginales, desfavorecidos o socialmente excluidos”; “Esta contribuyó a mejorar el ejercicio de los Derechos Humanos” y “Esta contribuyó en una mejor estimación de la situación de partida de vulneración de Derechos Humanos, abordada por la acción”. Sobre la alternativa con más posiciones en contra es “Esta incidió significativamente en cambiar esa situación de partida de vulneración de Derechos Humanos”.

7. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS

7.1. OBJETIVO I: RESULTADOS DE LAS ACCIONES

A continuación, se presentan los principales hallazgos relacionados con el primer Objetivo de la presente evaluación, que responde a la siguiente pregunta:

Pregunta central: ¿Cuáles fueron los resultados de las acciones realizadas en el marco del PNDH?

La indagación se centró en los titulares de obligaciones y se realizó mediante revisión documental, entrevistas individuales semiestructuradas y grupos focales.

Para dar respuesta acerca de los resultados de las acciones del Plan, se abordan los siguientes criterios de evaluación: Relevancia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad de la acción, entendiéndose por los mismos:

- **Relevancia:** Es el grado en que una actividad, un logro esperado o una estrategia son pertinentes o significativos para alcanzar el objetivo propuesto y el grado en que este objetivo es importante para solucionar el problema abordado.
- **Eficacia:** Es el grado en que un proyecto o programa alcanza sus objetivos y logros previstos y cumple con los resultados esperados.
- **Eficiencia:** Representa la medida en que los insumos (fondos, conocimientos, tiempo y otros) se convierten en resultados.
- **Sostenibilidad de la acción:** Una vez terminada la ejecución de la misma, es decir, la probabilidad de que se obtengan beneficios a largo plazo.

A continuación se describen los hallazgos a nivel de resultados, según los capítulos mencionados.

7.1.1. Educación en Derechos Humanos.

Considerando que el objetivo del capítulo de "Educación en Derechos Humanos" *es promover y garantizar la sensibilización, formación y capacitación en derechos humanos para desarrollar una cultura de derechos humanos que contribuya a la prevención de sus vulneraciones*, fue posible identificar, en cuanto a los resultados de las acciones, la instalación desde sus funcionarios/as, del Enfoque de Derechos Humanos en las instituciones, como un punto de partida inicial en materia de derechos humanos.

En cuanto a la relevancia de las acciones comprometidas por las instituciones, los actores manifestaron que muchas fueron acciones o actividades que ya eran parte de su quehacer institucional o que eran parte de proyectos ya planificados con anterioridad y que se incorporaron al PNDH "por coherencia" (Grupo Focal 1), ya que abordaban materias relacionadas con derechos humanos. Se señaló también que "no hubo, en general, una línea de diagnóstico base" (Grupo Focal 1), que permitiera observar su relación con un problema identificado con antelación. No obstante, algunos actores manifestaron que, para algunas acciones, sí hubo línea diagnóstica (Grupo Focal 1). En otros casos, los compromisos se basaron en diagnósticos ya elaborados por la institución con anterioridad. Las acciones se orientaron principalmente hacia la capacitación de funcionarios, esto se notó en mayor medida en Carabineros y Gendarmería (Grupo Focal 1). En general, se señaló que, por ser el Primer PNDH, era adecuado partir por la capacitación para comenzar por instalar el Enfoque de Derechos Humanos en los funcionario/as de los servicios (Grupo Focal 1; Entrevista 3). Por ende,

se cumpliría con la relevancia de las acciones, en tanto correspondían a un primer paso (primer plan) y al logro del objetivo del capítulo, pero no es posible señalar en qué grado el objetivo es alcanzado por la ausencia de un diagnóstico institucional inicial.

En cuanto a la eficacia de las acciones comprometidas se manifestó que, en general, los resultados de las acciones han tenido un carácter más bien de introducción del Enfoque de Derechos Humanos en las instituciones: “La participación en el PNDH ha permitido tener un piso de partida”; “se logró instalar esta formación funcionaria en Enfoque de Derechos Humanos” (Grupo Focal 1). Se señala además que “[se] logró instalar unos lentes para mirar el actuar”, lo que daría cuenta de los efectos potenciales de la instalación de este enfoque. Una de las dificultades señaladas para la consecución de resultados, podría relacionarse con la novedad de esta perspectiva para muchos funcionario/as: “hubo cierto rechazo de algunos compañeros, que no veían el 'para qué’” (Grupo Focal 1). Esta dificultad se enfrentó apelando a un perfil específico de funcionario/as “que quisieran innovar, que quisieran hacer cosas nuevas” (Grupo Focal 1). Por otra parte, si bien se valoran positivamente estos resultados, se manifestó también que “estamos lejos de tener una forma de funcionamiento situada desde DD.HH.” (Grupo Focal 1).

En cuanto a la eficiencia en la ejecución de las acciones comprometidas, se manifestó que existieron dificultades referidas al presupuesto, a recursos humanos y a tiempo. En cuanto a planificación y gestión de presupuesto, se señaló que hubo “desconocimiento de los temas prácticos de cómo incorporar a presupuesto y planificaciones [propias], lo que venía de otras instituciones” (Grupo Focal 1). Esto trajo complicaciones de tiempo al demorar la planificación más de lo contemplado: “Nos demoramos casi seis meses en incorporar planificaciones de cuatro años” (Grupo Focal 1). Esta misma dificultad la explica un actor como algo no solo asociada a la falta de conocimiento, sino también a una disposición o costumbre: “Algunos puntos [focales] no tenían la costumbre de incorporar a sus procesos lo que venía de otras instituciones” (Grupo Focal 1). También respecto del tiempo, se señalan como dificultades la pandemia de COVID 19: “Tuvimos hartos obstáculos, la pandemia, menos días, menos tiempo” (Grupo Focal 1); y la novedad del enfoque: “El tiempo nos jugó mucho en contra. Como era algo nuevo, no sabíamos cuánto era el tiempo necesario, tuvimos que levantar equipos nuevos” (Grupo Focal 1).

En cuanto a sostenibilidad de las acciones, se manifiesta, en general, que la instalación del Enfoque de Derechos Humanos ha continuado hacia otras áreas de los servicios, elevando el nivel de exigencias a las instituciones en esta materia: “Ha habido mayor demanda en la complejidad” (Grupo Focal 1), incluso impulsando una transformación institucional: “Se incorpora como una suerte de cultura en el quehacer de la institución. Hoy se trabaja ya no en torno a un Plan Nacional, sino en una transformación institucional” (Grupo Focal 1). Esto mismo se señala en Carabineros, donde ha significado incluso una mayor apropiación de derechos al interior de la institución: “este respeto a la dignidad de las personas se ha incorporado no solo en el ámbito externo, sino también en lo interno. Los funcionarios ahora han aprendido a exigir sus derechos” (Grupo Focal 1).

Como muestra la revisión documental, las acciones comprometidas en este capítulo en su mayoría estaban contempladas en la Meta 3: “Incluir la educación en derechos humanos en la formación y capacitación para funcionarios y funcionarias públicas, de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad”, lo que se condice con lo manifestado por los actores institucionales en los grupos focales. Por lo tanto, los principales resultados de este capítulo se relacionan con la instalación del Enfoque de Derechos Humanos en las instituciones del Estado, desde la formación funcionario como punto de partida para un trabajo más robusto en materia de Derechos Humanos.

7.1.2. Niños, Niñas y Adolescentes

En cuanto al capítulo "Niños, Niñas y Adolescentes", en general, los titulares de obligaciones valoran el primer PNDH como un avance en términos de instalar capacidad institucional con Enfoque de Derechos Humanos y también para darle continuidad a acciones que ya se venían realizando con anterioridad al Plan.

En cuanto a la relevancia, los actores manifiestan que hay una baja apropiación de los objetivos y la estrategia del plan, lo que es atribuido a que fue creada en la administración anterior, lo que dificulta la transmisión de la visión del Plan, ya que se asumió la ejecución sin considerar mecanismos de ajuste o de revisión, durante su implementación. Por ejemplo, se comenta que "no se tomaron en cuenta las principales recomendaciones en el ámbito laboral al Estado Chileno. La Subsecretaría no tomó en cuenta las recomendaciones, y solo tomó el marco ONU (...) Las medidas quedaron creadas para que las ejecutara la siguiente administración" (Grupo Focal 2). Sin embargo, en algunas instituciones se dio continuidad a acciones en materia de niñez y adolescencia que eran anteriores al Plan, por lo que ello les permitió profundizar en las acciones comprometidas. En ese sentido, se señala que "Las encuestas se enmarcaban dentro de las actividades que ya teníamos. Incluirlas en el PNDH nos ayudó a impulsarlas mejor" (Grupo Focal 2). En algunos casos, las acciones propuestas se acercaron a avanzar en el cumplimiento de objetivos, pero en otras no se abordaron en coherencia con lo que las instituciones venían realizando previamente.

En términos de eficacia resultó difícil de medir, ya que se entendía que al ser un primer plan y de reciente ejecución, no había un margen de tiempo suficiente como para cumplir los resultados esperados. Se hizo la crítica respecto a la formulación de los indicadores, debido a que se plantearon en términos de procesos en vez de resultados, por lo que en la evaluación del primer plan no se habrían cumplido. Se plantea que, por ejemplo, "la aprobación de leyes de garantía se logró, pero tiene resultados a largo plazo. En el caso de las otras acciones, también los objetivos son de largo plazo. Es poco el tiempo para decir si el resultado final de la acción está logrado" (Grupo Focal 2). Finalmente, se evalúa que los objetivos eran atingentes, pero no se alcanzaron los logros previstos. Asimismo, se declaran ciertas dificultades para llevar a cabo los objetivos, en palabras de uno de los titulares: "hemos tenido hartas dificultades de implementación por la pandemia, dificultad para conseguir encuestadores. Hemos desarrollado hartos protocolos para tratar con niños. Hemos avanzado harto con las contrapartes para avanzar en protocolos de cómo proteger derechos de niños al momento de levantar encuestas" (Grupo Focal 2). Es decir, a pesar de las dificultades reconocen avances en el cumplimiento de objetivos, pero de manera parcial.

Ahora bien, respecto a la eficiencia, se observa principalmente la insuficiencia de presupuesto y la falta de coordinación para cumplir con los compromisos establecidos en el Plan, esto no facilitó la consecución de resultados: "Tuvimos que mirar qué estaba en presupuesto y, a partir de ahí, ver qué podíamos hacer. Sería ideal que hubiese un ítem de presupuesto disponible para PNDH" (Grupo Focal 2). Esto ocurrió en las instituciones que tenían contempladas acciones nuevas respecto del trabajo que venían realizando con anterioridad al Plan, pues por el contrario, donde se dio continuidad a las acciones ya tenían presupuesto asociado para implementarlas. Por otra parte, la falta de coordinación y de traspaso de información y conocimientos a nivel interinstitucional, dice relación con las acciones que referían a distintos planes a cargo de distintas instituciones, por lo que había una dificultad para decidir dónde implementar las acciones para chequear el cumplimiento de los compromisos. Esto ocurrió particularmente con el PNDH y el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas.

Finalmente, en cuanto a la sostenibilidad de la acción, se repite el tema de la coordinación y se valora como mecanismo central para sostener la política a largo plazo. La importancia de la coordinación se da a distintos

niveles, ya sea interinstitucional, intersectorial y con organismos internacionales. Para ello, se considera fundamental el compromiso de los actores involucrados para realizar un trabajo conjunto basado en las acciones establecidas en cada institución. Aun así, se considera que faltó trabajo coordinado, pero se logró ajustar gracias a las voluntades de los actores implicados. Por ejemplo, comentan que "hay un trabajo ya hecho, una práctica en cómo se hace. Hay continuidad de puntos focales, tanto del comité central como de los comités regionales, que se han podido mantener con el pasar de los años, eso lo valoramos" (Grupo Focal 2).

De acuerdo con la revisión documental, la mayor cantidad de acciones, que además en su mayoría tienen cumplimiento total refieren a la Meta 1: "Existencia de institucionalidad robusta e integral para garantizar los derechos de la infancia en el país". El cumplimiento de dicha meta es coherente con lo mencionado por los titulares de obligaciones, en el sentido de que valoran los avances en términos de instalar capacidad institucional y dar continuidad a acciones previamente establecidas, que a través del plan se lograron profundizar. Aun así, reconocen deficiencias en términos de resultados, principalmente, debido al largo plazo de implementación de las acciones para conseguir la meta establecida. Por otra parte, respecto a la Meta 2: "Erradicación de la violencia contra niños, niñas y adolescentes", esta contempla menos acciones y con cumplimiento parcial en algunos casos, principalmente porque requería de mayores esfuerzos para instalar la problemática a nivel institucional, sobre todo en el contexto de la pandemia. Aun así, los titulares valoran los avances en implementación de leyes, protocolos, encuestas e instrumentos que permitan contribuir a alcanzar la meta propuesta. Sin embargo, esto estuvo dado principalmente por la voluntad de los actores involucrados, más que por los recursos e insumos requeridos para ello.

7.1.3. Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad.

El capítulo sobre Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad también considera como punto de partida una dificultad en términos de traspaso de información desde la administración anterior, ya que no se tenía conocimiento respecto a las acciones comprometidas, ni la estrategia empleada para que la institución se hiciera cargo de implementarla.

En términos de relevancia, se considera la estrategia como mal planteada desde el inicio porque no había conocimiento sobre los conceptos clave y las bases sobre las que se construyeron las acciones y el plan en sí mismo: "nos encontramos con un plan que ya se venía desarrollando, esto hace ver al primer plan desde una mirada ajena, ya que no sabemos cuál era el propósito de las acciones, etcétera" (Grupo Focal 3).

En cuanto a la eficacia, los principales hallazgos dicen relación con la valoración de avances en términos de visibilizar la problemática a nivel institucional e instalar capacidad institucional para hacerse cargo del cumplimiento de las acciones. En ese sentido, se señala "si es que se pudo avanzar, sí, pero no con el nivel que se esperaba al momento del diseño del Plan de esta naturaleza" (Grupo Focal 3). Es decir, no se logró alcanzar los productos esperados, se avanzó en el cumplimiento de resultados, pero sustantivamente no se cumplió la totalidad de las metas esperadas. Por otra parte, la pandemia dificultó la realización de acciones que requerían la presencialidad, hubo que detener procesos en curso, y solo se generaron mecanismos de visibilización de las acciones, pero no se pudieron llevar a la práctica.

El criterio de eficiencia da cuenta de la falta de insumos para concretar resultados. En cuanto al déficit de conocimientos: "no había definición en Gendarmería de personas en situación de discapacidad. Había que ir a las bases, eso nos desnudó y nos tuvimos que hacer cargo" (Grupo Focal 3). En este sentido, había muy poco conocimiento sobre el Enfoque de Derechos Humanos, lo cual dificultó la implementación de acciones, en tanto requirió procesos formativos previos a la ejecución del plan: "tuvimos que contactarnos con personas de SENADIS para que capacitaran a toda esta mesa de trabajo en discapacidad, para que nosotros pudiéramos

entender lo mismo, todos como equipo" (Grupo Focal 3). En cuanto al presupuesto, tampoco tenían los medios necesarios, sino que recurrieron a mecanismos de coordinación institucional para abordar las deficiencias y dificultades.

Para la sostenibilidad de las acciones, se avanzó en coordinación efectiva para suplir las deficiencias en materia de enfoque de derechos humanos y para instalar capacidad institucional a partir de las voluntades políticas de las autoridades a cargo y la valoración de las Asistencias Técnicas. En ese sentido señalan que "instalamos seguir avanzando en ese proceso en el segundo Plan. No vamos a retroceder de aquello" y "la Asistencia Técnica nos sirvió para acotar, nos entregó mucho material importante. Planes muy abstractos nos ayudó a acotarlos, a bajarlos, eso lo valoramos mucho" (Grupo Focal 3).

Finalmente, en relación a la revisión documental sobre el capítulo, las metas asociadas contenían acciones que no abordaban tan específicamente el tema de la Reinserción Social, a excepción de la Meta 3: "Política intersectorial para el fortalecimiento de la oferta en Reinserción Social", la cual tiene todas sus acciones con cumplimiento total, sin embargo, según los titulares, las acciones en esta materia se vieron pausadas o postergadas por la pandemia y algunas requirieron procesos formativos previos para lograr instalar capacidad institucional sobre la materia. Esto último, también se relaciona con la Meta 2: "Diseño e Implementación de una Política Pública Penitenciaria orientada a grupos que requieren especial atención", donde a pesar de los avances en visibilizar a los grupos de especial atención, se señala que no se alcanzó el objetivo de diseñar una política pública. Esta meta es la que tiene más acciones y un tercio tiene cumplimiento parcial. Por último, la Meta 1: "Mejorar las condiciones carcelarias en Chile", se valora con muy pocos avances, ya que las acciones comprometidas se vieron muy afectadas por la pandemia y por los cambios en materia gubernamental con la nueva administración. Aun así, esta meta contempla dos acciones con cumplimiento total y una con cumplimiento parcial.

7.1.4. Conclusiones

A modo de resumen es posible apreciar diferentes niveles de resultados en los tres capítulos analizados, según las perspectivas de los titulares de obligaciones (funcionarios/as públicos). Ahora bien, si la valoración se realiza según los criterios de relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad se pueden apreciar elementos comunes. La Tabla 26 presenta un resumen de los hallazgos centrales, por Capítulos y criterios.

Tabla 26: Resumen de hallazgos por capítulos y criterios.

Capítulos	Relevancia	Eficacia	Eficiencia	Sostenibilidad
Educación en Derechos Humanos	(+ ; -) Muchas de las acciones ya eran parte de su quehacer institucional o de proyectos ya planificados con anterioridad, y que se incorporaron al PNDH "por coherencia".	(+) Los logros a nivel de eficacia refieren al reconocimiento de las acciones, en tanto han tenido un carácter más bien de introducción del Enfoque de Derechos Humanos en las instituciones.	(-) Existieron dificultades referidas al presupuesto, a recursos humanos y a tiempo para implementar el Plan.	(+) La instalación del enfoque de Derechos Humanos ha continuado hacia otras áreas de los servicios, y ha elevado el nivel de exigencias a las instituciones en esta materia.

Capítulos	Relevancia	Eficacia	Eficiencia	Sostenibilidad
Niños, Niñas y Adolescentes	(+ ; -) Existió una baja apropiación de los objetivos y la estrategia del plan, ya que al ser creada en la administración anterior, dificultó la transmisión de la visión del plan, y el vínculo con los objetivos propuestos.	(-) No fue posible establecer los resultados en tanto no había un margen de tiempo suficiente como para cumplir los mismos, y, por otro lado, la formulación de los indicadores, se plantearon en términos de procesos en vez de resultados, inhabilitando la posibilidad de medir la eficacia.	(-) La insuficiencia de presupuesto y la falta de coordinación para cumplir con los compromisos establecidos en el plan, no facilitó la consecución de resultados.	(+) Se valora el tema de la coordinación como mecanismo central para sostener la política a largo plazo.
Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad	(-) Se dificultó el logro de los objetivos ya que los diseñadores del plan no fueron quienes lo implementaron, lo que, según los titulares, hace ver al primer plan desde una mirada ajena. Esto puede deberse a una diferencia de criterios o a que el diseño no fue lo suficientemente acotado al especificar sus propósitos.	(+) Se aprecia como un logro el haber podido visibilizar la problemática a nivel institucional e instalar capacidad institucional para hacerse cargo del cumplimiento de las acciones.	(-) No se contaba con los medios necesarios, sino que tuvieron que recurrir a mecanismos de coordinación institucional para abordar las deficiencias y dificultades, que pudieran facilitar la implementación del Plan.	(+) Se avanzó en una coordinación efectiva para suplir las deficiencias en materia del Enfoque de Derechos Humanos y para instalar capacidad institucional.

