



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Subsecretaría de Derechos Humanos

Evaluación Final del Primer Plan Nacional de Derechos Humanos

RESUMEN EJECUTIVO

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.

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al informe final del proceso de evaluación final del primer Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), elaborado por el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de la Universidad de Chile, por mandato de la Subsecretaría de Derechos Humanos de Chile. Esta evaluación se ejecutó entre los meses de agosto y noviembre de 2022.

El Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) es un instrumento de política pública implementado por primera vez por el Estado de Chile, el cual 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 contiene 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 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Al momento de finalizar la ejecución del PNDH, en el año 2021, se declaró que el 97.2% de las acciones fueron reportadas como finalizadas y 2,8% de las acciones no poseían información. Además, se reportó que el 31% de las acciones realizadas contó con participación ciudadana y solo un 24% establecía mecanismos formales de evaluación.

Posterior a la finalización de la implementación del primer PNDH, se encarga por licitación pública la realización de la evaluación final del PNDH en mayo de 2022. El objetivo general de esta evaluación es, según los términos de referencia propuestos por la Subsecretaría de DD.HH.: “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”. A su vez, los resultados esperados de esta evaluación son: “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”.

2. MARCO TEÓRICO DE LA EVALUACIÓN

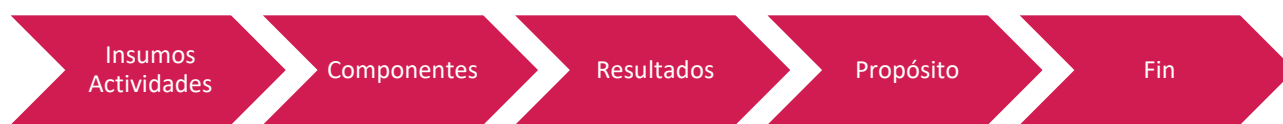
A continuación se comparten los componentes centrales del marco teórico de la presente evaluación, los cuales han sido propuestos por el CSP como base para el desarrollo de su trabajo. El marco teórico de esta evaluación se construye en tres pilares fundamentales: (1) la teoría de cambio; (2) el enfoque basado en los derechos humanos; y (3) el enfoque de valor público.

TEORÍA DE CAMBIO

La teoría de 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 los cambios deseados, proporcionando una hoja de ruta

para que dichos cambios sucedan¹. En esta evaluación se propone la reconstrucción de una TC para analizar los impactos del primer PNDH. Sin perjuicio de que el primer PNDH no consideró formalmente una TC para orientar el accionar de la ejecución del PNDH, el CSP ha propuesto contar con ella para mirar, de forma retrospectiva, el devenir del Plan. Para estos efectos se considera: La cadena de cambios que *contribuye* 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 mediante este al Fin.

Figura 1: Cadena de cambio (lineal), Teoría de Cambio.



Fuente: Elaboración Propia CSP, sobre la teoría de cambio.

En la Tabla 1 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 1 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.	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	<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 dentro del 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.

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

Fin	Propósito	Resultados	Componentes	Actividades para el desarrollo de los componentes (desarrolladas por la Subsecretaría)
			en el marco del PNDH.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ejecutar una evaluación intermedia para diagnosticar el estado de avance del PNDH.
		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 PNDH es legitimado por las reparticiones del Estado a través del compromiso de los actores para diseñar, implementar y monitorear las acciones comprometidas.	<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. ▪ 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 Enfoque Basado en derechos Humanos (EBDH) a través de las acciones comprometidas en el marco del PNDH.

- Si el PNDH es legitimado por las reparticiones del Estado a través del compromiso de los actores para diseñar, implementar y monitorear las acciones convenidas.
- Si se aseguran mecanismos de participación ciudadana en todas las etapas del PNDH, de modo tal que permitan articular las demandas ciudadanas con las acciones del Estado en materia de DD.HH.

ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS (EBDH)

A su vez, esta evaluación orientó y configuró su modelo desde el Enfoque Basado en Derechos Humanos. El EBDH está relacionado con la perspectiva que esta evaluación otorga a la indagación/valoración sobre el PNDH, con relación a cada una de las dimensiones indicadas en las Bases Técnicas, y también con la misma incorporación de los principios, valores y normas de los derechos humanos en la evaluación.

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, se incorporan nuevos criterios a la evaluación. La evaluación con EBDH aporta nuevas categorías de análisis: Apropiación, alineación-coherencia con políticas públicas, y coordinación. Una evaluación con EBDH, además de los criterios ya acordados y enunciados, introduce elementos relacionados con este enfoque y avalados desde la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra².