Fuente: Elaboración propia basado en el análisis de los grupos focales, CSP.

De esta manera es posible indicar, en relación con cada criterio, lo siguiente:

RELEVANCIA: Hasta ahora, no es concluyente el grado en que las acciones fueron pertinentes o significativas para alcanzar el objetivo propuesto y el grado en que este objetivo es importante para solucionar el problema abordado. Lo anterior se debe a que el Plan se elaboró en un contexto y se implementó en otra administración gubernamental, diluyéndose la vinculación positiva de las acciones con los problemas a resolver, a nivel de DD.HH.

EFICACIA: Acerca del grado en que las acciones han alcanzado sus objetivos y logros previstos existirían dos posiciones aparentemente contradictorias. Por un lado, se encuentran quienes reconocen que no hubo forma de medir resultados, ya que esta cadena metodológica no estaba presente. Por otro lado, están quienes señalan que el mayor logro a nivel de eficacia refiere a la instalación del tema a nivel institucional. La paradoja señala que, a nivel de diseño metodológico, estuvieron ausentes los mecanismos para observar el cumplimiento de las acciones en relación con los resultados esperados. Pero, el logro se observa en el cumplimiento de un objetivo no manifiesto, pero sí deseado: dar un primer paso en la introducción del EBDH en la institucionalidad pública de Chile.

EFICIENCIA: Indica el nivel más concreto que posibilita o no la implementación, donde los tres capítulos coinciden en una apreciación negativa de las condiciones (insumos) iniciales: recursos, conocimientos, tiempo

y otros, requeridos para que las acciones se conviertan en resultados. La ausencia de un presupuesto para ejecutar el Plan se vinculó con la inclusión de acciones ya existentes y/o con la reasignación de recursos internos. Lo anterior puede ser virtuoso en tanto se lee como una buena administración de los recursos institucionales para dar cumplimiento a sus compromisos, pero ello conlleva una señal negativa acerca de la limitada importancia asignada por el Estado a la implementación del Plan.

SOSTENIBILIDAD: Se refiere a la probabilidad de que las acciones mantengan sus beneficios a largo plazo. En los tres capítulos se presenta la sostenibilidad de manera favorable, reconociendo la importancia de la coordinación generada, intra e interinstitucional, para la implementación de las acciones. De esta manera se establece la permanencia de EBDH en los servicios públicos, generando una plataforma de acciones para seguir avanzando en el mismo.

En definitiva, existe un resultado claro. Se valora el primer PNDH como un avance en términos de instalar capacidad institucional con Enfoque de Derechos Humanos y también permitió visibilizar, ponerle nombre desde el EBDH, a acciones que ya se venían realizando con anterioridad al Plan, y que pudieron tener continuidad, siendo el piso para seguir avanzando.

7.2. OBJETIVO II: IMPACTO DE LAS ASISTENCIAS TÉCNICAS

A continuación, se presentan los hallazgos relacionados con el segundo Objetivo de la presente evaluación, que responde a la siguiente pregunta:

Pregunta central: *¿Cuáles fueron los cambios (impacto) en las instituciones, específicamente en la implementación de las acciones realizadas en el marco del PNDH, en relación con la Asistencia Técnica?*

Los hallazgos se ordenan por capítulo (de los seleccionados para esta evaluación) y según los aportes que la AT ha generado en términos de capacidades instaladas en las instituciones, que les permitieran implementar las acciones desde un Enfoque en Derechos Humanos.

El modelo de evaluación que integra el EBDH, incorpora como un área de indagación las capacidades, entendidas como actitudes, cualidades y medios de que disponen los titulares para la ejecución de los derechos. Las capacidades, según este modelo, tienen cinco componentes: a) Responsabilidad / motivación / compromiso / liderazgo; b) Autoridad; c) Capacidad de comunicación y acceso a sistemas de información; d) Recursos; e) Capacidad de tomar decisiones; y finalmente cómo la Asistencia Técnica contribuyó a ello.

Con base a las dimensiones mencionadas, se busca identificar las capacidades institucionales instaladas producto de las AT y que ha contribuido al cumplimiento de las acciones (por ejemplo: la creación de áreas especializadas en derechos humanos y áreas afines, etcétera), y así señalar si la acción contribuyó a la incorporación del EBDH en otras funciones del servicio.

Ahora bien, cabe recordar que las AT tenían por objetivo “Fortalecer, en los funcionarios y funcionarias de los servicios, habilidades relacionadas con la aplicación del Enfoque Basado en Derechos Humanos al desarrollo de políticas públicas, de manera de contribuir al cumplimiento de acciones comprometidas en el Plan Nacional de Derechos Humanos”. Se espera que los servicios que reciban AT tengan las herramientas y capacidades para llevar a cabo las acciones comprometidas, no solo la seleccionada para el proceso en particular, sino que a

través del modelo de AT por etapas, las instituciones y los actores encargados de aplicar el PNDH, logren identificar aprendizajes y errores y adquieran las capacidades necesarias para ejecutar la política pública. El análisis se hizo a partir de la información producida en los grupos focales de titulares de obligaciones. El primero correspondiente al capítulo "Educación en Derechos Humanos", el segundo al capítulo de "Niños, Niñas y Adolescentes" y el tercero sobre "Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad".

7.2.1. Educación en Derechos Humanos

Para el análisis del Capítulo "Educación en Derechos Humanos", se consideró la participación de titulares de obligaciones de las siguientes instituciones: Oficina Nacional de Emergencia, Carabineros de Chile, Gendarmería de Chile, Ministerio de Educación y Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

La contribución de la Asistencia Técnica al cumplimiento de la acción está dada, principalmente, a partir de la formación y el mejoramiento de herramientas técnicas para la implementación de la acción. Se señala que los aportes fueron los siguientes: "Sistematización de contenidos y en identificar dónde están los elementos adicionales que necesitamos reforzar para crecer institucionalmente"; "también nos ayudaron a capacitar instructores, que luego aplicaban el programa, asistencia tanto teórica como práctica"; "al menos en nuestro caso, sí hubo un cambio. En el cómo podíamos medir los resultados". En general, se lograron avances significativos para instalar una capacidad institucional a través de la Asistencia Técnica.

En cuanto a la capacidad vinculada a la responsabilidad, en Gendarmería de Chile no lograron comprometer a las personas involucradas en el desarrollo de la acción, lo que se atribuye a la rotación de puntos focales, impidiendo la continuidad de la Asistencia Técnica y requiriendo más atención en procesos formativos para las personas nuevas que se iban integrando en el proceso.

Por otra parte, en cuanto a la autoridad, se valora el rol de los puntos focales en cada institución, ya que eso les otorgó reconocimiento para relacionarse con otras instituciones, y también internamente, para generar nuevos cargos vinculados a las materias de derechos humanos y dar un respaldo a sus requerimientos y solicitudes. En ONEMI mencionan que "el ejercicio de reportar al Plan, ahora se transformó en quien coordina a todos quienes se dieron cuenta del enfoque de DD.HH. Ahora existe el rol de coordinador de DD.HH. dentro de la institución. Esto se instaló como cultura". Así también en Carabineros de Chile en donde declaran que hubo una valoración a nivel institucional del departamento de derechos humanos, y en Gendarmería de Chile en donde se declaró que "el nombre de punto focal ahora es reconocido en la institución, entonces de esa forma hay algunas otras instancias donde se invoca al punto focal, se nos llama, se nos consulta".

En cuanto a las comunicaciones y el acceso a sistemas de información, solo desde ONEMI mencionan ciertas dificultades para el desarrollo de esa capacidad, ya que el proceso de Asistencia Técnica se disolvió con el tiempo por diversas razones, tales como la rotación de personas, el cambio de prioridades a nivel institucional y la falta de coordinación, por lo que no se logró dar continuidad al trabajo.

En relación con los recursos se plantea, principalmente, en cuanto a la generación de conocimientos y apoyo técnico para la construcción de indicadores a partir de los talleres y capacitaciones. En Carabineros de Chile, por ejemplo, cuentan la relevancia de "estos cursos *online*, donde se hizo una sistematización con varias versiones de estos cursos. Fue uno de los trabajos fundamentales de la Subsecretaría", por el aporte a la producción de conocimiento desde la misma institución.

Sobre la capacidad de tomar decisiones, no se reconocen tantos logros ya que se esperaba mayor acompañamiento desde la Subsecretaría de Derechos Humanos para poder avanzar en el cumplimiento de las acciones. Por ejemplo, en ONEMI comentan que se esperaba mayor capacitación, y ante esa carencia dicen “tuvimos que adaptar los indicadores a partir del abandono de parte de la Subsecretaría”. Asimismo, en Gendarmería de Chile señalaron que faltan más recomendaciones y mayor retroalimentación del trabajo realizado, ya que consideran que la Subsecretaría de Derechos Humanos debería sugerirles cómo hacer mejor el trabajo.

En general, los titulares tienen una valoración positiva del proceso de Asistencia Técnica, destacando las capacidades de autoridad, comunicación y acceso a sistemas de información y recursos.

Finalmente, la Asistencia Técnica contribuyó a la formación en derechos humanos de las y los funcionarios que fueron contraparte de la Subsecretaría de Derechos Humanos en el proceso. Sin embargo, se reconoce por parte de los funcionarios, una demanda de mayor acompañamiento en la implementación de las acciones, de más instancias de capacitación y de coordinación institucional, lo que expresa una diferencia entre la expectativa de los receptores de la AT y de lo que la AT realmente aportó.

7.2.2. Niños, Niñas y Adolescentes

Los titulares de obligaciones que participaron de la evaluación de este objetivo pertenecen a las siguientes instituciones: Subsecretaría de la Niñez, Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Estas instituciones venían previamente trabajando el Enfoque de Derechos Humanos, por lo que las Asistencias Técnicas permitieron profundizar el trabajo, compartir visiones a partir de un lenguaje común y fortalecer las capacidades técnicas instaladas. Así lo comentan desde la Subsecretaría de la Niñez en el grupo focal: “Más allá de comprender el enfoque de derechos, que ambas subsecretarías los manejamos bien, queríamos avanzar más. Hablaban el mismo lenguaje que uno, algo que a veces ni en la misma institución se encuentra”. Por otra parte, desde el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, consideraban que las acciones que debían implementar ya eran parte de las funciones del departamento, por ejemplo, “era parte de la hoja de ruta la erradicación del trabajo infantil”, que era uno de los compromisos asumidos. De la misma manera, en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, se señala que “sí estaban las capacidades técnicas, el levantamiento de encuestas es algo que ya hacíamos”.

En cuanto al compromiso y responsabilidad con la ejecución de las Asistencias Técnicas, se indica que fue un proceso de acompañamiento desde la Subsecretaría de Derechos Humanos, muy útil para sostener el trabajo conjunto con la institución. En ese sentido, señalan que “nos entregaron muchos insumos. Nos sentimos muy acompañados por ese equipo de la Subsecretaría, a pesar de ser un equipo pequeño, igual que el nuestro. Siempre sentimos que estaban disponibles y su apoyo era siempre relevante”.

En términos de autoridad, se evalúa de manera crítica la falta de visibilidad del PNDH. Desde el Ministerio del Trabajo y Previsión Social comentan que “las autoridades no tienen conocimiento del nivel de avance en que estamos, hay una desconexión con lo que se está haciendo”. Se plantea como dificultad que las autoridades no entiendan la relevancia del tema o crean que no es prioritario trabajar en las acciones del PNDH.

Se valora la capacidad de comunicación constante con la Subsecretaría de Derechos Humanos, lo que permitía mejorar las coordinaciones con otras instancias e instituciones para la implementación de las acciones. Así también se caracteriza como amigable la plataforma utilizada para los reportes, a pesar de las dificultades en

términos de contenidos. Es decir, como mencionan en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social: “Nos ayudaron mucho en la generación de indicadores, esto se reflejó en la dificultad de los reportes. A pesar de que la plataforma era muy amigable, muchos nos dimos cuenta de que después del reporte tendríamos que haber formulado los indicadores o metas de otra forma”.

En la misma línea, en cuanto a los recursos, todos los titulares valoran la generación de insumos, las capacitaciones y talleres formativos como muy relevantes en la medida que generaron un trabajo de concientización sobre el tema para la posterior implementación de la Acción a partir de esos conocimientos. Ahora bien, en términos económicos hubo mayores dificultades, sobre todo por la situación sanitaria y también por el déficit de recursos humanos. Sobre esto se señala que, “fue difícil impulsarlo en contexto de pandemia, donde hubo reorientación de recursos. El IFE laboral significó mucho en términos presupuestarios para SENCE. Se ve como incumplimiento, pero estábamos salvando otro ámbito del mundo laboral que en ese momento era más importante”.

Finalmente, la contribución de las Asistencias Técnicas en la toma de decisiones no fue mencionada directamente por los titulares, sin embargo, se puede inferir que hubo una dependencia del apoyo de la Subsecretaría de Derechos Humanos para todo el proceso de implementación de la acción. Por otra parte, se pudo constatar ciertas limitaciones, por ejemplo, para tomar decisiones en cuanto a la modificación de los indicadores, lo cual no era factible porque quedaban establecidos por decreto y para mejorarlos debían atravesar muchos procesos hasta su aprobación final.

En general, las instituciones reconocen una capacidad ya instalada para abordar las acciones, siendo la capacidad de comunicación y acceso a los sistemas de información y los recursos las más fortalecidas por la Asistencia Técnica.

En síntesis, las instituciones valoraron y reconocieron el aporte de la Asistencia Técnica en distintas materias. Un análisis preliminar por etapas constató la efectividad de la coordinación y el vínculo constante entre la Subsecretaría de Derechos Humanos y la contraparte institucional como un punto de partida para el desarrollo del proceso. La formación como segunda etapa es una contribución fundamental, puesto que el ciclo formativo planificado contribuyó a la interiorización del enfoque en derechos humanos, y, en consecuencia, a generar más capacidades para la implementación de las acciones comprometidas. En cuanto al informe técnico y las recomendaciones no hubo mayores antecedentes para evaluar su ejecución, sin embargo, dada la valoración del acompañamiento, y apoyo de la Subsecretaría de Derechos Humanos como etapa final del desarrollo de la Asistencia Técnica, se podría inferir que hubo una retroalimentación constante para llevar a cabo dicho informe y que el proceso formativo fue efectivo para incorporar las recomendaciones.

7.2.3. Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad

Para el análisis del Capítulo “Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad”, se consideró la participación de titulares de obligaciones de las siguientes instituciones: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Gendarmería de Chile.

Los receptores de la asistencia técnica valoran positivamente el proceso formativo y el acompañamiento inicial. El principal aporte señalado por los actores es la entrega de material formativo y el apoyo en la adaptación del diseño para la implementación de la acción.

Respecto del compromiso y responsabilidad con la ejecución de las acciones comprometidas, se puede destacar que los actores manifestaron una valoración general positiva del proceso de asistencia técnica de parte de quienes participaron de ella: “todos los funcionarios la valoran mucho. Sirvió mucho para entender el trabajo más colaborativo. Eso impactó en gestiones posteriores que no necesariamente estaban vinculadas con la asistencia técnica”.

Respecto con mejorar la legitimidad de las personas funcionarias frente a colegas y autoridades, no hubo mención por parte de los informantes más allá de lo señalado anteriormente, en relación con un mejor entendimiento del trabajo colaborativo.

Las personas informantes valoran especialmente la contribución de la Asistencia Técnica, ya que le permitió al servicio mejorar la capacidad de comunicación y acceso a sistemas de información. En particular, se valora el material formativo entregado por la subsecretaría de Derechos Humanos y, en particular, información sobre otras instituciones relacionada con la construcción de indicadores.

Des acuerdo con los recursos, las personas informantes señalan que el proceso de Asistencia Técnica no implicó un mayor o mejor acceso a recursos aparte del material formativo, sin embargo, en cuanto a una mejor gestión de los recursos organizativos, se manifiesta que durante el proceso hubo una reestructuración orgánica con el fin de buscar una línea de trabajo adecuada para la acción: “Estuvimos medios perdidos, hubo que cambiar los equipos, estuvimos como un año buscándole esa vuelta”.

En relación con la capacidad de toma de decisiones, se evalúa que fue el principal aporte de la Asistencia Técnica al equipo responsable de la acción, ya que se trabajó en mejorar indicadores y en la definición de una línea de trabajo para la acción, con el fin de acotar un diseño que, a juicio del equipo, era muy amplio y abstracto: “Había acciones muy amplias, y la AT nos sirvió para acotar, nos entregó mucho material importante. Planes [que eran] muy abstractos, nos ayudó a acotarlos, a bajarlos, eso lo valoramos mucho”.

En cuanto a las capacidades institucionales instaladas, es posible señalar que la asistencia técnica contribuyó, en mayor medida, a mejorar particularmente dos: la capacidad de comunicación y acceso a sistemas de información, y la capacidad de toma de decisiones.

En síntesis, se evalúa un aporte significativo de la Asistencia Técnica a la institución receptora. Esta asistencia sostuvo la continuidad en el paso de la etapa de diseño a la de implementación de la acción comprometida, lo que tenía como dificultad un cambio en las personas responsables, ya que quienes debían implementarla no habían participado de su diseño. Lo cual, da cuenta de que este último no fue suficientemente específico bajo el criterio de las nuevas personas encargadas de la acción y, por tanto, no permitía su implementación en prescindencia de quienes lo diseñaron. De esta manera, el replanteamiento de los indicadores y una mejor acotación del diseño, resultaron significativos para la implementación de la acción.

7.2.4. Conclusiones

En relación con el modelo de Asistencia Técnica elaborado por la Subsecretaría de Derechos Humanos, es posible señalar que este presenta un diseño detallado del proceso completo y sus etapas, contando con documentos de planificación específicos para las etapas de coordinación y de formación. Se observa una preocupación por establecer puentes de comunicación y colaboración con las instituciones, con la elaboración de material informativo accesible, con formato y forma adecuados para un mejor entendimiento con la

institución. Se observa también una preocupación especial en el ciclo formativo de la asistencia técnica, para el cual se generó material de lectura, un curso de autoaplicación y un taller práctico. No obstante, es posible observar una menor planificación para la etapa de seguimiento, en la evaluación de los resultados del proceso formativo, y en especial, de la aplicación de las recomendaciones realizadas.

Desde la percepción de las instituciones que participaron en el presente estudio, es posible apreciar que se valora positivamente el ciclo formativo y el acompañamiento de la Subsecretaría de Derechos Humanos como los procesos fundamentales y que tuvieron una mayor contribución a la implementación de la acción. En cuanto al plan de gestión y vinculación, las instituciones hicieron uso del material educativo, insumos y pautas entregadas, lo que se expresa en la relevancia de la coordinación en términos generales, referida al vínculo interinstitucional y los canales de comunicaciones utilizados para sostenerla. Sin embargo, en algunas instituciones el proceso de AT no se pudo llevar a cabo de manera satisfactoria, producto del contexto del confinamiento y restricciones debido a la pandemia por COVID-19 y eventualmente la falta de recursos humanos y económicos.

En la tabla 27 se presenta el resumen de los hallazgos descritos en el apartado anterior, por área de indagación y por capítulo.

Tabla 27: Resumen de los hallazgos según área de indagación y capítulos.

Capítulo	Responsabilidad / motivación /compromiso / liderazgo	Autoridad	Capacidad de comunicación y acceso a sistemas de información	Recursos	Capacidad de tomar decisiones	Capacidad institucional instalada	Contribuye a incorporación del EBDH en la institución
Educación en Derechos Humanos	(-) No lograron comprometer a las personas involucradas en el desarrollo de la acción, ya que hubo rotación de puntos focales, impidiendo la continuidad de la AT y requiriendo más atención en procesos formativos para las personas nuevas que se iban integrando en el proceso.	(+) Se valora el rol de los puntos focales en cada institución, ya que eso les otorgó reconocimiento para relacionarse con otras instituciones, y también internamente se generan nuevos cargos vinculados a las materias de derechos humanos y se da un respaldo a	(-) Se mencionan ciertas dificultades para el desarrollo de esta capacidad, ya que el proceso de Asistencia Técnica se disolvió con el tiempo por, entre otras cosas, la rotación de personas, el cambio de prioridades a nivel institucional y la falta de coordinación, por lo que no se logró dar continuidad al trabajo.	(+) Se valoran principalmente la generación de conocimientos y apoyo técnico para la construcción de indicadores a partir de los talleres y capacitaciones.	(-) No se reconocen tantos avances, ya que se esperaba mayor acompañamiento desde la Subsecretaría de Derechos Humanos para poder avanzar en el cumplimiento de las acciones.	(+) Se destacan las siguientes capacidades trabajadas: autoridad; comunicación y acceso a sistemas de información y recursos. Se contribuyó a través de la formación y el mejoramiento de herramientas técnicas para la implementación de la acción. Se logran avances significativos para instalar una capacidad institucional.	(+;-) Se contribuyó a la formación en derechos humanos de las y los funcionarios que fueron contrapartes de la Subsecretaría de Derechos Humanos en el proceso. Sin embargo, se reconocen deficiencias para dar continuidad de la implementación de las acciones: falta de acompañamiento, necesidad de más instancias de capacitación y de coordinación institucional.



Capítulo	Responsabilidad / motivación /compromiso / liderazgo	Autoridad	Capacidad de comunicación y acceso a sistemas de información	Recursos	Capacidad de tomar decisiones	Capacidad institucional instalada	Contribuye a incorporación del EBDH en la institución
		sus requerimientos y solicitudes.					
Niños, Niñas y Adolescentes	(+) Se señala que fue un proceso de acompañamiento desde la Subsecretaría de Derechos Humanos muy útil para sostener el trabajo conjunto con la institución.	(-) Se evalúa de manera crítica la falta de visibilidad del PNDH. Se plantea como dificultad que las autoridades no entiendan la relevancia del tema o crean que no es prioritario trabajar en las acciones del PNDH.	(+) Se valora la capacidad de comunicación constante con la Subsecretaría de Derechos Humanos, lo que permitía mejorar las coordinaciones con otras instancias e instituciones para la implementación de las acciones. Así también se caracteriza como amigable la plataforma utilizada para los reportes, a pesar de las dificultades en términos de contenidos.	(+ ; -) Se valora la generación de insumos, las capacitaciones y talleres formativos, ya que generaron un trabajo de concientización sobre el tema para la posterior implementación de la Acción. En términos económicos, hubo mayores dificultades, sobre todo por la situación sanitaria y también por el déficit de recursos humanos.	(-) No hubo mención a esta capacidad directamente por los titulares, sin embargo, se puede inferir que hubo una dependencia del apoyo de la Subsecretaría de Derechos Humanos para todo el proceso de implementación de la Acción. Por otra parte, se pudo constatar ciertas limitaciones, por ejemplo, para tomar decisiones en cuanto a la modificación de los indicadores, ya que estos estaban establecidos por decreto.	(+) Las instituciones consultadas venían previamente trabajando el EBDH, por lo que las Asistencias Técnicas permitieron profundizar el trabajo, compartir visiones a partir de un lenguaje común y fortalecer las capacidades técnicas instaladas. Las más fortalecidas fueron las siguientes: la capacidad de comunicación y acceso a los sistemas de información y los recursos.	(+) Las instituciones valoran y reconocen el aporte de la Asistencia Técnica en distintas materias. La formación fue una contribución fundamental, puesto que el ciclo formativo planificado contribuyó a la interiorización del enfoque en derechos humanos, y, en consecuencia, a generar más capacidades para la implementación de las acciones comprometidas.
Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad	(+) Existe una valoración general positiva del proceso de asistencia técnica de parte de quienes participaron de	(- ; +) No hubo mención de esta capacidad por parte de los informantes. No	(+) Valoración positiva de la entrega de material formativo, y en particular, la información sobre otras	(+ ; -) La AT no implicó mayor acceso a recursos, sin embargo, permitió mejorar las capacidades de gestión de los	(+) Se evalúa que fue el principal aporte de la AT al equipo responsable de la acción, ya que se	(+) La asistencia técnica contribuyó, en mayor medida, a mejorar particularmente dos: la capacidad de comunicación y	(+) En general, hubo una contribución de la AT a partir del proceso formativo altamente valorado por las instituciones,



Capítulo	Responsabilidad / motivación /compromiso / liderazgo	Autoridad	Capacidad de comunicación y acceso a sistemas de información	Recursos	Capacidad de tomar decisiones	Capacidad institucional instalada	Contribuye a incorporación del EBDH en la institución
	ella. Mejor entendimiento del trabajo colaborativo.	obstante, se señala un mejor entendimiento del trabajo colaborativo.	instituciones en relación con construcción de indicadores para el reporte de las acciones.	recursos organizativos.	trabajó en mejorar indicadores y en la definición de una línea de trabajo para la acción.	acceso a sistemas de información; y la capacidad de toma de decisiones.	además les permitió trabajar los indicadores y mejorar la implementación de la acción a través de las capacidades adquiridas.

Fuente: Elaboración propia basado en el análisis de los grupos focales, CSP.

A continuación se presentan las conclusiones generales del análisis por área de indagación y por capítulos.

En cuanto a la responsabilidad, motivación, compromiso y liderazgo, lo más relevante es el compromiso para sostener el acompañamiento durante todas las etapas de la AT, donde se reconoce el liderazgo de los/as funcionarios/as de la Subsecretaría de Derechos Humanos, ya que pudieron establecer un vínculo con los servicios. Sin embargo, en uno de los capítulos, esto no se logró debido a interrupciones en el proceso por la rotación de personas.

Respecto a la legitimidad con que cuentan las personas responsables de la implementación de la acción en relación con sus pares y autoridades superiores, existiría una contribución de la AT en otorgar una mayor legitimidad a los funcionarios/as que la recibieron en su institución. Sin embargo, esta contribución se dio a través de un traspaso de legitimidad desde la Subsecretaría de Derechos Humanos a los puntos focales. Es decir, estos habrían adquirido relevancia en sus instituciones en la medida que la Subsecretaría de Derechos Humanos los respaldaba. No obstante, en algunos casos, esta legitimidad se vio sobrepasada por la priorización, por parte de autoridades superiores en la institución, de otras actividades o proyectos, relegando las acciones relacionadas al PNDH. Esto, podría inferirse, tiene relación con que la legitimidad lograda fue sostenida desde fuera de la institución, y, por tanto, con una menor categoría de priorización ante criterios que surgían en la institución receptora.

La capacidad de comunicación y acceso a sistemas de información es de las más valoradas por las instituciones, ya que en general hubo una comunicación fluida en cada proceso; recibieron apoyo para el desarrollo de las actividades en el ciclo formativo individual y colectivo; tuvieron instancias de retroalimentación para recibir recomendaciones y mejoras para la implementación de la acción; y también fortalecieron los mecanismos de comunicación interinstitucional. Solo en el capítulo de "Educación en DD.HH." hubo déficit de esta capacidad por las dificultades particulares de las instituciones para sostener los puntos focales y darle continuidad al proceso.

Respecto de los recursos, se valoran positivamente los insumos formativos entregados a las instituciones, que enriquecieron su quehacer. Se valoró también el aporte de la AT para mejorar la gestión de los recursos organizativos y fomentar el trabajo colaborativo. Sin embargo, en cuanto a los recursos económicos, la AT da cuenta de una valoración deficiente del acceso a estos, así como la falta de asesoramiento para mejorar la

gestión de los recursos. Según las personas informantes, el limitado financiamiento fue uno de los obstáculos que más dificultó la implementación de las acciones. Se podría plantear que la gestión de los recursos económicos responde más a un “saber hacer”, un conocimiento construido sobre la experiencia y la superación de obstáculos particulares a la institucionalidad, y por lo tanto, al ser este el primer PNDH y la Subsecretaría de Derechos Humanos recién creada, era poco probable una transmisión de conocimientos en este ámbito hacia las instituciones. Más bien, podría constituir un potencial conocimiento generado desde las instituciones, posterior a la implementación de este primer PNDH.

En relación con la capacidad para tomar decisiones, existe una valoración general más bien negativa sobre su instalación con la AT, asociada a que el EBDH era novedoso para algunas de las instituciones. Esto último, implicó una serie de dudas respecto de cómo implementar las acciones comprometidas. Si bien la AT contribuyó a resolver muchas de estas, se generó una demanda de confirmación de las decisiones tomadas hacia la Subsecretaría de Derechos Humanos, o de acompañamiento en la toma de decisiones. Esto da cuenta de que no hubo una capacitación adecuada en esta materia, ya que no estaba contemplada explícitamente en las etapas de la AT. Se esperaba que el Servicio tuviera la voluntad, los recursos y el interés en las acciones propuestas, no así la capacidad de tomar decisiones para implementarlas. Por ejemplo, en la Encuesta de Caracterización y Necesidades de Formación, no se indaga en esta capacidad. Se vislumbra que en los casos en que la AT no generó un acompañamiento continuo en la implementación, los equipos receptores no pudieron llevar a término las acciones comprometidas, ya que no desarrollaron la capacidad de resolver por sí mismos las deficiencias o dificultades del proceso. No obstante, se puede dar cuenta de un avance en el desarrollo de esta capacidad, a partir de la generación de un criterio propio para la toma de decisiones, distinto de lo estrictamente definido por la Subsecretaría de Derechos Humanos.

La capacidad institucional instalada se evalúa de manera positiva, aunque no se logró completamente en todas las áreas de indagación. Destaca particularmente la capacidad de comunicación y acceso a sistemas de información, lo que se condice con la relevancia del plan de gestión y vinculación elaborado por la Subsecretaría de Derechos Humanos. Asimismo, los recursos fueron una capacidad fortalecida a través de la AT, pero principalmente en términos de gestión organizativa, más que la gestión económica y de recursos humanos, puesto que el déficit de presupuesto y de personal fueron evidenciados por los titulares de los servicios como un impedimento para la implementación de las acciones.

En relación con los capítulos se observan algunas diferencias en el impacto de la AT:

En “Educación en Derechos Humanos” realizan mayores críticas al proceso de AT, mencionando un menor reconocimiento institucional por parte de las autoridades. También se presentan mayores deficiencias, ya que hubo bajo compromiso del personal para el desarrollo de la AT, problemas de comunicación y coordinación y dificultades para tomar decisiones con autonomía de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

En “Niños, Niñas y Adolescentes” se declara un mayor conocimiento del Enfoque Basado en Derechos Humanos y valoración de la AT, puesto que ya se trabajaba en esa materia. Se valora la continuidad del trabajo a partir de la AT, el fortalecimiento de las herramientas a partir del ciclo formativo y la mejora en la vinculación interinstitucional.

El capítulo en que más se valoró el impacto de la AT fue “Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad”, puesto que se reconocen múltiples aprendizajes y se valora el acompañamiento recibido. Incluso, en las

dimensiones más débiles las personas informantes resaltan mejoras en la coordinación y trabajo en equipo y en la gestión de los recursos.

Finalmente, a partir de la evaluación se puede atribuir como resultados de las AT algunos cambios en las instituciones receptoras, tales como la validación de los puntos focales al menos en dos áreas temáticas: la generación de conocimientos, capacidades y herramientas a partir de los ciclos formativos y el fortalecimiento de los canales de comunicación en cada Servicio y entre instituciones. Sin embargo, no es posible determinar en qué medida estos resultados atribuidos a la asistencia técnica contribuyeron finalmente en la implementación de las acciones y a alcanzar sus objetivos. Por lo tanto, es posible plantear que las Asistencias Técnicas contribuyeron en la ejecución del Plan basándose en lo que señalan los actores, pero la evidencia no alcanza para medir esta contribución, ya que no se cuenta con reportes de implementación de las recomendaciones emanadas del proceso de Asistencia Técnica, ni registro del proceso de seguimiento posterior a la entrega de los informes técnicos.

7.3. OBJETIVO III: IMPACTO DE LAS ACCIONES EN LA VALORACIÓN Y PERCEPCIÓN DE LOS TITULARES DE DERECHOS

A continuación se presentan los hallazgos relacionados con el tercer objetivo de la presente evaluación que responde a la siguiente pregunta:

¿Cuáles fueron los cambios (impacto) en relación con la valoración del rol que el PNDH ha jugado para el ejercicio efectivo de los derechos humanos?

Los hallazgos se presentan por capítulo y según los siguientes contenidos a indagar: Situación de los Derechos Humanos, Igualdad y no discriminación, Rendición de cuentas, Participación e indivisibilidad. Además, se consideró la realización de monitoreo al Plan por parte de los titulares.

El análisis se hizo a partir de la información producida en los grupos focales de titulares de derechos³². El primero correspondiente al capítulo "Educación en Derechos Humanos", el segundo sobre "Niños, Niñas y Adolescentes", y el tercero sobre "Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad".

7.3.1. Educación en Derechos Humanos

Los titulares de derechos tienen muy poco conocimiento del Plan, por lo que el impacto en su valoración es mínimo. En este sentido, no se reconocen cambios en el ejercicio de los derechos humanos.

Respecto a la situación de los derechos humanos, los titulares conocen el marco normativo en cuanto a los estándares y recomendaciones, pero también valoran el análisis contextual de las vulneraciones a los derechos humanos que se evidencian en los procesos participativos, los cuales no han sido adecuados. No hay una

³² Dada la imposibilidad de poder levantar información directa de titulares individuales de derechos, el equipo de evaluación propuso levantar esta información a través de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo de la promoción y defensa de los derechos humanos en Chile. Tanto a nivel general, como en relación con las tres áreas de indagación del estudio. Se trata, en consecuencia, de un acceso "mediado" o "indirecto" respecto a la valoración y percepción del PNDH en los titulares de derechos.

valoración respecto del rol e incidencia del Plan en la situación de la educación en derechos humanos, menos en mejorar el ejercicio de estos. Se comenta que el Plan debería ir más adelantado en el sentido de atender al contexto, sin embargo, esa expectativa no se ha cumplido. Se señala de manera crítica que no hay una conexión del Plan con la situación concreta, es decir, "en el papel hay enunciados, pero los indicadores están alejados de lo que se espera que ocurra en realidad", "falta levantar acciones concretas, o el conocimiento de ellas hacia la sociedad civil". Se reitera una falsa expectativa generada por el Plan, en términos de incidencia por parte de los titulares de derechos.

Sobre el principio de igualdad y no discriminación identifican la incidencia del Gobierno en el Plan y la distancia entre lo que se propone en el papel, versus lo que realmente ocurre en la realidad que los titulares evidencian cotidianamente. Señalan que "si bien se ve un cumplimiento de las acciones del PNDH por la elaboración de un documento, pero en la práctica está lejos de cumplirse".

Acerca de la rendición de cuentas, los titulares manifiestan un desconocimiento de los contenidos y resultados del Plan, por lo que consideran que no se puede evaluar el impacto si no se conoce la evaluación de las acciones en concreto. En este sentido, evidencian que no ha existido un diálogo al respecto con las organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto a la participación señalan no haber sido convocados a ser parte del proceso e identifican demandas claras para futuros planes: "Creo que para un nuevo plan debe haber participación, difusión masiva, monitoreo y trabajo interministerial e intersectorial para el cumplimiento de metas". Así también, reconocen la importancia de la sociedad civil y la necesidad de ser escuchados por los funcionarios estatales, no solo de manera consultiva, sino que esperan ser invitados a participar directamente, con incidencia en todas las etapas del Plan. Ante el desconocimiento y la no participación, identifican una deficiencia en los alcances del Plan hacia los titulares de derechos, y en consecuencia, a la ciudadanía.

En relación con la indivisibilidad, al igual que en la participación, se evidencia una desconexión del Plan respecto de la sociedad civil y del contexto de vulneración de derechos humanos. Al no haber incidencia de los titulares de derechos en el diseño, implementación y seguimiento al Plan, este no se vio permeado por los contextos ni otros procesos presentes en la realidad en la cual se desenvuelven las organizaciones de la sociedad civil.

El último contenido a revisar es el monitoreo, en este sentido, los titulares no fueron involucrados como organizaciones de la sociedad civil, ni en la implementación ni en el seguimiento al Plan. Excepcionalmente, recordaban haber participado en alguna etapa de diseño, pero hace ya bastantes años y sin ningún tipo de continuidad. Por otra parte, señalan no conocer experiencias de monitoreo en el país, y solo mencionan como ejemplo una plataforma en Uruguay. Igualmente, manifiestan una expectativa de mejora respecto del vínculo con la institucionalidad cuando señalan que debería existir un "diagnóstico interno de las instituciones respecto a su formación con enfoque en derechos humanos, deberían tener un diagnóstico por institución, deberían recoger las críticas y contribuciones de la sociedad civil".

En síntesis, solo los primeros dos contenidos a indagar tienen mayor conocimiento por parte de los titulares de derechos en relación con el Plan, conocen en detalle la realidad que trabajan a diario, sin embargo, no están interiorizados en lo que el Plan ha propuesto trabajar en la materia. Sobre el resto de los contenidos, existe mayor desconocimiento y valoración negativa del impacto del Plan y la incidencia que han tenido como titulares de derechos.

7.3.2. Niñas, Niños y Adolescentes

Los titulares de derechos tienen conocimiento de la existencia del Plan, pero no de las acciones en particular.

En relación con la situación de derechos humanos, valoran positivamente los cambios a nivel institucional, sin embargo, consideran que estos no han generado un cambio en la situación de derechos de niños, niñas y adolescentes. Manifiestan que no ha mejorado el apoyo y la protección de estos por parte del Estado. Señalan que los funcionarios que se relacionan directamente con NNA (“la primera línea”) son quienes finalmente deben asegurar la ejecución de sus derechos. Existiría una cultura en las familias de NNA, que los entiende “como objeto-propiedad”, y que obstaculiza el quehacer de la institucionalidad, ya que sigue la lógica de “no te metas con mi hijo” (sic.). Según esta lógica, los familiares “asumen la dependencia de NNA como un factor de imposibilidad de autonomía para la toma de decisiones”. Señalan también que la relación de NNA con el Estado “es principalmente judicial”.

Respecto de igualdad y no discriminación, se admite un avance desde el punto de vista estructural de reconocimiento del principio de igualdad, principalmente relacionado con la existencia de una ley. Plantean que existe “una mirada más progresista en relación con el Enfoque de Derechos Humanos”, pero que no tiene un correlato en la implementación de la política pública.

Sobre la rendición de cuentas, los titulares desconocen las acciones, sin embargo, se prepararon para la entrevista e investigaron sobre el Plan. En este sentido, señalan que “no hay un mayor conocimiento ni conexión entre el Plan y el trabajo cotidiano desde la sociedad civil, ni entre la misma institucionalidad en materia de NNA”. Es por ello que exponen la necesidad de generar espacios de acuerdo y coordinación, ya que manifiestan que “el PNDH no sirve de nada si no se conoce, si no hay un plan de comunicación”. En general, valoran las acciones declaradas en el papel, pero consideran que están inconexas con el contexto en que ellos trabajan, por lo que no se cumple la expectativa que tenían de un Plan Nacional de Derechos Humanos.