Tabla 2: Criterios de evaluación

Nuevos Criterios de Evaluación	
Apropiación	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. 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.
Alineación	Un Plan debe conocer las estrategias y políticas públicas nacionales, acuerdos nacionales y regionales, suscritos por los países en los que se está desarrollando la intervención. El Plan no debe incurrir en condicionalidades políticas y económicas y la ayuda ligada, que impidan la apropiación de los distintos titulares de los procesos y el pleno ejercicio de los derechos humanos. 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.
Coordinación	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 han encontrado el Plan es la

Nuevos Criterios de Evaluación	
	<p>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 vaya a trabajar, implica analizar el marco normativo del país, tanto a nivel interno como con relación a los estándares internacionales, 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 sobre 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. También 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 indagará sobre si:
 1. Se ha 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:** la incorporación de mecanismos dirigidos a la rendición de cuentas de los resultados obtenidos, como una de las obligaciones y responsabilidades de los titulares de obligaciones, responsabilidades y derechos. 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 de las que se haya dotado al informe. El contenido de la información debe ser asequible a quien se dirige y en formato y forma adecuada para su comprensión y asimilación. En este sentido, es necesario incrementar los niveles de transparencia y acceso a la información, con el fin no solo de conseguir un mayor nivel de participación de los titulares de derechos y obligaciones, sino 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 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 indagará sobre 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 la nueva mirada, la cual pertenece a la mirada holística sobre la realidad donde se realizará la intervención y por lo 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. 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 compromisos

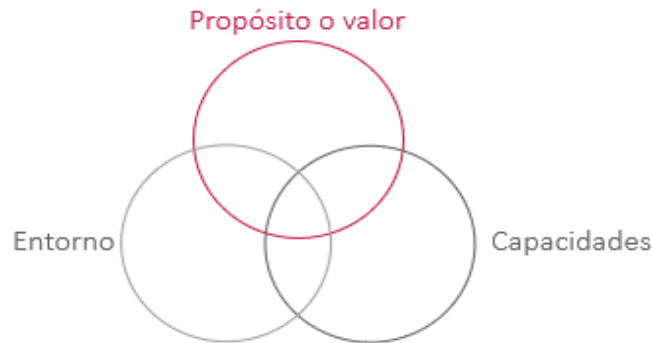
ENFOQUE DE VALOR PÚBLICO

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), quien 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 sean 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).

Figura 2: Triángulo estratégico de Moore.



Fuente: Adaptación propia, en base a Moore (1998).

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).

3. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

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.

1. Análisis de revisión documental.
2. Análisis de datos sobre el desarrollo del Plan.
3. Realización de entrevistas a informantes claves.
4. Realización de grupos focales.
5. Aplicación de una encuesta a los puntos focales de las instituciones participantes en el Plan.
6. Mesa de expertos/as.

Posterior a los capítulos detallados anteriormente, el equipo consultor decidió desarrollar un análisis desde la teoría de cambio (capítulo 7) con su respectiva validación y un análisis de valor público del Plan (capítulo 8). Finalmente se establecen recomendaciones (capítulo 9) emanadas desde la evaluación para elaboraciones e implementaciones de los futuros Planes Nacionales de Derechos Humanos.

MUESTRA

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 son 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 adicionales (propuestos por el CSP):

Los criterios sustantivos son desarrollados por el equipo del proyecto con el fin de precisar, de mejor manera, las instituciones que serían evaluadas en detalle. Tales criterios son:

- **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, suministrando servicios, recibiendo reclamos, denuncias, resolviendo conflictos, etcétera.

Las instituciones seleccionadas, en acuerdo con la Subsecretaría de DD.HH., fueron las siguientes:

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, sobre la base de la propuesta para el desarrollo del objetivo y dado el tiempo de la evaluación, 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. EJECUCIÓN DE LAS ASISTENCIAS TÉCNICAS

Las Asistencias Técnicas (AT) de la Subsecretaría de Derechos Humanos se enfocan en acciones determinadas y no en todas las comprometidas por la institución. En la Tabla 4 se puede apreciar las Acciones que recibieron AT en las instituciones mencionadas (en Tabla 1 de Anexos 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 4: Acciones que recibieron Asistencia Técnica por Institución.

Institución	N° de acciones	Acciones que recibieron AT	Capítulo de la acción	Se pudo identificar el objetivo 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, Respuesta y Recuperación en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil”.	Educación en Derechos Humanos.	Sí
Subsecretaría de Justicia	8	Acción 548: “Levantamiento de información sobre la situación actual de algunos grupos de población penitenciaria que requieren de especial atención”. Acción 549: “Elaboración e implementación de una política pública que comprenda procedimientos y	Reinserción Social de personas privadas de libertad.	Sí

Institución	N° de acciones	Acciones que recibieron AT	Capítulo de la acción	Se pudo identificar el objetivo de la AT
		protocolos adecuados para atender las necesidades de grupos de población penitenciaria que requieren de especial atención”.		