En relación con la participación, los titulares señalan que “ha habido una efervescencia en los últimos procesos políticos, de participación ciudadana de parte de NNA, hartos de eso promocionado por los adultos, pero también desde los propios NNA”, sin embargo, esta valoración es a partir de la participación de la sociedad civil en el contexto en que los titulares se movilizan, no debido a las acciones del Plan. De acuerdo con lo que comentan los titulares, no hay un reconocimiento efectivo de los derechos humanos de NNA, sino que las instituciones lo utilizan como relato, pero no lo ponen en práctica. En ese sentido, identifican los vínculos entre NNA que parecen como imperceptibles para los adultos, reconocen y valoran la participación de NNA como en el movimiento secundario, en tanto sujetos de derechos, sin embargo, consideran que la sociedad civil no tiene capacidad de incidencia real, que es muy mínima actualmente. Esto, principalmente, porque no hay un vínculo directo de la institucionalidad con los titulares de derechos.

Acerca de la indivisibilidad, indican que hay una lectura errada desde el mundo adulto sobre la niñez y que esa situación está en constante cambio. En este sentido, los titulares manifiestan que no se ha identificado por la institucionalidad, los nuevos espacios de desarrollo de NNA que son relevantes a considerar para una política pública que resguarde sus derechos. Esto se debería, principalmente, a la distancia de la institucionalidad con la sociedad civil que trabaja esta temática, por lo que se reafirma una desconexión con el contexto y los procesos de cambio que ocurren en la actualidad en niños, niñas y adolescentes.

Por último, sobre el monitoreo consideran que hay ciertas dificultades para realizar un seguimiento al Plan, de partida por la poca información, pero también por la construcción de los indicadores, la falta de orientación técnica del servicio mejor niñez en relación con el PNDH y la desconexión con la ejecución de acciones desde la sociedad civil. Reconocen la importancia de los indicadores para levantar un monitoreo y sobre ello sostienen que “se necesitan indicadores de impacto, más que de avance de las actividades. Los controles de gestión tienen esclavizadas a las instituciones, es necesario simplificar los procesos”. Tiene una evaluación negativa de este proceso por las dificultades ya mencionadas, pero también porque no fueron convocados.

En resumen, la situación de los derechos humanos y la igualdad y no discriminación son contenidos medianamente valorados por los titulares, principalmente porque conocen ampliamente la vulneración de derechos en la materia, por lo mismo, identifican ciertos avances institucionales, pero los consideran insuficientes. De la misma manera, consideran que existe una desconexión evidente entre el Plan y sus contenidos y las acciones de la sociedad civil en materia de niños, niñas y adolescentes, por lo que evalúan de forma negativa el resto de los contenidos como la rendición de cuentas, la participación, la indivisibilidad y el monitoreo.

7.3.3. Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad

En general, los titulares de derechos tienen una visión negativa del impacto del Plan en el capítulo “Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad”.

En primer lugar, sobre la situación de los derechos humanos, conocen a cabalidad las condiciones carcelarias, por lo que reconocen la ausencia del Estado y la desconexión de la institucionalidad respecto de la realidad de las personas privadas de libertad. En este sentido señalan que “institucionalmente se ha normalizado, y esto ha sido a lo largo de la historia, el maltrato a las personas privadas de libertad, como parte del proceso. Incluso también los mismos presos y presas asumen que violar sus derechos humanos pasa a ser parte de, porque ellos cometieron un delito y ellos tienen que asumir ese daño colateral, por fuera de la ley”. Existe, además, un juicio muy severo respecto de la visión de la ciudadanía que no reconoce los derechos humanos de las personas privadas de libertad, por ello señalan que “los presos no son considerados personas” y que “existe una perspectiva de que dar beneficios es dar lujos a los presos”.

En cuanto a igualdad y no discriminación, los titulares manifiestan que, a pesar de la existencia del Plan, no se toma en cuenta a las personas privadas de libertad como personas vulnerables, ni se atienden sus necesidades de manera adecuada por parte de las instituciones responsables y garantes de sus derechos. Indican que “a pesar de que existan leyes que protejan a personas privadas de libertad, estas no se cumplen en las cárceles, es como si no existieran”. Por ejemplo, respecto a Gendarmería, tienen una evaluación negativa de su funcionamiento, ya que en muchas ocasiones impiden el ingreso de encomiendas, no permiten a los y las presas asistir a funerales a despedirse de sus familiares fallecidos, y continúan validando malos tratos al interior de las cárceles como golpizas, mala alimentación o hacinamiento, entre otras. Por ello señalan que “ha costado doblarle la mano a la indolencia institucional”. Incluso, evidencian claras situaciones de desigualdad y discriminación, ya que además de los abusos contra la población penal, los profesionales del departamento de derechos humanos de Gendarmería también se ven afectados cuando denuncian las situaciones de abuso y tortura al interior de las cárceles, ya que son perseguidos y ponen en riesgo su trabajo. Asimismo, los activistas y defensores de los derechos humanos de presas y presos han tenido que recurrir al Comité de Prevención de la Tortura para buscar protección ante el miedo al actuar de Gendarmería. A pesar de esta visión crítica, “destacan que se han implementado protocolos en Gendarmería por el departamento de derechos humanos.

Al menos desde esa institucionalidad responden y dan acceso a los observadores penitenciarios de derechos humanos". De esta manera, dan cuenta de que el Plan no ha tenido ninguna incidencia en mejorar las situaciones de desigualdad, ni ha incorporado a los titulares de derechos en el proceso.

Con respecto a la rendición de cuentas manifiestan desconocimiento total del Plan, sus contenidos y resultados, no han sido informados de ello. En este punto, tienen antecedentes sobre una de las acciones del Plan que considera el diseño de un proyecto de ley que garantice el control jurisdiccional en la etapa de ejecución de la pena, sobre esto manifiestan que "es un piso legal mínimo para que las penas no queden a criterio de los funcionarios que administran las cárceles". Sin embargo, el acceso a esta información fue por el trabajo que realizan directamente con los y las presas, no por conocer las acciones del Plan en esta materia.

De la misma manera, la valoración sobre la participación es negativa, puesto que no fueron convocados a ninguna de las etapas del Plan, por lo tanto, la ciudadanía tampoco ha tenido acceso a la información ni se ha hecho parte.

En términos de la indivisibilidad del Plan respecto a los procesos de la política y el contexto de la reinserción social de personas privadas de libertad, también existe una visión negativa de los titulares, ya que señalan que "mejoró la oferta de reinserción social, pero con muy pocos cupos, finalmente es mano de obra barata para el empresario". Es decir, la política no se adecuó a la demanda necesaria en un contexto de flexibilización laboral que precariza aún más las condiciones de trabajo de la población penal. En este sentido, no hay una conexión desde la institucionalidad impulsora del Plan con la realidad de las condiciones carcelarias, ni la política pública se adecúa a las necesidades de las personas vulnerables. Comentan que la situación se ha mantenido igual hace más de 10 años, tiempo en que no ha habido incidencia directa ni de las personas privadas de libertad, ni de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de mejora de la política con enfoque de derechos humanos.

En último lugar, respecto al monitoreo del Plan, tampoco han sido convocados por ninguna institución, menos el INDH, ya que no tienen contacto directo fruto de las diferencias con la última dirección del Instituto.

En general, en los tres primeros contenidos hay una mayor valoración de los impactos del Plan, sin embargo, permeados por un desconocimiento común y una crítica severa a los aportes del Plan en particularidad y de la institucionalidad estatal en general, a mejorar las condiciones reales de las personas privadas de libertad.

7.3.4. Conclusiones

Usualmente, los titulares de derechos no tienen conocimiento preciso e integral respecto del PNDH, los consultados sostienen que no fueron convocados a ser parte del proceso en ninguna de sus etapas, y tienen una valoración crítica de cómo se ha hecho cargo la institucionalidad en materia de derechos humanos en las tres áreas temáticas a indagar.

Tabla 28: Resumen de los hallazgos según área de indagación y capítulos

Capítulos/ Contenidos	Situación de los Derechos Humanos	Igualdad y no discriminación	Rendición de cuentas	Participación	Indivisibilidad	Monitoreo
Educación en DD.HH.	(+ ; -) Si bien se comprende que existe un análisis contextual en el diseño, a partir de las recomendaciones y estándares internacionales, señalan que no lo hubo desde las situaciones de vulneración que pueden evidenciar los procesos participativos.	(+ ; -) Se valora que exista un reporte formal de los resultados de las acciones, sin embargo, se señala que en la práctica no hay avance en cuanto a igualdad y no discriminación.	(-) No se puede evaluar impacto si no se conoce la evaluación de las acciones.	(-) No se ha promovido la participación e involucramiento de la sociedad civil.	(-) No se identifica la posibilidad de mediar el proceso de implementación ni hacer seguimiento al plan, ya que no han sido convocados a participar.	(-) No conocen experiencia de monitoreo, no fueron convocados.
Niños, Niñas y Adolescentes	(+ ; -) Se percibe un cambio institucional a nivel estructural, no obstante, se señala que no ha mejorado la situación de derechos de NNA. Se plantea la falta de una autoridad nacional en el tema, con mandato frente a otros servicios públicos y que ejerza un liderazgo. Se plantea la existencia de un relato institucional que reconoce a	(+ ; -) Se reconoce un avance desde el punto de vista estructural de reconocimiento del principio, pero no en la implementación de la política pública	(-) No se reconoce el vínculo entre el plan y la sociedad civil, ni entre la misma institucionalidad en materia de NNA. Existe una valoración negativa respecto de la relación de la institucionalidad con NNA y la sociedad civil, en términos de control y fiscalización.	(-) No se ha promovido la participación e involucramiento de la sociedad civil. Sin embargo, reconocen un contexto político de efervescencia de participación ciudadana de parte de NNA, promovido por adultos, pero también desde los propios NNA.	(-) No se identifica la posibilidad de mediar el proceso de implementación ni hacer seguimiento al plan, ya que no han sido convocados a participar.	(-) Identifican intentos de monitoreo desde su organización, pero que no han tenido continuidad. No contemplan el PNDH en sus sistemas de monitoreo y plantean la dificultad de monitorear los Indicadores.



Capítulos/ Contenidos	Situación de los Derechos Humanos	Igualdad y no discriminación	Rendición de cuentas	Participación	Indivisibilidad	Monitoreo
	NNA como sujetos de derechos, pero que no tiene un correlato en la política pública. Se plantea que la relación del Estado con NNA es principalmente judicial.					
Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad	(-) Valoración negativa de la visión estatal sobre la realidad de PPL. Existe una perspectiva en el Estado de que dar beneficios es "dar lujos" a PPL. Consideran que hay una visión de que los sujetos privados de libertad no reconocen sus derechos y justifican que sean vulnerados por su condición carcelaria.	(+ ; -) Reconoce la existencia de leyes que protegen a PPL, pero valoran negativamente su cumplimiento en la práctica. No ha habido cambio en las condiciones carcelarias de PPL.	(+ ; -) Valoran en concreto el proyecto de Ley de ejecución de penas (acción del plan), ya que permitiría evitar que las penas no queden a criterio de funcionarios que administran las cárceles.	(-) No se ha promovido la participación e involucramiento de la sociedad civil. No han sido convocados.	(-) No se identifica la posibilidad de mediar el proceso de implementación ni hacer seguimiento al plan, ya que no han sido convocados a participar.	(-) No conocen experiencia de monitoreo, no fueron convocados.

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de los grupos focales, CSP.

A continuación se presentan las conclusiones generales del análisis por contenido y por capítulos.

En cuanto a los contenidos sobre la situación de los derechos humanos, los titulares de derechos tienen mucha claridad respecto del funcionamiento institucional y lo valoran como deficiente en tanto no se ha mejorado la situación de los sujetos vulnerados que ellos atienden. Comentan que la institucionalidad no tiene capacidades para resolver las necesidades de la población objetivo en cada área temática, no hay una traducción del discurso sobre garantizar los derechos humanos en materia de política pública, e incluso, como en el caso del capítulo acerca de reinserción social, cuando la hay, no se respeta.

En la misma línea, el principio de igualdad y no discriminación se considera incumplido, aunque haya acciones comprometidas calificadas como cumplidas. Los titulares cuestionan que esas acciones tengan un real impacto en la situación concreta que atienden. A pesar del reconocimiento de algunos avances, estos serían insuficientes ante las necesidades de cada área temática.

Sobre la rendición de cuentas, los titulares no pueden hacer una evaluación significativa, ya que no conocen en detalle las acciones del plan ni cómo fueron ejecutadas. En ese sentido, evidencian una desconexión entre el PNDH y la sociedad civil. Solo en reinserción social, valoran una medida impulsada por el Plan, que incipientemente estaría significando mejoras para la situación de las personas privadas de libertad.

En cuanto a participación, declaran no haber sido convocados a ninguna instancia relacionada con el Plan. Además evalúan que no ha habido participación de la sociedad civil en la materia, con excepción de la situación de niños, niñas y adolescentes, en que se reconoce una efervescencia del tema y un aumento de la participación de los mismos, muchas veces impulsados por los adultos. Sin embargo, destacan en NNA y RS otros mecanismos de participación relevantes que se han desarrollado con independencia del Plan y sin relación a él, tales como el estudio “Modelos culturales de crianza en Chile: Castigo y ternura, una mirada desde los niños y niñas” y el informe final del proceso participativo constituyente denominado “Discusiones y propuestas para un nuevo Chile: la participación de personas privadas de libertad en cabildos penitenciarios”.

El principio de indivisibilidad tampoco puede ser evaluado a cabalidad por los titulares, ya que han estado desconectados del proceso de diseño, implementación y seguimiento del Plan, entonces, al no ser parte de las etapas, no pueden identificar cambios o influencias del contexto en el desarrollo del mismo.

Por último, también hay un desconocimiento general sobre el monitoreo del plan por parte de la sociedad civil, ya que no fueron convocados a realizar seguimiento ni por la Subsecretaría de Derechos Humanos, ni por el INDH.

Ahora bien, las conclusiones por capítulo también indican la distancia entre los titulares de derechos y el PNDH en cada una de las temáticas analizadas. En todas destacan la situación en derechos humanos y la igualdad y no discriminación, como los contenidos que mayormente conocen los titulares de derechos, principalmente por su quehacer cotidiano desde la sociedad civil, no así por estar involucrados en las etapas del Plan. Es por ello, que sus críticas hacia la institucionalidad en materia de derechos humanos son muy severas producto del distanciamiento que tiene con la realidad de las personas vulnerables que ellos atienden. En esa línea, los contenidos sobre rendición de cuentas, participación, indivisibilidad y monitoreo tienen una valoración negativa, ya que los titulares de derechos no se sienten convocados por la institucionalidad impulsora del PNDH, señalando que, en general, no han tenido incidencia en ninguna parte del proceso y que no han realizado seguimiento pues desconocen las acciones comprometidas en particular, y el Plan en general.

8. TEORÍA DE CAMBIO

A continuación, se presenta la teoría de cambio del primer PNDH y su posterior análisis evaluativo, de manera tal que sea posible revisar los objetivos antes presentados, mediante un marco teórico y metodológico coherente.

La teoría de cambio “es un modelo explicativo que permite dar cuenta del recorrido que debe realizar una intervención para alcanzar sus finalidades. La misma explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. Puede elaborarse para cualquier nivel de intervención, ya se trate de un acontecimiento, un proyecto, un programa, una política, una estrategia o una organización” (Rogers, 2014). En el caso de la presente evaluación, la teoría de cambio visibiliza el modelo teórico/metodológico adoptado por la Subsecretaría de Derechos Humanos, a fin de orientar la implementación del PNDH y su posterior evaluación. La teoría de cambio puede ser desarrollada de manera explícita, ya sea para una planificación estratégica o para orientar la ejecución, o también puede ser reconstruida a posterioridad, con el fin de orientar una evaluación de impacto. Este último es el caso del estudio evaluativo actual, que se orienta al análisis de resultados e impactos en términos cualitativos.

Tal como se mencionó, la teoría de cambio es la estructura lógica que busca explicar cómo las actividades producen una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos u objetivos finales previstos. En tanto esta no se ha construido anteriormente de manera explícita para el primer PNDH, se ha reconstruido en la presente evaluación, en primer lugar, mediante la elaboración de una matriz de marco lógico, que consiste en la identificación de los objetivos de fin (largo plazo), de propósito (corto y mediano plazo; el efecto inmediato que se espera producir al alcanzar los resultados), los resultados esperados del Plan, los componentes o productos que se pretendía entregar y las actividades planificadas para cada uno de estos, por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos. En segundo lugar, y a partir de lo anterior, se ha reconstruido mediante la identificación de estrategias, supuestos y riesgos, la cadena lógica que explica la relación causal entre cada uno de los elementos antes mencionados.

El análisis, orientado a la reconstrucción de la teoría de cambio del primer PNDH, se ha realizado con base en la revisión documental, las entrevistas a actores claves, especialmente las realizadas a las exsubsecretarias que lideraron su elaboración e implementación, los grupos focales, junto con las observaciones y los conocimientos que ha ido generando el equipo evaluador respecto del proceso de elaboración del PNDH. A partir de estas fuentes, se ha delimitado el esquema de teoría de cambio, en tanto visión de la perspectiva inicial respecto del cambio que el Estado, desde la Subsecretaría de Derechos Humanos, pretendía generar con el primer Plan Nacional de Derechos Humanos. Posteriormente, se presenta la validación de esta teoría de cambio, a fin de corroborar su viabilidad y el alcance del impacto esperado. Este análisis se ha realizado a partir de las fuentes mencionadas anteriormente, junto con el panel de expertos y la revisión de literatura e investigaciones externas, cuyas referencias se mencionan en el texto.

8.1. TEORÍA DE CAMBIO DEL PNDH

En este apartado, se presenta la teoría de cambio del PNDH, elaborada por el CSP con base en el análisis realizado. Como se ha indicado, la Teoría del Cambio (TC) es una metodología de diseño de proyectos que se utiliza para explicar cómo y por qué las actividades de un proyecto esperan producir cambios deseados, proporcionando una hoja de ruta para que dichos cambios sucedan. En esta evaluación se propone la

reconstrucción de una TC para analizar los impactos del primer PNDH. Sin perjuicio que el primer PNDH no consideró formalmente una TC para orientar el accionar la ejecución del PNDH, el CSP ha propuesto contar con ella para mirar, de forma retrospectiva, el devenir del Plan.

En primer lugar, se puede apreciar la cadena de cambios que *contribuyen* a alcanzar el objetivo de Fin (objetivo orientador del PNDH). Para ello se requiere la identificación de Insumos y Actividades que permitan cumplir los Componentes. A las Actividades y Componentes se les *atribuye* el cumplimiento de los Resultados (categoría intermedia generada ad hoc a la estructura del Plan). Desde los Resultados es posible *contribuir* al logro del Propósito y desde este al Fin.

Figura 6: Cadena de cambio (lineal), Teoría del Cambio.



Fuente: Elaboración Propia CSP, sobre la Teoría del Cambio.

En la Tabla 29 se presenta el resumen narrativo (o matriz de marco lógico) que permite visibilizar la cadena de resultados esperados en la Teoría de Cambio, en relación con el PNDH.

Tabla 29: Teoría del Cambio en el PNDH.

Fin	Propósito	Resultados	Componentes	Actividades para el desarrollo de los componentes (desarrolladas por la Subsecretaría)
Contribuir en el establecimiento de los derechos humanos como horizonte normativo en políticas públicas.	Incorporar el enfoque de derechos humanos en el Estado y sus reparticiones, de forma transversal en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de sus políticas, planificaciones y programas ³³ .	1. Las reparticiones del Estado que participan del PNDH desarrollan una capacidad (saber hacer) institucional y conocimientos específicos para implementar el EBDH en su quehacer institucional, de manera integral y coherente.	Las reparticiones del Estado que participan del PNDH reciben un proceso de Asistencia Técnica y formación en derechos humanos para desarrollar capacidades que les permitan implementar el EBDH a través de las acciones comprometidas en el marco del PNDH.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistematizar las recomendaciones tanto internacionales como del INDH en materia de derechos humanos para orientar a las reparticiones del Estado en el compromiso de acciones, en el marco del PNDH. ▪ Diseño del PNDH a través de la construcción de indicadores que permitan implementar acciones en cada repartición del Estado. ▪ Realización de Asistencias Técnicas a cada repartición que participa del PNDH, para acompañar el desarrollo e implementación de las acciones. ▪ Monitorear el estado de cumplimiento de las acciones comprometidas por las reparticiones del Estado. ▪ Ejecutar una evaluación intermedia para diagnosticar el estado de avance del PNDH.
		2. Las reparticiones del Estado que participan del PNDH cuentan con	El PNDH es legitimado por las reparticiones del Estado a través	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instalar mesas interministeriales para promover el compromiso y la implementación de las acciones en todas las reparticiones del Estado.

³³ Subsecretaría de Derechos Humanos (2020). Primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, página 7.

Fin	Propósito	Resultados	Componentes	Actividades para el desarrollo de los componentes (desarrolladas por la Subsecretaría)
		una estructura institucional formal que permite comprometer e implementar acciones en materia de DD.HH.	del compromiso de los actores para diseñar, implementar y monitorear las acciones comprometidas.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Designar puntos focales (personas encargadas) en cada repartición que participa del PNDH. ▪ Asegurar el compromiso y la capacidad para tomar decisiones de los puntos focales en cada repartición mediante la vinculación permanente con la Subsecretaría de DD.HH. ▪ Establecer mecanismos de comunicación y coordinación interinstitucional con apoyo y acompañamiento de la Subsecretaría de DD.HH.
		3. La ciudadanía participa activamente del diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PNDH	Se aseguran mecanismos de participación ciudadana en todas las etapas del PNDH, de modo que permitan articular las demandas ciudadanas con las acciones del Estado en materia de DD.HH.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realizar convocatorias regionales dirigidas a representantes de la sociedad civil que se desenvuelven en el campo de la promoción y defensa de los Derechos Humanos para asegurar su participación en el proceso de construcción del PNDH. ▪ Instalar las demandas de la ciudadanía en los debates de las mesas interministeriales de DD.HH. ▪ El INDH y organizaciones ciudadanas de defensa y promoción de los derechos humanos realizan seguimiento y monitoreo al PNDH. ▪ Generar mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía durante todo el proceso de desarrollo del PNDH.

Fuente: Elaboración propia, CSP, 2022.

De esta manera, la estructura de la teoría de cambio se presenta a continuación:

- Si las reparticiones del Estado que participan del PNDH reciben un proceso de Asistencia Técnica y formación en derechos humanos para desarrollar capacidades que les permitan implementar el EBDH a través de las acciones comprometidas en el marco del PNDH (componente 1);
- Si el PNDH es legitimado por las reparticiones del Estado a través del compromiso de los actores para diseñar, implementar y monitorear las acciones comprometidas (componente 2); y
- Si se aseguran mecanismos de participación ciudadana en todas las etapas del PNDH, de modo que permitan articular las demandas ciudadanas con las acciones del Estado en materia de DD.HH. (componente 3).

Entonces, se contribuye al Propósito “incorporar el enfoque de derechos humanos en el Estado y sus reparticiones, de forma transversal en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de sus políticas, planificaciones y programas”.

Para la validación de la teoría de cambio es necesario observar el comportamiento de los supuestos y los riesgos identificados inicialmente, los cuales se presentan en las Tablas 30 y 31. Los supuestos aluden a las condiciones requeridas para el buen funcionamiento del Plan. Los riesgos refieren a situaciones probables, a las que podría estar expuesto el Plan y que perjudicarían su implementación.

Tabla 30: Definición de supuestos.

Supuestos	Justificación
1. Existe voluntad política de las autoridades en el Estado.	El desarrollo del PNDH requiere de la voluntad y del compromiso que se genere en las reparticiones, especialmente de las autoridades correspondientes para su implementación. El exministro de Justicia Jaime Campos señaló en su discurso de lanzamiento del Plan: “Es primera vez en la historia de Chile que el Estado da a conocer un conjunto de medidas que comprometen no solo a todas las agencias del Estado, a todos los ministerios, sino también a todos los entes autónomos del mismo” ³⁴ . También señaló que “este Plan, así como la Subsecretaría y el Instituto Nacional de Derechos Humanos, son expresiones concretas y palpables de esa voluntad de confiar unos en otros y todos en las instituciones de nuestra sociedad”.
2. Los distintos gobiernos no hacen cambios significativos al PNDH en curso, ya que consideran al PNDH como una política de Estado y no de gobierno.	El PNDH se desarrolla durante cuatro años, en desfase con los períodos presidenciales, por lo que su desarrollo requiere que el PNDH iniciado en el período de un gobierno, tenga continuidad durante el período del gobierno siguiente. Esto es posible en tanto el PNDH se entienda como una política de relevancia superior a los intereses de un gobierno en particular. En la ceremonia de lanzamiento del Plan, la expresidenta Michelle Bachelet anunció: “Este Plan de derechos humanos, que tiene una vigencia de cuatro años, no busca ser la tarea de un gobierno, sino de un Estado, apuntando al diseño e implementación de las políticas orientadas al respeto, protección y promoción de los derechos humanos” ³⁵ .
3. Las organizaciones de la sociedad civil pueden participar del proceso de diagnóstico, diseño, implementación y monitoreo del PNDH.	El PNDH se construye en base al EBDH, el que contempla la participación activa de la sociedad civil en todas las etapas del desarrollo de dicho Plan. Por lo tanto, se requiere de actores de la sociedad civil con disposición a participar y la existencia de espacios formales, permanentes y de calidad que permitan un control ciudadano del actuar del Estado en esta materia. De forma poco clara, el PNDH encomienda al Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) coordinar el monitoreo y seguimiento al PNDH, por parte de las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil. El PNDH contempla una evaluación intermedia a los dos años de ejecución y una evaluación final al término del período.
4. Las capacidades institucionales desarrolladas en el marco de la implementación de las acciones comprometidas permitirán la aplicación del EBDH en otras políticas y programas del Estado.	El Plan contempla la realización de Asistencias Técnicas a las reparticiones del Estado que comprometan acciones, de esta manera se espera que adquieran conocimientos y capacidades a través de las cinco etapas ³⁶ del proceso: Coordinación, Formación, Informe Técnico, Recomendaciones y Acompañamiento en la Implementación. Así, se espera fortalecer habilidades sobre el EBDH aplicado al desarrollo de políticas públicas, en los funcionarios/as de las reparticiones del Estado.

Fuente: Elaboración propia, CSP, 2022.

³⁴ Chile cuenta con su primer Plan Nacional de Derechos Humanos - Corporación de Asistencia Judicial (cajmetro.cl).

³⁵ Ibidem.

³⁶ Infografía 5 pasos de la Asistencia Técnica elaborada por la Subsecretaría de Derechos Humanos.

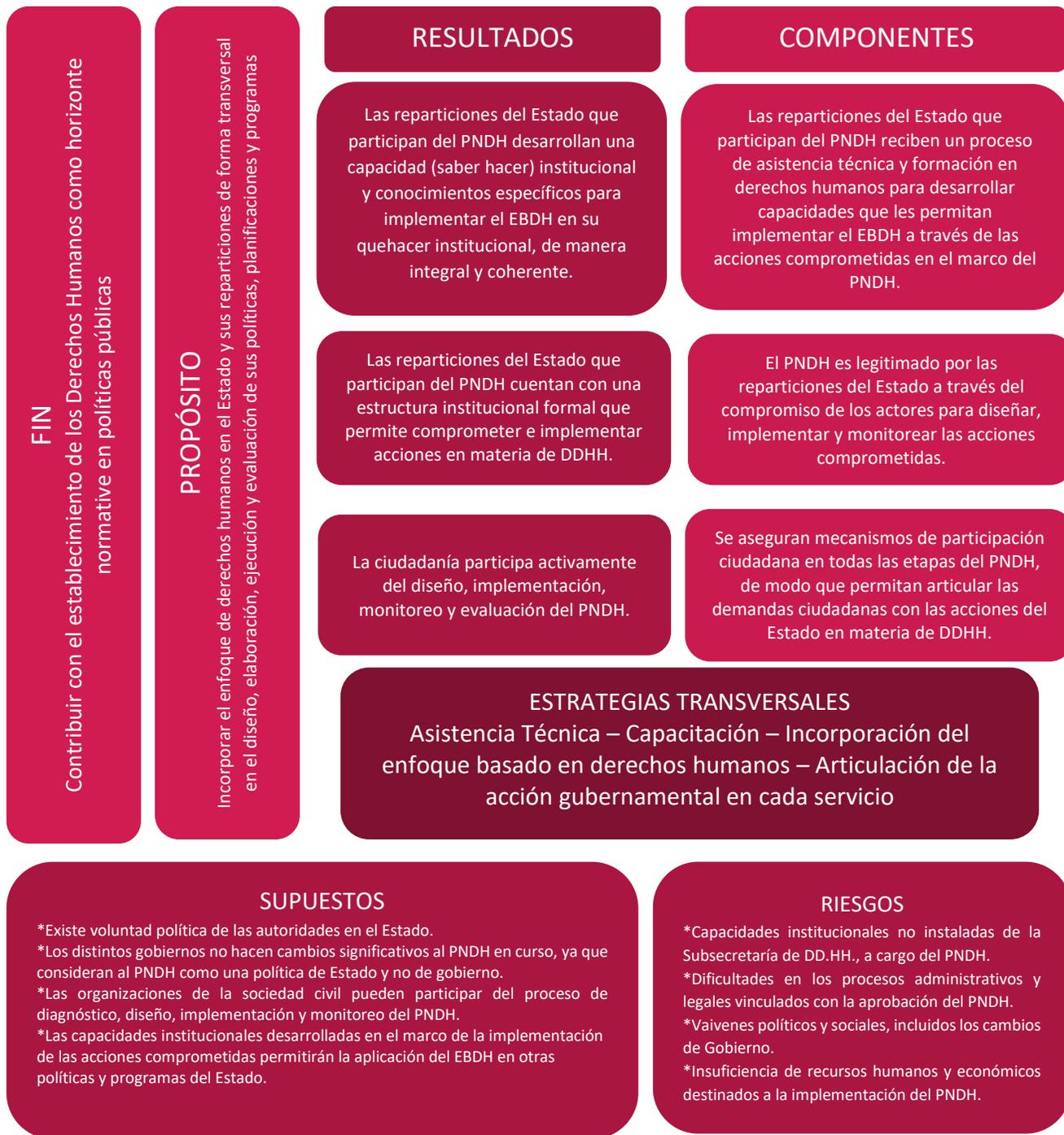
Tabla 31: Definición de riesgos

Riesgos	Justificación
<p>1. Capacidades institucionales no instaladas de la Subsecretaría de DD.HH., a cargo del PNDH.</p>	<p>La Ley N° 20.885 que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y mandata la creación del PNDH, se publicó el 5 de enero de 2016, cuando el presupuesto del año ya había sido aprobado. Como consecuencia de lo anterior, la asignación limitada de recursos para la contratación de personal y para generar las condiciones físicas adecuadas para la institución puede, a su vez, limitar y afectar las capacidades institucionales necesarias para la implementación del PNDH.</p> <p>Por otra parte, la elaboración e implementación del PNDH es una de las primeras tareas de la Subsecretaría de DD.HH. y por lo tanto, no cuenta con un “saber hacer” institucional anterior. En este sentido, la institución encargada de llevar adelante el PNDH —y los funcionarios que de ella dependen— puede que no cuenten con las capacidades y experiencias necesarias para liderar un proceso complejo a nivel interinstitucional integral.</p>
<p>1. Dificultades en los procesos administrativos y legales vinculados con la aprobación del PNDH.</p>	<p>Al asumir un nuevo Gobierno en marzo de 2018, la Subsecretaría de DD.HH. debe hacerse cargo de las observaciones formuladas por la Contraloría General de la República al Decreto 1107 de 21 de diciembre de 2017 y que proponía el primer PNDH. A pesar del compromiso formal continuo entre el Gobierno de la presidenta Bachelet y el Gobierno del presidente Piñera respecto al PNDH, la necesidad de hacerse cargo de estos ajustes puede ralentizar y afectar la entrada en vigencia del PNDH. Solo el 9 de julio de 2019, se dicta el Decreto 368, que fija el PNDH para el período 2018-2021.</p>
<p>2. Vaivenes políticos y sociales, incluidos los cambios de gobierno.</p>	<p>El contexto político y social puede ser un factor de amenaza y/o influencia respecto de la situación de los derechos humanos en el país. En ese sentido, la implementación del PNDH tampoco está aislada de los conflictos sociales y políticos o la instalación de nuevas demandas desde la ciudadanía y organizaciones por la defensa y promoción de los derechos humanos, ya que ello podría implicar rediseñar, reorientar, modificar y/o eliminar algunas acciones comprometidas.</p> <p>Un efecto esperado de posibles conflictos sociales y situaciones que afecten la gobernabilidad serían los cambios de gabinete, dentro de cada periodo presidencial, por lo que la estabilidad y continuidad del Comité Interministerial de Derechos Humanos también podría verse afectada por esos vaivenes.</p>
<p>3. Insuficiencia de recursos humanos y económicos destinados a la implementación del PNDH.</p>	<p>El Plan no cuenta con una asignación presupuestaria específica, por lo tanto, queda sujeto a la capacidad de las reparticiones de gestionar recursos para la implementación del PNDH, y a la aprobación anual del presupuesto de cada institución, en caso de asignar recursos por esta vía.</p>

Fuente: Elaboración propia, CSP, 2022.

De esta manera, en la figura 7, se presenta el esquema de la teoría de cambio del PNDH:

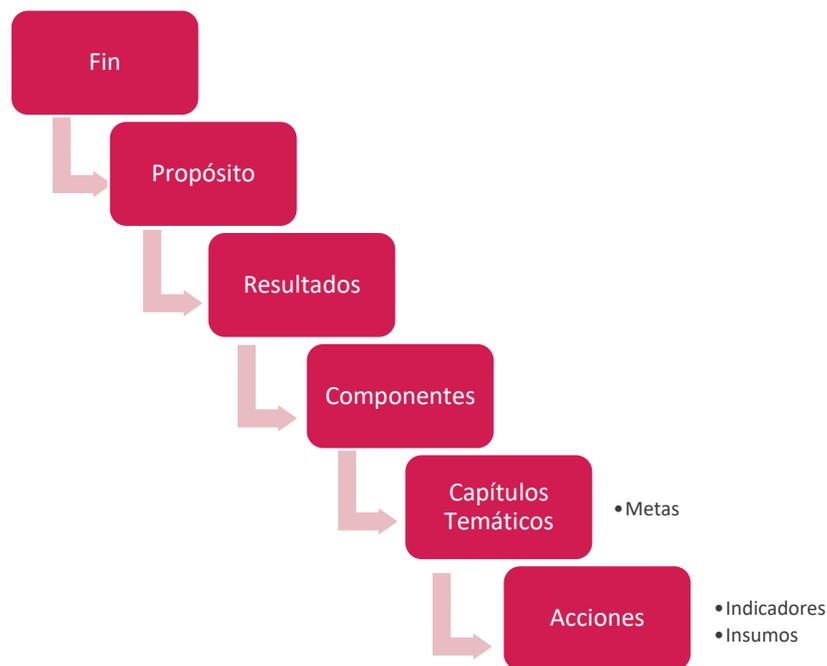
Figura 7: Esquema teoría del cambio



Fuente: Elaboración propia, CSP, 2022.

Ahora bien, de acuerdo con la estructura que ha adoptado el Plan, el esquema de la teoría de cambio del PNDH se expande mediante las Metas y Acciones comprometidas por las instituciones participantes, tal como se presenta en la siguiente figura 8.

Figura 8: Cadena de cambio (lineal), teoría de cambio del PNDH.



Fuente: Elaboración Propia CSP, sobre la TdC

8.2. VALIDACIÓN DE LA TEORIA DE CAMBIO DEL PNDH

A continuación, se presenta el análisis valorativo de la teoría de cambio antes presentada. Para ello se revisará las cadenas de causalidad que se efectuaron y si ello ha contribuido en alcanzar el Propósito y el Fin, así como, si los Supuestos se cumplieron y si los Riesgos ocurrieron, afectando el desarrollo del Plan.

De esta manera, para los siguientes Resultados, se identifican las siguientes Actividades que han permitido aportar al cumplimiento de los Componentes, a saber:

RESULTADO 1: *Las reparticiones del Estado que participan del PNDH desarrollan una capacidad (saber hacer) institucional y conocimientos específicos para implementar el EBDH en su quehacer institucional, de manera integral y coherente.*

La Subsecretaría de Derechos Humanos sistematizó un total de 44 recomendaciones al Estado en materia de Derechos Humanos presentadas en el Informe Anual del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) sobre

la situación de derechos humanos en el país (2017)³⁷. Asimismo, se consideraron las recomendaciones realizadas al Estado de Chile, en los temas señalados, en los informes de los comités de seguimiento de tratados, en el Examen Periódico Universal (EPU) y en las indicaciones del INDH entre los años 2010-2016³⁸.

Las reparticiones elaboraron indicadores para dar seguimiento a la implementación de las acciones. Algunas de las reparticiones que recibieron Asistencia Técnica contaron con el apoyo de la Subsecretaría de Derechos Humanos para la reformulación de indicadores. De un total de 42 instituciones con acciones comprometidas en el PNDH, se realizaron Asistencias Técnicas a 8 instituciones, durante los años 2020 y 2021, es decir, dos años después del diseño y primeros seguimientos al Plan. Estas se centraron en el proceso formativo, sin embargo, según los actores consultados, el acompañamiento a las reparticiones tuvo valoraciones diversas respecto de su relevancia.

Se realizó un seguimiento de los reportes entregados por cada repartición. Durante el primer período de seguimiento a la implementación, en abril del 2018, se realizó un primer reporte trimestral, donde se identificaron observaciones metodológicas en relación con los indicadores, los plazos, los recursos y la formulación de las acciones. Se identificó que, del total de las acciones, el 44% requería modificaciones. De estas últimas, el 85% necesitaba ajustes de forma, es decir, cambios en la estructura de la acción, pero no en su naturaleza, y un 15% requirió cambios de fondo, principalmente referidos a un reemplazo de la acción o dificultades en su implementación. Finalmente, luego de la revisión presentada en el Comité Interministerial de agosto de 2018, se definieron ajustes formales, ajustes de fondo y nuevas acciones del Plan. Estos fueron definidos por los puntos focales y sus equipos en cada repartición, de acuerdo con criterios establecidos por el comité.

Se realizó una evaluación intermedia entre septiembre de 2020 y enero de 2021, a cargo de la consultora ClioDinámica, con el objetivo de hacer un análisis de proceso y gestión del Plan, poniendo especial énfasis en el diseño, el modelo de seguimiento y los resultados parciales.

RESULTADO 2: *Las reparticiones del Estado que participan del PNDH cuentan con una estructura institucional formal que permite comprometer e implementar acciones en materia de DD.HH.*

El artículo 10 de la ley 20.885 crea el Comité Interministerial de Derechos Humanos, conformado por ministros³⁹, cuyas funciones respecto del PNDH son: “Acordar las prioridades sectoriales, intersectoriales y de

³⁷ De acuerdo al Informe Anual del INDH (2017) se realizaron 44 recomendaciones: 6 generales y 38 específicas. Las específicas abordan los siguientes temas: 3 sobre manifestaciones de discriminación racial en Chile; 7 sobre cultura de discriminación arbitraria hacia las mujeres; 3 sobre niños, niñas y adolescentes trans e intersex en contextos de salud y educacionales; 5 sobre torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes en unidades psiquiátricas de larga estadía; 4 sobre situación de los y las adolescentes en centros de privación de libertad de administración del Estado; 7 sobre centros residenciales administrados por el Estado para niñas, niños y adolescentes vulnerados en sus derechos; 6 sobre protección de la biodiversidad, cambio climático y derechos humanos; y 3 sobre justicia transicional y reparaciones (p. 216-221).