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

5. CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES COMPROMETIDAS EN EL PNDH

Se revisaron un total de 215 documentos, los cuales se distribuyen entre los diferentes capítulos e instituciones estudiadas según como se muestra en la Tabla 5. Dentro de estos, se incluyen los reportes de cumplimiento de las acciones levantados por la Subsecretaría de Derechos Humanos.

Tabla 5: Número de documentos levantados por institución para las tres áreas de estudio.

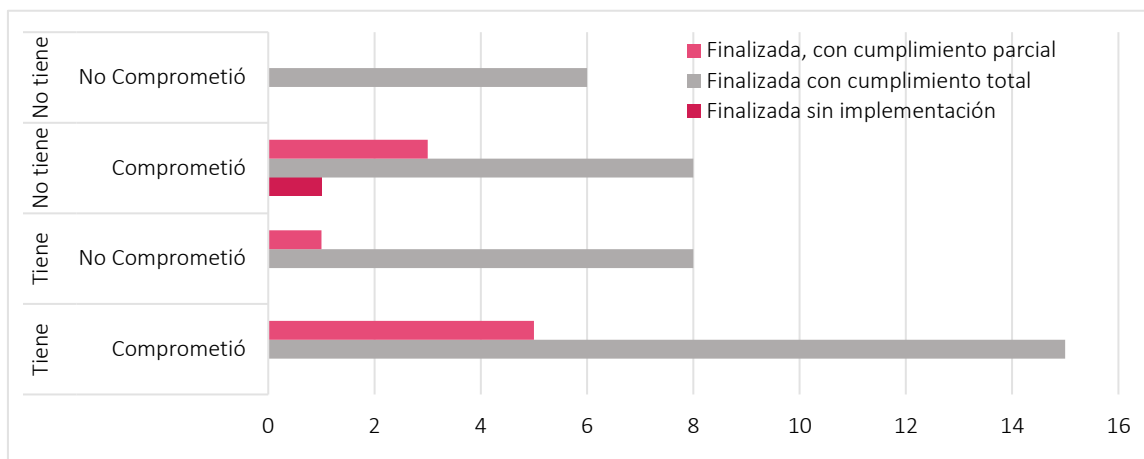
Capítulo	Institución	Número de documentos
Educación en DD. HH.	Carabineros de Chile	1
Educación en DD. HH.	Gendarmería de Chile	33
Educación en DD. HH.	Oficina Nacional de Emergencia	2
Educación en DD. HH.	Subsecretaría de Derechos Humanos	11
Educación en DD. HH.	Subsecretaría de la Mujer y la Equidad 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 1 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 la publicaron.

Gráfico 1: 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 6 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”.

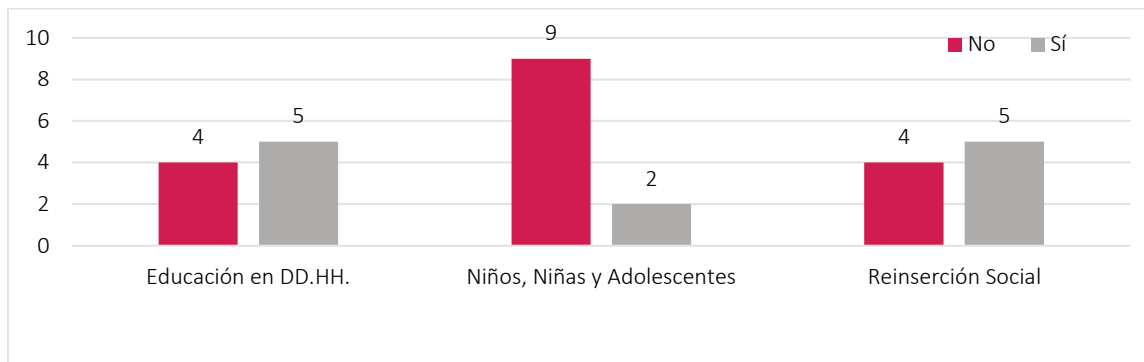
Tabla 6: Número de acciones que permite o no cumplir con la meta planteada por capítulo.

Capítulo	Meta	No	Sí	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 2 se desprende que hay un número similar de acciones que aluden 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 2: Número de acciones que mencionan al PNDH en sus documentos.