³⁸ Primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, página 12.

³⁹ Ministro de Justicia y Derechos Humanos, quien lo presidirá; ministro del Interior y Seguridad Pública; ministro de Relaciones Exteriores; ministro de Defensa Nacional; ministro secretario general de la Presidencia; ministro de Desarrollo Social; ministro de Educación; ministro o ministra de la Mujer y la Equidad de Género. Ley 20.885, página 5.

política exterior para ser abordadas en la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos”⁴⁰ y “Presentar al presidente de la República el Plan Nacional de Derechos Humanos para su aprobación”⁴¹.

Durante el período que comprende el diseño y la implementación del primer PNDH (2017-2021), el Comité Interministerial de Derechos Humanos fue convocado en catorce ocasiones⁴². En general, las sesiones contaron con quorum⁴³ suficiente, ya que en su mayoría asistieron la totalidad de las y los ministros convocados o sus respectivos representantes (Ver **Anexo G**). En las primeras seis sesiones se abordó principalmente la implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación del PNDH, pero a partir de la séptima se da un vuelco hacia atender la situación que estaba viviendo el país a raíz de los hechos ocurridos desde el 18 de octubre de 2019. Posteriormente, en la décima sesión, se comienza a abordar con mayor atención la situación sanitaria producto de la pandemia. Estos dos acontecimientos condicionaron los temas abordados en las sesiones, pasando el PNDH a un segundo plano. Así también, dichos eventos propiciaron la participación tanto de otras instituciones del Estado como de organizaciones y entidades de la sociedad civil que trabajan por la defensa y promoción de los derechos humanos.

Se designaron puntos focales⁴⁴ en las 42 reparticiones del Estado que comprometieron acciones del Plan. Los puntos focales fueron fundamentales en el proceso de seguimiento a la implementación del Plan y su periodo de ajustes. Destaca la información entregada por los funcionarios y funcionarias encargadas de implementar las acciones, además de los mecanismos de comunicación mediante reportes en una plataforma web, a partir de los cuales se logró identificar los puntos críticos a mejorar en la ejecución del Plan. Sin embargo, en algunas reparticiones no se logró dar continuidad al trabajo durante el período de implementación, ya que hubo mucha rotación de personal, lo que dificultó el traspaso de información de un encargado a otro. Esto es relevante, ya que generó impacto en el cumplimiento de las acciones y la valoración de los funcionarios sobre el PNDH.

Si bien se valora la designación de puntos focales en todas las reparticiones, en algunos casos la implementación de las acciones se vio afectada por la rotación de las personas designadas, interrumpiendo la continuidad del proceso y generando retrasos en el cumplimiento de los compromisos de cada repartición afectada. Por otra parte, desde la mirada de los expertos, la exigencia legal de cumplir con el Plan en los plazos establecidos generó sobrecarga laboral o menor capacidad de asimilación de las nuevas tareas en el trabajo cotidiano de los funcionarios y funcionarias designadas como puntos focales. Esto impacta en la legitimidad de la política, cuando resulta ajena y excede a las capacidades institucionales, especialmente respecto de los tomadores de decisiones y ejecutores directos de las acciones comprometidas.

⁴⁰ Ley 20.885, Artículo 12, letra c.

⁴¹ Ley 20.885, Artículo 12, letra d.

⁴² Actas del Comité Interministerial de Derechos Humanos. Todas las actas disponibles en la página web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en el siguiente link: <https://ddhh.minjusticia.gob.cl/comite-interministerial-de-derechos-humanos>

⁴³ “El quorum para sesionar será de la mayoría de sus integrantes y los acuerdos que serán vinculantes se adoptarán por la mayoría absoluta de los asistentes. En caso de empate, decidirá el voto del/la ministro/a presidente/a o quien lo reemplace”. Extracto normas de funcionamiento del Comité Interministerial aprobadas en la primera sesión. El Acta de la sesión está disponible en Resolución-1er-Comité.pdf (minjusticia.gob.cl).

⁴⁴ Según las normas de funcionamiento del Comité Interministerial definidas en la primera sesión, las funciones de los puntos focales son: “identificar las políticas, planes y programas en sus áreas que pudieran contribuir a los objetivos del PNDH; priorizar junto a la Subsecretaría las acciones que contendrá el PNDH en sus respectivos ámbitos; e incorporar los resultados del proceso participativo en terreno y digital.” El Acta de la sesión está disponible en Resolución-1er-Comité.pdf (minjusticia.gob.cl).

La Subsecretaría de Derechos Humanos generó, a través de las asistencias técnicas y con algunas de las reparticiones, vínculos interinstitucionales de cooperación. Sin embargo, no se encontró evidencia de cooperación interinstitucional entre otras reparticiones, facilitada por la Subsecretaría de Derechos Humanos. Si bien el Comité Interministerial de Derechos Humanos cumplía con generar mecanismos de coordinación y comunicación, los asistentes a estas instancias no siempre eran las mismas personas en cada ministerio y no se encontró evidencia de su relación con los puntos focales y los y las funcionarias a cargo de implementar las acciones comprometidas en el PNDH por su repartición.

RESULTADO 3: *La ciudadanía participa activamente del diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PNDH.*

Entre el 8 de julio y el 26 de agosto de 2017 se realizaron 15 encuentros regionales y una jornada exclusiva para pueblos indígenas y tribales, de carácter no vinculante. Participaron representantes de pueblos indígenas y tribales y de organizaciones no gubernamentales que se desenvuelven en el campo de la promoción y defensa de los Derechos Humanos. En los encuentros regionales participaron 525 personas y en la jornada de pueblos indígenas y tribales 43 personas. En paralelo, se creó una plataforma web para abrir un proceso de participación digital en el cual la ciudadanía podía indicar las temáticas y recomendaciones que, según su consideración, debían priorizarse en el PNDH. En este proceso virtual participaron 425 personas. La información obtenida fue sistematizada y se envió a las reparticiones para que la considerasen al momento de elaborar los compromisos con el PNDH⁴⁵.

El Comité Interministerial de Derechos Humanos acepta la participación en calidad de invitados y con derecho a voz al/la director/a del INDH y de Presupuestos, así como representantes de otras instituciones estatales, y la sociedad civil y personas de reconocida competencia en el ámbito de los derechos humanos⁴⁶. Durante las sesiones realizadas en el período de diseño e implementación del Plan, hubo participación de organismos de defensa y promoción de los derechos humanos, principalmente el INDH, ACNUDH⁴⁷, UNICEF⁴⁸ y la Defensoría de la Niñez. Si bien se extiende la invitación para la participación ciudadana, no hay registro de esta en las actas de las sesiones, solo de representantes de organismos internacionales (Ver **Anexo H**). En este sentido, se abordan temáticas sociales y políticas relevantes del quehacer nacional con relación a la protección de los derechos humanos a raíz de lo acontecido desde el 18 de octubre y posteriormente con la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19. Sin embargo, dado el contexto de crisis social estas temáticas no se abordan con relación al PNDH, sino que los tomadores de decisiones se concentran en dar cuenta de la situación de los derechos humanos en el país ante las personas de reconocida competencia en el ámbito, sin verse interpelado el Plan.

Respecto del monitoreo al Plan, se designa al INDH la tarea de hacer seguimiento a la implementación del PNDH, sin embargo, se observa desorientación respecto de la vía por la cual el INDH debe coordinar dicho

⁴⁵ Primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, página 12.

⁴⁶ “Se entenderá que poseen reconocida competencia en el ámbito de los derechos humanos aquellas personas que sean altamente calificadas, o cuenten con conocimientos especializados pertinentes o posean una amplia experiencia en la esfera de los derechos humanos, tales como directores/as o académicos/as de universidades, representantes de centros de estudios, fundaciones, corporaciones y organizaciones sociales orientadas a la promoción y protección de los derechos humanos”. Resolución del Primer Comité Interministerial de DDHH, acta disponible en: Resolución-1er-Comité.pdf (minjusticia.gob.cl).

⁴⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

⁴⁸ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

monitoreo. Si bien, en la sesión seis del comité interministerial, el jefe de Gabinete del INDH, Carlos Bellei presenta el Nuevo Sistema de Monitoreo y Seguimiento de las recomendaciones realizadas por el INDH, indica que hay 620 recomendaciones a las distintas instituciones, pero que no se ha iniciado el seguimiento. Por otra parte, sobre el monitoreo señala que “se realizará por primera vez y que las observaciones que se levanten a partir de este se referirán a la recomendación específica y no al servicio en sí. Agrega que este nuevo sistema está pensado como un insumo para seguimiento de procesos internos”⁴⁹. Con esto, no queda claro el proceso de monitoreo directo al PNDH, sino que solo respecto de las recomendaciones que realiza el INDH a todas las instituciones del Estado. En las sesiones siguientes se aborda la crisis social y política y luego la crisis sanitaria, por lo que el INDH no vuelve a exponer sobre el PNDH.

La Subsecretaría de Derechos Humanos habilitó un sitio web⁵⁰ donde se presenta la información y documentos disponibles en relación con el PNDH, los reportes y los estados de cumplimiento de las acciones. No se encontró evidencia de otros mecanismos de rendición de cuentas por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

A continuación, se presenta la Tabla 32 con el resumen de la evaluación de resultados según las actividades comprometidas.

Tabla 32: Resumen Evaluación de Resultados

Resultados	Actividades	Evaluación
1. Las reparticiones del Estado que participan del PNDH desarrollan una capacidad (saber hacer) institucional y conocimientos específicos para implementar el EBDH en su quehacer institucional, de manera integral y coherente.	Sistematizar las recomendaciones tanto internacionales como del INDH.	(+) Se cumple sistematización de: Informes e indicaciones del INDH 2010-2017; informes de los comités de seguimiento de tratados; Examen Periódico Universal (EPU).
	Diseño del PNDH a través de la construcción de indicadores que permitan dar seguimiento a la implementación de las acciones en cada repartición del Estado.	(+; -) Se cumple la elaboración de indicadores, se le hacen ajustes en el período de seguimiento, sin embargo, hubo una valoración disímil entre las reparticiones. Algunas reparticiones recibieron apoyo de la Subsecretaría a través de la Asistencia Técnica.
	Realización de Asistencias Técnicas a cada repartición que participa del PNDH, para acompañar el desarrollo e implementación de las acciones.	(+; -) Se cumple la realización de Asistencias Técnicas a 8 repeticiones de un total de 42, entre el 2020 y 2021. Sin embargo, según los actores consultados, el acompañamiento de la Subsecretaría tuvo valoraciones diversas respecto de su relevancia.
	Monitorear el estado de cumplimiento de las acciones comprometidas por las reparticiones del Estado.	(+) Se realizó un seguimiento de los reportes entregados por cada repartición durante el 2018.
	Ejecutar una evaluación intermedia para diagnosticar el estado de avance del PNDH.	(+) Se realizó una evaluación intermedia entre septiembre de 2020 y enero de 2021.
2. Las reparticiones del Estado que participan del PNDH cuentan con	Instalar mesas interministeriales para promover el compromiso y la implementación de las acciones en todas las reparticiones del Estado.	(+) Durante el diseño y la implementación del PNDH, el Comité Interministerial de Derechos Humanos fue convocado en 14 ocasiones.

⁴⁹ Acta sesión 6 Comité Interministerial de Derechos Humanos, disponible en Resolución-6to-Comité.pdf (minjusticia.gob.cl).

⁵⁰ Sitio web del Plan Nacional de Derechos Humanos: <https://planderechoshumanos.asimov.cl/>



Resultados	Actividades	Evaluación
una estructura institucional formal que permite comprometer e implementar acciones en materia de DD.HH.	Designar puntos focales (personas encargadas) en cada repartición que participa del PNDH.	(+; -) Se designaron puntos focales en las 42 reparticiones del Estado que comprometieron acciones del PNDH. Sin embargo, en algunos casos hubo rotación de personal, lo que afectó en la continuidad del proceso.
	Asegurar el compromiso y la capacidad para tomar decisiones de los puntos focales en cada repartición mediante la vinculación permanente con la Subsecretaría de DD.HH.	(+; -) Los puntos focales consultados ⁵¹ manifestaron una valoración positiva del vínculo establecido con la Subsecretaría de Derechos Humanos. Por otra parte, según lo manifestado, también existen valoraciones disímiles respecto del aporte de este vínculo en su capacidad para tomar decisiones.
	Establecer mecanismos de comunicación y coordinación interinstitucional con apoyo y acompañamiento de la Subsecretaría de DD.HH.	(+; -) La Subsecretaría de Derechos Humanos generó, a través de las asistencias técnicas y con algunas de las reparticiones, vínculos interinstitucionales de cooperación. Sin embargo, no se encontró evidencia de cooperación interinstitucional entre otras reparticiones, facilitada por la Subsecretaría.
3. La ciudadanía participa activamente del diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PNDH	Realizar convocatorias regionales dirigidas a representantes de la sociedad civil que se desenvuelven en el campo de la promoción y defensa de los derechos humanos para asegurar su participación en el proceso de diseño del PNDH.	(+) Se cumple con la realización de 15 encuentros regionales y una jornada de pueblos indígenas y tribales, de carácter no vinculante, entre julio y agosto de 2017. Se realizó un proceso de participación digital para que la ciudadanía indicará cuáles debían ser las temáticas prioritarias del PNDH.
	Instalar las demandas de la ciudadanía en los debates de las mesas interministeriales de DD.HH.	(+; -) Se invitó a organismos de defensa y promoción de los derechos humanos nacionales e internacionales al Comité Interministerial de Derechos Humanos, en calidad observadores con derecho a voz, sin embargo, no se encontró evidencia de otros mecanismos de participación ciudadana vinculantes.
	El INDH y organizaciones ciudadanas de defensa y promoción de los derechos humanos realizan seguimiento y monitoreo al PNDH.	(-) No se cumple. Se observa desorientación respecto de la vía por la cual el INDH debe coordinar el monitoreo del PNDH ⁵² .
	Generar mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía durante todo el proceso de desarrollo del PNDH.	(+; -) La Subsecretaría de Derechos Humanos habilitó un sitio web donde se presentaba la información y documentos disponibles en relación con el PNDH y las acciones comprometidas por las reparticiones, sus reportes y sus estados de cumplimiento. No se encontró evidencia de otros mecanismos de rendición de cuentas por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

Fuente: Elaboración propia, CSP, 2022.

⁵¹ Los puntos focales que participaron de los grupos focales realizados para la presente evaluación.

⁵² Tanto en la participación del INDH en las reuniones del Comité Interministerial (según las resoluciones), como en las entrevistas a actores clave, se evidencia una falta de claridad respecto del rol que debía asumir el INDH en el monitoreo. En ese sentido, en el quehacer tampoco se evidencia con claridad qué acciones de monitoreo implementó el INDH junto a organizaciones de la sociedad civil.

En complemento a la validación de los resultados, se presenta en las Tablas 33 y 34 la evaluación de los supuestos y los riesgos.

Tabla 33: Evaluación de supuestos.

Supuestos	Evaluación
1. Existe voluntad política de las autoridades en el Estado.	Existe voluntad política para transversalizar el EBDH en la institucionalidad a partir de la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos durante el Gobierno de Michelle Bachelet en 2016, con un equipo a disposición de coordinar un trabajo interinstitucional. Sin embargo, en la práctica hubo instituciones que no comprometieron acciones y otras que no se involucraron en los procesos de formación. Asimismo, cabe resaltar que organismos autónomos del Estado, sí se comprometieron con el Plan.
2. Los distintos gobiernos no hacen cambios significativos al PNDH en curso, ya que consideran al PNDH como una política de Estado y no de gobierno.	La administración del presidente Sebastián Piñera dio continuidad a la implementación del PNDH. Sin embargo, se realizó un proceso de adecuaciones, relacionado con las observaciones levantadas en el primer reporte de avance, y a las dictaminadas por la Contraloría previo a la toma de razón ⁵³ . Estas actualizaciones contaron con la aprobación del Comité Interministerial, y contemplaron principalmente cambios de forma, sin modificarse ningún objetivo o meta. No obstante, con el cambio de administración se produjo la rotación de personas encargadas, lo que repercutió en el desarrollo de las acciones comprometidas. La administración del presidente Sebastián Piñera reconoció el PNDH como un instrumento de política de Estado, que da cumplimiento al compromiso internacional de generar políticas públicas transversales que abordan diversos desafíos relativos a los derechos humanos ⁵⁴ .
3. Existen organizaciones de la sociedad civil con disposición a participar del proceso de diagnóstico, diseño, implementación y monitoreo del PNDH.	En los encuentros regionales generados durante la etapa de diseño del PNDH participaron 525 personas y en la jornada de pueblos indígenas y tribales 43 personas. En el proceso de participación digital, a través de la plataforma web participaron 425 personas. Sin embargo, durante el proceso de adecuaciones del PNDH, antes de la toma de razón por la Contraloría, algunas organizaciones de la sociedad civil asumieron una postura crítica con relación a los cambios generados durante este proceso. Esta situación generó una distancia de estas organizaciones con el desarrollo posterior del PNDH ⁵⁵ . Una situación similar habría ocurrido respecto de las presuntas violaciones a los derechos humanos acontecidas en el contexto del estallido social de 2019, donde algunas organizaciones asumieron una postura crítica con la Subsecretaría de Derechos Humanos.
4. Las capacidades institucionales desarrolladas en el marco de la implementación de las acciones comprometidas permitirán la aplicación del EBDH en otras políticas y programas del Estado.	El Plan se construye no solo para promover acciones sobre derechos humanos, sino que también, por medio de su implementación, se incorpore progresivamente en la administración pública el enfoque basado en derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia, CSP, 2022.

⁵³ Primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, página 16.

⁵⁴ Primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, página 12.

⁵⁵ Según lo manifestado por las organizaciones de la sociedad civil que participaron de los grupos focales realizados para la presente evaluación.

Tabla 34: Evaluación de riesgos.

Riesgos	Evaluación
1. Eventual insuficiencia en capacidades institucionales, relacionada a la reciente creación de la Subsecretaría de DD.HH., a cargo del PNDH.	La Subsecretaría de Derechos Humanos se crea junto al mandato de levantar el primer PNDH, por lo tanto, este primer Plan es diseñado e implementado por una institución nueva. La Subsecretaría, si bien logró la construcción e implementación del primer PNDH, se enfrentó a los obstáculos relacionados con su instalación y con generar vínculos institucionales inexistentes previamente.
2. Cambio de administración gubernamental durante el desarrollo del PNDH.	El PNDH se desarrolla durante cuatro años, en desfase con los períodos presidenciales, por lo que se enfrenta al cambio de la administración gubernamental y a la rotación laboral de los equipos responsables, tanto en la Subsecretaría, como en los servicios gubernamentales comprometidos con el Plan. Esto obliga a considerar procesos de transmisión, y afecta en la continuidad del proceso de desarrollo del PNDH.
3. Vaivenes políticos y sociales.	El ambiente político y social de los dos primeros años de desarrollo del Primer PNDH, 2017 y 2018, fue, en general, estable en relación con la institucionalidad, a pesar de vislumbrarse un malestar creciente en algunos sectores de la sociedad y el surgimiento de nuevos actores políticos ⁵⁶ . En el segundo semestre de 2019, las masivas protestas en el país abrieron una crisis que, junto a la respuesta institucional a estas, cuestionaron el rol de la institucionalidad en materia de DD.HH. Tanto la Subsecretaría de Derechos Humanos como el INDH, vieron cuestionado su quehacer. En el PNDH, repercutió, especialmente, la relación de la Subsecretaría con las organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, con la pandemia de COVID-19, durante el año 2020, se limitaron los vínculos institucionales, trasladándose gran parte de estos a la virtualidad. Esto implicó readecuar las instancias de Asistencia Técnica y de Capacitación, y reformular la implementación de algunas acciones.
4. Insuficiencia de recursos humanos y económicos destinados a la implementación del PNDH.	La ley que mandata la creación del PNDH no contempla una asignación de recursos económicos para la realización de este. En ese marco, las instituciones comprometidas con el PNDH debieron asumir la reasignación de fondos en sus presupuestos para el desarrollo de las acciones comprometidas. Por otra parte, la asignación de funcionarios/as responsables de su implementación en los servicios comprometidos, quedó supeditada a la priorización que cada servicio le entregó en su quehacer. Esto implicó, en algunos casos, límites estrechos en cuanto a recursos económicos y humanos.

Fuente: Elaboración propia, CSP, 2022.

8.3. CONCLUSIONES DE LA VALIDACIÓN DE LA TEORÍA DE CAMBIO

A partir de la validación de la teoría de cambio, mediante la evaluación de las actividades comprometidas por la Subsecretaría, y considerando los supuestos y los riesgos identificados en el proceso de diseño, implementación y monitoreo del primer PNDH, se presentan a continuación las conclusiones respecto de cada componente y su contribución a la consecución de los resultados esperados. De esta manera, se evalúa el alcance del Propósito y Fin a partir del análisis de los Resultados.

Respecto del componente 1: “Las reparticiones del Estado que participan del PNDH reciben un proceso de asistencia técnica y formación en derechos humanos para desarrollar capacidades que les permitan implementar el EBDH a través de las acciones comprometidas en el marco del PNDH”, se puede señalar que las actividades comprometidas por la Subsecretaría apuntan al cumplimiento del componente y en general se valoran como avances para la consecución del resultado. El desarrollo de las capacidades institucionales y

⁵⁶ Ruiz, C. & Arellano, F. (2018) Mitos y realidades del cambio social reciente ante el proceso político en Análisis del año 2017. Santiago: Departamento de Sociología, Universidad de Chile. Ruiz, C & Miranda, C. (2019) El mayo feminista. Irrupción feminista y modernización neoliberal en Análisis del año 2018. Santiago: Departamento de Sociología, Universidad de Chile.

conocimientos específicos por parte de las reparticiones del Estado se ve fortalecido a través de los procesos de Asistencia Técnica, sin embargo, se considera insuficiente ya que solo se aplica a 8 reparticiones y luego de transcurridos dos años desde que se comenzó a implementar el PNDH. Además, se consideraron valoraciones disímiles entre los actores consultados, encargados de implementar las acciones en sus instituciones. En cuanto a los conocimientos entregados, se valora ampliamente la sistematización de las recomendaciones como un proceso logrado y de gran utilidad para asumir los compromisos establecidos por el Estado de Chile. En la misma línea, el proceso de formación liderado por la Subsecretaría, principalmente respecto a la revisión de los indicadores, sin embargo, también hubo una valoración disímil de este proceso por parte de los puntos focales consultados. Por otra parte, los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación se valoran como muy necesarios y atingentes para desarrollar y fortalecer las capacidades en las reparticiones comprometidas con el PNDH, ya que contribuyeron a mejorar los objetivos y metas de las acciones comprometidas, se consolidó un mecanismo de comunicación efectivo mediante reportes de seguimiento periódicos y el monitoreo constante de la Subsecretaría en las instancias como el Comité Interministerial y las reuniones con los puntos focales. Y finalmente, la evaluación intermedia realizada a dos años de iniciado el PNDH, contribuyó a orientar mejoras para continuar la implementación del EBDH en las reparticiones comprometidas. Es por esto, que en general se validan las actividades para el desarrollo del componente y, por tanto, la consecución del Resultado que indica que “las reparticiones del Estado que participan del PNDH desarrollan una capacidad (saber hacer) institucional y conocimientos específicos para implementar el EBDH en su quehacer institucional, de manera integral y coherente”.

En relación con el componente 2: “El PNDH es legitimado por las reparticiones del Estado a través del compromiso de los actores para diseñar, implementar y monitorear las acciones comprometidas”, la evaluación de las actividades realizadas por la Subsecretaría de Derechos Humanos da cuenta, en general, del avance en la consecución del resultado esperado. El funcionamiento periódico del comité interministerial fortaleció el compromiso de las reparticiones con el desarrollo del PNDH, en tanto permitió alinear a las autoridades que participaron de este, con la implementación del PNDH. En relación con los puntos focales, es positivo que se hayan designado en todas las reparticiones comprometidas, lo que permite un vínculo directo de la institución con el PNDH. Sin embargo, la rotación laboral afectó en la continuidad de los puntos focales, lo que a su vez perjudicó la continuidad del desarrollo de las acciones. La relación de los puntos focales con la Subsecretaría, si bien fue, en general, valorada positivamente por estos, existe una valoración disímil respecto de su aporte en fortalecer la capacidad de tomar decisiones, lo que, sumado a la presión legal de cumplir con los compromisos, en algunos casos generó una carga laboral que excedía las capacidades institucionales. Por otra parte, la coordinación interinstitucional facilitada por la Subsecretaría de Derechos Humanos a través de las Asistencias Técnicas y el acompañamiento a las reparticiones fue limitado, sin encontrarse evidencia respecto de otras instancias de coordinación interinstitucional, fuera del Comité Interministerial, que si bien constituye un avance en este sentido, no implica necesariamente una coordinación a nivel funcionario. Es por esto que se valora un avance significativo, pero con limitaciones, en la consecución del resultado esperado “las reparticiones del Estado que participan del PNDH cuentan con una estructura institucional formal que permite comprometer e implementar acciones en materia de DD.HH.”.

Por último, el componente 3: “Se aseguran mecanismos de participación ciudadana en todas las etapas del PNDH, de modo que permitan articular las demandas ciudadanas con las acciones del Estado en materia de DD.HH.”, se considera logrado de manera insuficiente, ya que solo en la etapa de diseño se realizaron convocatorias regionales y hacia grupos de especial atención, pero de carácter no vinculante. Esto permitió identificar las temáticas prioritarias para el PNDH y entregar indicaciones a las reparticiones para que las considerasen al momento de elaborar y hacer ajustes a las acciones comprometidas. Sin embargo, en el

período de implementación y seguimiento no se encuentra evidencia sobre mecanismos de participación que permitan recoger las apreciaciones de la ciudadanía sobre el desarrollo del PNDH. Si bien, el INDH tenía como función hacer monitoreo y seguimiento al PNDH, no se estableció un mecanismo claro para su ejecución, y en su participación en el Comité Interministerial no dio cuenta de dicha labor. En este sentido, el contexto social y político efectivamente tuvo un impacto en la vinculación institucional con la ciudadanía, primero producto de las masivas protestas en 2019 y luego por la crisis sanitaria desde el año 2020. Por otra parte, los mecanismos de rendición de cuentas se limitaron a la creación de un sitio web, del cual no se tiene evidencia de algún tipo de seguimiento por parte de organizaciones de la sociedad civil. Por último, la instalación de las demandas ciudadanas en el Comité Interministerial tuvo menor impacto, puesto que se invitó a organismos de defensa y promoción de los derechos humanos de gran reconocimiento en la materia, solo en calidad observadores con derecho a voz y no se encontró evidencia de otros mecanismos de participación ciudadana vinculantes. Por esta razón, se valora como insuficiente el desarrollo del componente y no se logra el cumplimiento del resultado 3: “La ciudadanía participa activamente del diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PNDH”.

En conclusión, con la validación de la teoría de cambio del PNDH, la evaluación de las actividades realizadas da cuenta de un avance en la dirección del propósito y fin identificados. Sin embargo, se evidencia que este avance es insuficiente, ya que hubo un desarrollo desigual de los componentes. Los componentes orientados al desarrollo institucional (1 y 2) muestran un progreso mayor, mientras que el componente orientado a la integración de la sociedad civil en el desarrollo del PNDH (3) tuvo un desarrollo limitado, puesto que se centró en atender las observaciones de algunos organismos nacionales e internacionales en instancias no vinculantes. Esto da cuenta de un avance encaminado en la consecución del Propósito (*Incorporar el enfoque de derechos humanos en el Estado y sus reparticiones, de forma transversal en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de sus políticas, planificaciones y programas*), pero que en sus límites se ve comprometida su contribución al Fin (*Contribuir en el establecimiento de los derechos humanos como horizonte normativo en políticas públicas*).

9. ANÁLISIS DE VALOR PÚBLICO

En esta sección se responderá a la pregunta: ¿Qué valor público contribuye el PNDH a crear?

El objetivo del PNDH es “Contribuir en el establecimiento de los derechos humanos como horizonte normativo en políticas públicas”, limita su alcance a la integración, por parte de los poderes del estado, del enfoque de derechos humanos. Desde la perspectiva de valor público, este fin puede concebirse como contribuyendo a un fin más amplio que es la realización de los derechos humanos en la sociedad. El beneficio que los órganos del Estado integren el enfoque si el resto de la sociedad no lo hace es limitado, mientras que el efecto se complementa si ocurre lo contrario. Las familias, los lugares de encuentro, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil son espacios esenciales para el respeto, protección y promoción de los derechos. Estos espacios pueden ser afectados por políticas públicas, pero el foco de atención del PNDH es hacia dentro del Estado y a velar por que las políticas públicas integren este enfoque, lo que no incluye asegurar que los otros espacios promuevan, protejan y respeten los derechos. No obstante, como efecto de la aplicación del PNDH, en el mediano plazo, los organismos del Estado competentes debiesen articular políticas hacia esos otros espacios.

Por otra parte, el fin que persigue el PNDH es más factible si estos otros espacios avanzan. Las prácticas concretas de las organizaciones públicas en las cuales el PNDH pretende influir dependen de determinantes organizacionales e institucionales y de la subjetividad y la cultura (González, Güell, et al, 2009)⁵⁷. Una cultura que ha integrado el enfoque de derechos humanos será más cooperadora y a la vez más exigente con su incorporación en la “esfera pública” y en el accionar estatal.

Para este fin más amplio se requieren otros instrumentos complementarios, con los cuales el PNDH debería estar alineado. Esto idealmente se debiese asegurar en una política nacional de derechos humanos, que actualmente no existe. Sin embargo, hay otros instrumentos que abordan distintas temáticas alineadas con este fin más amplio, públicas, como la política de niñez y adolescencia y su plan de. Una mirada estratégica conjunta a todos ellos y su alineamiento con el fin más amplio permitiría formular coordinaciones y complementariedades que en este momento están ausentes y potenciaría los efectos del nuevo PNDH. En esta etapa de definiciones estratégicas es útil contar con modelos conceptuales que permitan sacar lo máximo de las coordinaciones. Además de la perspectiva de derechos, es útil considerar el modelo de fallas de valor público, que ha sido propuesto por Bozeman (2007) como una alternativa al modelo de fallas de mercado predominante en la actualidad. Asimismo, la ingeniería de servicios y las ciencias de sistemas permitirían optimizar la cadena de valor público que se defina como central para el diseño de los nuevos planes nacionales de derechos humanos.

En esta etapa de definiciones estratégicas es útil contar con modelos conceptuales que permitan sacar lo máximo de las coordinaciones. Además de la perspectiva de derechos, es útil considerar el modelo de fallas de valor público, que ha sido propuesto por Bozeman (2007) como una alternativa al modelo de fallas de mercado predominante en la actualidad. Asimismo, la ingeniería de servicios y las ciencias de sistemas permitirían optimizar la cadena de valor público que se defina como central para el nuevo plan.

⁵⁷ Douglass North incluye la cultura en las instituciones, identificándolas como reglas del juego informales (ver North, Wallis & Weingast, 1990).

9.1. EL ENFOQUE DE VALOR PÚBLICO Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PNDH

El enfoque de valor público desarrollado por Moore y sus asociados es concebido como una herramienta de gestión pública, en contraposición al de Bozeman, que es más pertinente para el diseño y evaluación de las políticas públicas. El principal instrumento propuesto por Moore (1995) es el triángulo de valor público (Figura 2).

Moore invita a los directivos públicos a convocar a los distintos *stakeholders* de la organización para definir deliberativamente el valor público al que la organización debe contribuir (vértice derecho). Esta fase, previa al diseño de las acciones es muy importante, pues tiene una doble función. En primer lugar, permite definir democráticamente lo que es valioso, en contraposición a la visión más tradicional en que son los expertos o autoridades los que lo definen verticalmente las necesidades de los “beneficiarios” (a lo más utilizando opciones limitadas de voz como encuestas para definir disposiciones a pagar), y a la nueva gestión pública, que propone que los beneficiarios sean empoderados como consumidores o clientes, lo que permite la expresión de las preferencias individuales materiales, pero no de las preferencias individuales sobre no tangibles (como los vínculos significativos, la seguridad humana y el respeto), o las preferencias colectivas (como los valores y principios que deseamos prevalezcan en nuestra sociedad, y objetivos como la igualdad de oportunidades, el cuidado del medio ambiente o las libertades y derechos accesibles a todos). (González, Güell, *et al.*, 2012). En segundo lugar, en esta instancia se pueden generar compromisos de participación en la producción de valor público, por parte de otras agencias gubernamentales, de beneficiarios o agrupaciones de la sociedad civil, empresas u organismos internacionales. Estos compromisos deben ser organizados y gestionados en el tercer vértice del triángulo, como describiremos más adelante.

En el vértice superior, se reconoce que el directivo público debe lograr legitimidad política del valor público definido en la fase anterior, lo que solo pueden otorgar los representantes electos por la ciudadanía, tanto en el ejecutivo como en el legislativo. El criterio de legitimidad aparece relevado por sobre los tradicionales de eficiencia y equidad, pero hay una interacción entre los tres, puesto que un fin ganará legitimidad si cuenta con un proyecto que garantiza su implementación eficiente y una contribución a la equidad.

El tercer vértice determina las capacidades operacionales requeridas para la producción efectiva y eficiente de valor público. Para producir el valor público consensuado y legitimado, es necesario organizar a los distintos actores que se comprometen con este propósito, y coordinar eficientemente una red que debe tener una gobernanza claramente establecida, aunque eventualmente flexible según las circunstancias cambiantes. Se debe evaluar si las capacidades y los recursos humanos, financieros y tecnológicos de esta red son suficientes para la producción del valor público concordado, y si no lo son, se debe buscar cómo fortalecerlos.

El triángulo estratégico es una herramienta útil para la implementación tanto del próximo PNDH, como también para evaluar la implementación del PNDH que está concluyendo ahora.

Respecto al primer vértice, parece haber estado ausente una definición deliberativa con los distintos *stakeholders* del valor público que se quería construir. Si bien hubo encuentros inicialmente, en que se invitó a participar a organizaciones de la sociedad civil, y se hizo un proceso de consulta a las distintas reparticiones públicas, se careció de un marco deliberativo integrador que permitiera consensuar el valor público que se esperaba obtener.

El papel del diagnóstico lo cumplieron las observaciones de los distintos órganos de supervisión de tratados de derechos humanos, y no se precisaron formalmente las brechas que debían superarse ni las prioridades. Esto no necesariamente es una debilidad, pues en el caso de las políticas que pueden ser conflictivas, especialmente las que se relacionan con el plano valórico, afectan la cultura y abordan problemas complejos, puede ser necesario un cierto grado de ambigüedad para lograr los apoyos políticos necesarios para llevarlas adelante (referencias). Sin embargo, una vez diseñada la política, cuando se pasa al nivel operacional, estos elementos son necesarios para facilitar las decisiones y mejorar su efectividad y eficiencia, y realizar posteriormente el control de gestión y el monitoreo y evaluación.

Sin embargo, este “diagnóstico” no lleva directamente a las medidas contenidas en el PNDH, sino que se utiliza como un marco orientador de y se solicita a las distintas reparticiones que establezcan sus compromisos. Así, las medidas contenidas en el PNDH pueden no ser las más urgentes, trascendentales o efectivas, solo hay garantía de que son las que cada agencia se sentía con capacidad de llevar adelante y que contribuía a detectar las brechas en su esfera de influencia. No hay medidas que requieren colaboración de interagencias, más allá de aquella que se demanda a la Subsecretaría como Asistencia Técnica, lo que sería una limitación importante en una política de derechos humanos más allá del Estado, que requiere este tipo de coordinaciones. Al comprender e internalizar la perspectiva de derechos, las propias agencias comprenderán que en su actuación deberán coordinarse con otros para lograr fines que van más allá de ellas mismas, por lo tanto, el énfasis en la asistencia, capacitación y comprensión del enfoque es apropiado.

Respecto al segundo vértice, en el caso particular del PNDH, la legitimidad debía atravesar gobiernos de distinto signo y cambios de autoridades, por lo que debe ser renovada y fortalecida periódicamente, instalándose en la *esfera pública*. En las entrevistas surge reiteradamente que el tránsito de un gobierno a otro no fue fácil, pues al haber cambiado el signo político de la coalición, más aún en el tránsito de una alianza de *izquierda* a una de *derecha*, ciertos énfasis podían no ser compartidos por algunas nuevas autoridades sectoriales, y se puede perder una visión estratégica o aspectos de la planificación y encadenamientos de actividades que no quedaron formulados en forma explícita. No obstante, autoridades claves mantuvieron el PNDH como una política que debía cumplirse. Aún en el período actual, que vuelve a gobernar una alianza del mismo signo político que creó el PNDH, aparecen ciertas resistencias, en el sentido de que no todas las autoridades relevantes le dan la misma prioridad.

En este punto, habría sido clave un mayor involucramiento de los distintos *stakeholders* en el seguimiento de la iniciativa, particularmente organizaciones de la sociedad civil interesadas en la materia. Habría reforzado este punto la integración en el M&E del PNDH del conjunto de agencias que, dentro del Estado, con diversos grados de autonomía, están a cargo de materias de derechos humanos, incluyendo el poder judicial.

Respecto al tercer vértice, distintas entrevistas aludieron a la insuficiencia de los recursos humanos y financieros para la ejecución del plan. Sin embargo, no parece que hubo un dimensionamiento de la brecha efectiva de fondos, ni claridad respecto a cómo debían asignarse los recursos escasos entre los distintos componentes del PNDH ni criterios para esta decisión. Este es un elemento central para el éxito de cualquier iniciativa. No obstante, con pocos recursos, la gestión de la Subsecretaría de DD.HH. parece haber sido exitosa en apoyar un conjunto de iniciativas iniciales tendientes a instalar y fortalecer el enfoque de derechos en los funcionarios y en las acciones de los organismos públicos. Sin ser transformador, el primer PNDH mostró que era posible activar esa instalación inicial. En el enfoque de valor público es claro que es imposible planificar con

precisión el futuro, y parte del papel de los directivos es aprovechar las oportunidades a medida que emergen. Lo importante es el propósito claro más que la planificación precisa y detallada (Moore, 1995). Es por esto que el nuevo plan debe ser más ambicioso en sus propósitos y más profundo en sus planificaciones, pero instalando las capacidades y coordinaciones necesarias no solo para llevar adelante lo planificado, sino también para aprovechar adecuada y efectivamente cada oportunidad que se abra, especialmente aquellas que permitan responder a las prioridades más profundas, que deben quedar claramente fundadas en un diagnóstico inicial, del cual puedan desprenderse indicadores de línea base, lo que permite completar el triángulo estratégico desde una perspectiva gerencial, pues conectan el vértice 3 con el 1, el cómo con el qué, a partir de la pregunta central del para qué, o del sentido que cruza los tres vértices y se ancla especialmente en el segundo, la legitimidad, la cual le da fuerza al conjunto.

Tabla 35: Matriz de valor público

Ámbito	Acciones	Carencias	Evaluación
Propósito o Valor	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Encuentros regionales consultivos con organizaciones y actores de la sociedad civil en la etapa de diseño. ▪ Proceso de participación online de carácter consultivo. ▪ Sistematización de observaciones de los órganos de supervisión de tratados. ▪ Instalar el Comité Interministerial de Derechos Humanos. ▪ Estrategia de seguimiento y monitoreo a la implementación del Plan y las personas responsables. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se logra consensuar un marco deliberativo integrador que permita acoger las indicaciones de los procesos consultivos en sintonía con los compromisos establecidos en las reparticiones. ▪ No se precisan brechas ni prioridades en la estructuración de acciones e indicadores en la etapa de diseño. ▪ No se prevé que las acciones comprometidas requieran colaboración intersectorial. 	<p>(+, -)</p> <p>El PNDH resulta valioso en tanto logra un control adecuado de la gestión que realizan las reparticiones para su implementación, desarrollando aprendizajes institucionales que se reflejaron en los reportes de seguimiento. Sin embargo, la carencia de un nexo más permanente con la sociedad civil o la academia debilitó el involucramiento de todos los actores en la consecución del propósito del Plan.</p> <p>Esto dificultó la efectividad y eficiencia operacional del Plan ante la carencia de identificación de brechas y prioridades que orientaran el propósito de la implementación. Siendo esto adecuado para un primer plan, para una segunda versión se recomienda avanzar hacia una mayor coordinación con otros instrumentos con fines similares y entre distintas agencias para avanzar en políticas que abordan desafíos complejos, desde un diagnóstico que permita una reflexión estratégica e indicadores que permitan una línea base para el control de gestión.</p> <p>La falta de promoción de acciones colaborativas entre las reparticiones generó que los acuerdos comprometidos fueran de relevancia para las personas involucradas, no así la gestión intersectorial de las acciones.</p>
Entorno	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinación estrecha con los <i>stakeholders</i> en el proceso de implementación y seguimiento del PNDH. ▪ Autoridades comprenden el PNDH como política que están mandatados a cumplir. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menor involucramiento del esperado por los <i>stakeholders</i>. ▪ Déficit de gestión en la tramitación de las modificaciones al Plan. ▪ Falta de rendición de cuentas y 	<p>(+)</p> <p>El PNDH logra ser políticamente sustentable, ya que los agentes gubernamentales lo definieron como un elemento clave para la transversalización del EBDH como política pública estatal, a pesar de los distintos niveles de prioridad que le otorgan los actores.</p> <p>En las reparticiones hubo amplia comprensión del proceso y ante las dificultades lograron cumplir con los compromisos mínimos establecidos. Sin embargo, el involucramiento de la sociedad civil fue deficiente en las distintas etapas del Plan, lo que disminuyó su impacto.</p>



Ámbito	Acciones	Carencias	Evaluación
	<ul style="list-style-type: none">Revisión y modificación del PNDH durante el cambio de administración.Cumplimiento de la ejecución del PNDH en los plazos establecidos.	<p>comunicación fluida con la sociedad civil.</p>	
Capacidades	<ul style="list-style-type: none">Gestión de recursos en cada repartición que comprometió acciones en el PNDH.Asistencias técnicas para apoyar la implementación del EBDH en funcionarios/as.Evaluación intermedia a partir de los reportes de seguimiento al Plan.	<ul style="list-style-type: none">Insuficiencia de recursos humanos y financieros.Diagnóstico deficiente sobre la brecha de recursos.Falta de claridad para el manejo de recursos.	<p>(+, -)</p> <p>El PNDH tiene ciertas deficiencias en términos administrativos, ya que existe una insuficiencia de capacidades organizacionales para su implementación, tales como recursos humanos y financieros. Sin embargo, se pudo apoyar la instalación del EBDH en las reparticiones mediante la coordinación y los procesos formativos impulsados por la Subsecretaría.</p>

Fuente: Elaboración propia.

10. CONCLUSIONES GENERALES DE LA EVALUACIÓN

Las conclusiones que se presentan a continuación se enmarcan en el estudio evaluativo que las precede, recordándose que el mismo se focalizó en 3 Capítulos temáticos del primer Plan Nacional de Derechos Humanos: Educación en Derechos Humanos; Niños, niñas y adolescentes y Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad y para ello se “escucho” las voces de los titulares de responsabilidades y de los titulares de derechos.

CONCLUSIONES RESPECTO A LAS TRES PREGUNTAS CENTRALES DE LA EVALUACIÓN

¿Cuáles fueron los resultados de las acciones realizadas en el marco del PNDH?

Es posible reconocer la valorización realizada desde los titulares de responsabilidades, en relación al primer PNDH, en tanto el mismo significó un avance en términos de instalar capacidades institucionales vinculadas al enfoque de derechos humanos y también permitió visibilizar, las acciones que las instituciones ya realizaban, identificándolas desde el EBDH. Lo anterior constituyó un primer piso, institucional sobre el cual basar la iniciativa gubernamental. Ahora bien, si se revisan los resultados a través de diferentes criterios, es posible señalar que las Acciones del Plan no se las identifica como relevantes, en tanto se perdió el nexo entre el problema inicial identificado y las Acciones propuestas. La eficacia del Plan se ha logrado en tanto fue posible atribuirle el logro del objetivo acerca de la instalación del tema en la institucionalidad pública, mas no sobre los resultados de dicha instalación. La eficiencia del Plan tuvo como elemento adverso la ausencia de recursos asociados para el cumplimiento de las Acciones., dando cuenta de una menor relevancia presupuestal. Ahora bien, aun careciendo de recursos, se implementaron las acciones comprometidas por cada institución. Y ello ha sido clave para la sostenibilidad de la iniciativa, así como la coordinación generada para la continuidad del Plan.

De esta manera no es posible responder sobre resultados previamente establecidos, post implementación del Plan, en tanto el diseño del mismo no contó con dicha información inicial. En este caso, no se diseñó un sistema de evaluación que prefigurara resultados finales. Pero sí, es posible visualizar resultados vinculados con el inicio de una transversalización del EBDH, en la institucionalidad pública, siendo la piedra basal para desde allí observar el nivel de inclusión de dicho enfoque ad intra el Estado.

¿Cuáles fueron los cambios (impacto) en las instituciones, específicamente en la implementación de las acciones realizadas en el marco del PNDH, en relación con las asistencias técnicas?

Es posible atribuir como resultados de las Asistencias Técnicas cambios en las instituciones receptoras, por ejemplo, la validación de los puntos focales, en dos áreas temáticas: a) la generación de conocimientos, capacidades y herramientas y, b) el fortalecimiento de los canales de comunicación en cada Servicio y entre instituciones, en relación con las Acciones comprometidas. Ahora bien, la evidencia no permite identificar si las Asistencias Técnicas contribuyeron en la ejecución del Plan ya que, entre otros, no se cuenta con reportes de implementación de las recomendaciones emanadas del proceso, ni registro del proceso de seguimiento posterior a la entrega de los informes técnicos. Lo anterior es congruente con lo señalado en la primera pregunta evaluativa, donde en este caso las AT facilitan la inclusión del EBDH en cada área institucional, más ello no es concluyente sobre resultados finales.

¿Cuáles fueron los cambios (impacto) en relación con la valoración del rol que el PNDH ha jugado para el ejercicio efectivo de los derechos humanos?

La primera conclusión refiere al desconocimiento desde los titulares de derechos respecto del PNDH, no fueron convocados (salvo algunas organizaciones en el diagnóstico inicial) a ser parte del proceso en ninguna de sus etapas, y tienen una valoración crítica sobre cómo se ha hecho cargo la institucionalidad en materia de derechos humanos en las tres áreas temáticas a indagar. Ahora bien, aquí lo que se plantea es el alcance del PNDH, más allá de la institucionalidad pública y en diálogo con quienes se ven afectados por el incumplimiento de determinados derechos en Chile. Desde esa mirada el alcance del Plan se difumina, por ejemplo, el discurso en materia de derechos humanos no logra permear la política pública, por consiguiente, no se visualiza la capacidad estatal para resolver las brechas existentes.

El primer PNDH plantea una desvinculación entre el mismo y la sociedad civil. Evidentemente, el mismo cumple los objetivos señalados en los párrafos anteriores, constituyéndose en un Plan “centrípeto”, accionando sobre las posibilidades existentes en el aparato público. En ese sentido debería haberse denominado Plan Institucional de Derechos Humanos, pero al haber incluido el término nacional, extiende el objetivo más allá del sistema público, sin considerar acciones, procedimientos, monitoreos o vínculos con los titulares de derechos. Ello puede evidenciarse en relación con la rendición de cuentas desconocidas, a la participación acotada al diagnóstico, a la ausencia de monitoreo (desde la Subsecretaría de Derechos Humanos y desde el Instituto Nacional de Derechos Humanos). No obstante, parece destacable contar con este primer instrumento, constituyéndose en un pilar inicial sobre el cual es posible progresar en un modelo de planes basados en derechos humanos diseñados, ejecutados y evaluados de manera integral entre distintos actores.

CONCLUSIONES RESPECTO A LA TEORÍA DEL CAMBIO APLICABLE AL PNDH

Con la validación de la teoría de cambio del PNDH, la evaluación de las actividades realizadas da cuenta de un avance en la dirección del propósito y fin identificados. Sin embargo, se evidencia que este avance es insuficiente, ya que hubo un desarrollo desigual de los componentes. Los componentes orientados al desarrollo institucional (1 y 2) muestran un progreso mayor, mientras que el componente orientado a la integración de la sociedad civil en el desarrollo del PNDH (3) tuvo un desarrollo limitado, puesto que se centró en atender las observaciones de algunos organismos nacionales e internacionales en instancias no vinculantes.

Lo anterior da cuenta de un avance encaminado en la consecución del Propósito (*Incorporar el enfoque de derechos humanos en el Estado y sus reparticiones, de forma transversal en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de sus políticas, planificaciones y programas*), pero que, en sus límites, se ve comprometida su contribución al Fin (*Contribuir en el establecimiento de los Derechos Humanos como horizonte normativo en políticas públicas*).

CONCLUSIONES RESPECTO AL VALOR PÚBLICO DEL PNDH

Parece haber estado ausente una definición deliberativa con los distintos *stakeholders* del valor público que se quería construir. Si bien hubo encuentros inicialmente, en que se invitó a participar a organizaciones de la

sociedad civil, y se hizo un proceso de consulta a las distintas reparticiones públicas, se careció de un marco deliberativo integrador que permitiera consensuar el valor público que se esperaba obtener.

La legitimidad debía atravesar gobiernos de diverso signo y cambios de autoridades, por lo que debe ser renovada y fortalecida periódicamente, instalándose en la *esfera pública*. En este punto, habría sido clave un mayor involucramiento de los distintos *stakeholders* en el seguimiento de la iniciativa, particularmente organizaciones de la sociedad civil interesadas en la materia.

Finalmente, no parece haber habido un dimensionamiento de la brecha efectiva de recursos, ni claridad respecto a cómo debían asignarse los recursos escasos entre los distintos componentes del PNDH ni criterios para esta decisión. Este es un elemento central para el éxito de cualquier iniciativa. No obstante, con pocos recursos, la gestión de la Subsecretaría de DDHH parece haber sido exitosa en apoyar un conjunto de iniciativas iniciales tendientes a instalar y fortalecer el enfoque de derechos en los funcionarios y en las acciones de los organismos públicos. Sin ser transformador, el primer PNDH mostró que era posible activar esa instalación inicial.

11. RECOMENDACIONES

Esta evaluación permitió identificar una serie de aspectos fundamentales para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de futuros planes de derechos humanos, desarrollados por el Estado de Chile. A continuación, se presenta una lista de algunas recomendaciones específicas en este campo construidas a la luz de esta evaluación.

I. DISEÑO DEL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

- Un PNDH es una oportunidad no solo para garantizar los derechos humanos de sus titulares, sino también para proveer valor público y transformar los niveles de respeto por los derechos humanos, desde cada una de las agencias del Estado. En este sentido, el fin de un PNDH que se diseñe e implemente en el futuro debe contar con propósitos ambiciosos de cara a **transformar las condiciones y dinámicas en las que opera el Estado en materia de derechos humanos**. Ello implica, entre otras cosas, contar con mayor claridad sobre los fines transformadores del PNDH como una herramienta pertinente y eficaz de la construcción de una cultura de derechos humanos desde las agencias del Estado. A estos efectos se recomienda que los futuros PNDH cuenten con una **propuesta específica y formal de valor público** y que forme parte integral de la propuesta desarrollada por la Subsecretaría de Derechos Humanos.
- Con miras a obtener transformaciones sustanciales en el campo de los derechos humanos, especialmente respecto de las capacidades de quienes se ven obligados a respetarlos desde el Estado, resulta indispensable contar con **líneas base pertinentes y suficientes**, que permitan proyectar una ruta de transformaciones orientadas hacia la consecución de fines de política pública claros y ambiciosos. En especial, ello importa con un mejor y más comprehensivo diagnóstico sobre el estado actual de las prácticas y la cultura organizacional de las agencias del Estado, en materia de promoción, respecto y garantía de los derechos humanos. De acuerdo a esta consideración, se recomienda, entre otras cosas: a) Desarrollar un **diagnóstico integral** sobre las deficiencias institucionales para la implementación efectiva y eficaz del enfoque basado en derechos humanos, en las instituciones públicas; b) Contar con una evaluación formal respecto a los **conocimientos, actitudes y prácticas** de los funcionarios públicos y cómo tales dimensiones afectan o facilitan el logro de los objetivos de un plan nacional de derechos humanos y; c) Poseer un diagnóstico preciso sobre las **brechas vigentes respecto a los recursos** — profesionales, materiales y financieros— necesarios para una ejecución integrada e integral de las metas y acciones de los futuros PNDH.
- Una vez identificadas las líneas base del diseño de futuros planes, resulta indispensable contar con una **teoría del cambio específica** para la ejecución del PNDH y que permita visibilizar la cadena de cambios que contribuyen a alcanzar el objetivo orientador de tal plan. Para ello se requiere la identificación de Insumos y Actividades que permitan cumplir los Componentes, más allá de una única dimensión (tales como Asistencias Técnicas y otras transferencias). A dichas Actividades y Componentes se les debe atribuir el cumplimiento de los Resultados fijados. Desde tales Resultados, a su vez, será posible contribuir al logro del Propósito y desde este, al Fin de un PNDH. La teoría de cambio de un futuro PNDH debe ser, a su vez, validada y conocida por todas las agencias que contribuirán a los objetivos fijados en el Plan.

- Para suplir las deficiencias observadas respecto al cumplimiento —vía autorreporte— del cumplimiento formal de las acciones comprometidas por las agencias del Estado, se recomienda mejorar, sustancialmente, los instrumentos de **monitoreo, evaluación y retroalimentación** del ciclo de política pública del PNDH. Este proceso incluye, pero no se agota, en la existencia de sistemas de autorreporte y evaluaciones de tipo cuantitativo. Los procesos de monitoreo, evaluación y retroalimentación deben vincularse de manera expresa con el logro de los objetivos transformadores del PNDH e incluir espacios suficientes, en calidad y cantidad, de participación ciudadana en todo el ciclo del plan. Ello permitiría, entre otras cosas, hacer ajustes de medio término, complejizar las acciones comprometidas, reforzar las intervenciones de la Subsecretaría de Derechos Humanos (cuando ello sea necesario) y dotar de mayor legitimidad social al Plan.

II. CONDICIONES DE APLICACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

- El primer PNDH resultó valioso en tanto logra un control adecuado de la gestión que realizan las reparticiones del Estado, individualmente consideradas. Sin embargo, para que el PNDH no quede reducido a un instrumento que asegura acciones atomizadas de las distintas agencias del Estado, se recomienda avanzar hacia una mayor **coordinación** con otros instrumentos con fines similares (planes y políticas), así como en una **reflexión estratégica e indicadores** que permitan una línea base para el control de gestión. Ello implica, entre otras cosas, promover **acciones colaborativas** entre las distintas instituciones que participan del PNDH, que permitan enfrentar problemas complejos y orientadas hacia la gestión intersectorial de las acciones comprometidas.
- Una de las conclusiones de esta evaluación es que las Asistencias Técnicas desarrolladas por la Subsecretaría de Derechos Humanos han sido exitosas en términos de transferir conocimientos básicos respecto al Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH). Sin embargo, y dado que los futuros PNDH enfrentarán mayores y más complejos desafíos para las agencias del Estado, se recomienda **revisar y profundizar las acciones de Asistencia Técnicas** lideradas por la Subsecretaría de Derechos Humanos. Ello podría incluir no solo la transferencia de conocimientos, sino también el apoyo al desarrollo de diagnósticos y evaluaciones sectoriales, así como la inclusión de perspectivas y acercamientos especializados en **subcampos de los derechos humanos**, en consorcio con agencias especializadas del Estado. Esto podría incluir, por ejemplo, mayores y mejores transferencias técnicas en el campo de la prevención y respuesta frente a la violencia de género, el ejercicio de la autonomía personal y la participación de niñas, niños y adolescentes, la inclusión y la promoción de una vida independiente para personas en situación de discapacidad intelectual, cognitiva y psicosocial, la interculturalidad y su relación con personas en contextos de migración y con pueblo indígenas, entre otros. El PNDH debe ser visto como una oportunidad para profundizar perspectivas, intervenciones y reducir brechas en materias que requieren un mayor nivel de especialización por parte de las agencias del Estado.
- Una de las condiciones de aplicación efectiva y eficaz de un PNDH la constituye la existencia de apoyos políticos transversales y al más alto nivel, al interior de la Administración del Estado. Ello implica, entre otras cosas, **reforzar el acompañamiento desarrollado por la Subsecretaría de Derechos Humanos** del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con instrumentos de política pública que refuercen el cumplimiento de las metas y acciones del plan. Esto podría incluir, entre otras herramientas, el desarrollo de **instrumentos de gestión** que permitan asociar fondos e incentivos de inversión desde el

gobierno central, para el logro del PNDH. En otras palabras, el éxito de un PNDH orientado al logro de transformaciones ambiciosas al interior del Estado, no puede quedar reducido al mero seguimiento de transferencias técnicas desde el reporte y hacia la Subsecretaría de Derechos Humanos.

- Un PNHD efectivo y eficaz presupone un proceso de conocimiento y validación de sus contenidos, tanto dentro como fuera de las instituciones públicas. Tal proceso no se agota en la etapa de validación o promoción inicial de un plan, sino que debe ser visto como una acción permanente. De este modo, y para revertir la opinión crítica respecto a la falta de conocimiento y legitimidad social del PNDH, se recomienda mejorar —de forma sustancial— los niveles de **participación de la academia**, la **sociedad civil** y la **ciudadanía** en general, en el proceso de diseño e implementación del plan, previendo mecanismos concretos que velen por su exigibilidad y monitoreo ciudadano permanente. A estos efectos, se recomienda el establecimiento de **espacios y mecanismos periódicos, públicos y participativos** de la implementación de los futuros planes de derechos humanos, con recursos que permitan garantizar su efectividad. Tales espacios y mecanismos podrían complementar y mejorar, de forma importante, el estado actual de falta de apropiación social del PNDH.



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

www.sistemaspublicos.cl
República 701, Santiago