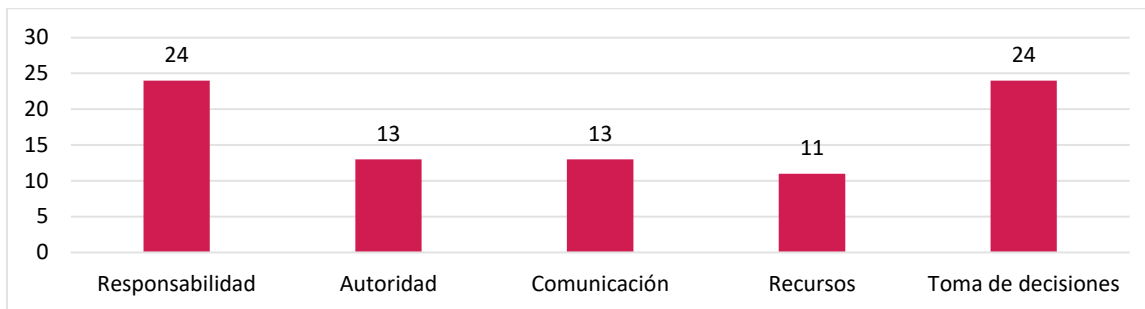


Fuente: Elaboración propia, CSP

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 3, 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).

Además, del Anexo se desprende cómo es la distribución de estas capacidades por cada una de las tres áreas de estudio. 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.

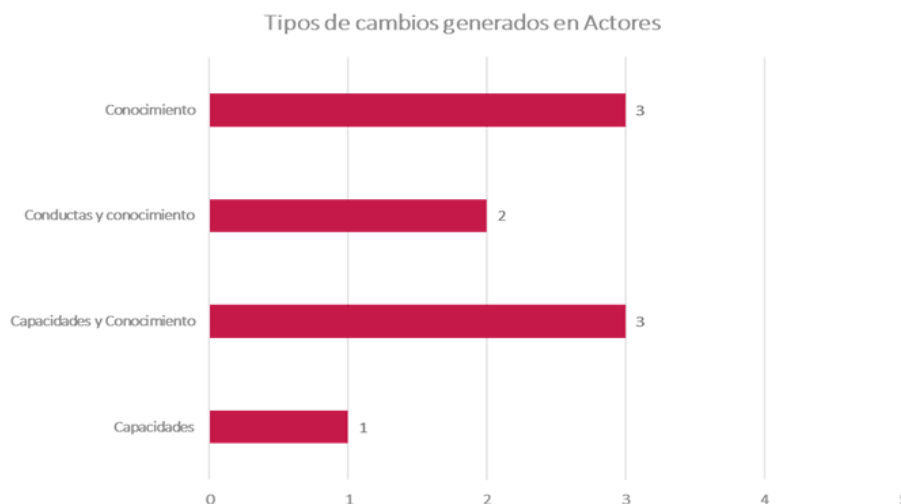
Gráfico 3: Capacidades generadas por las acciones según su documentación publicada.



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 4 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, cuatro acciones tenían como objetivo generar cambios en capacidades de los actores y dos acciones en las conductas.

Gráfico 4: 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 5, 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 6 se puede ver

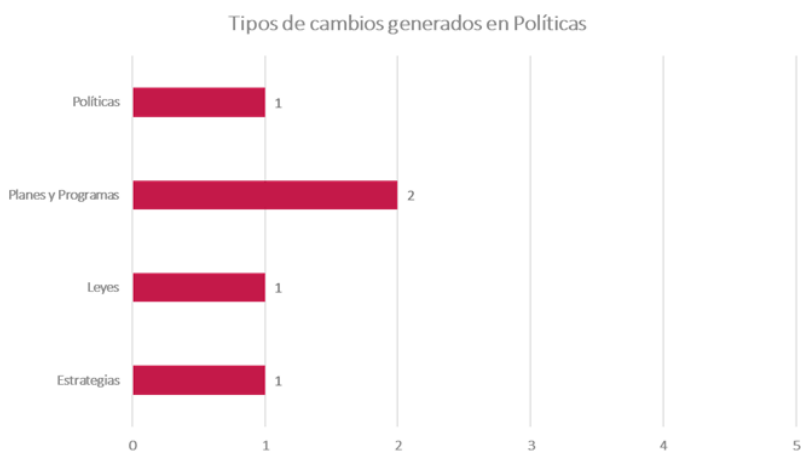
cómo 2 acciones fueron orientadas a generar cambios en Planes y programas mientras que el resto tenían diferentes propósitos, siendo estos, cambios en Políticas, Leyes y Estrategias.

Gráfico 5: Cambios en actores que buscaban generar las acciones de NNA.



Fuente: Elaboración propia, CSP

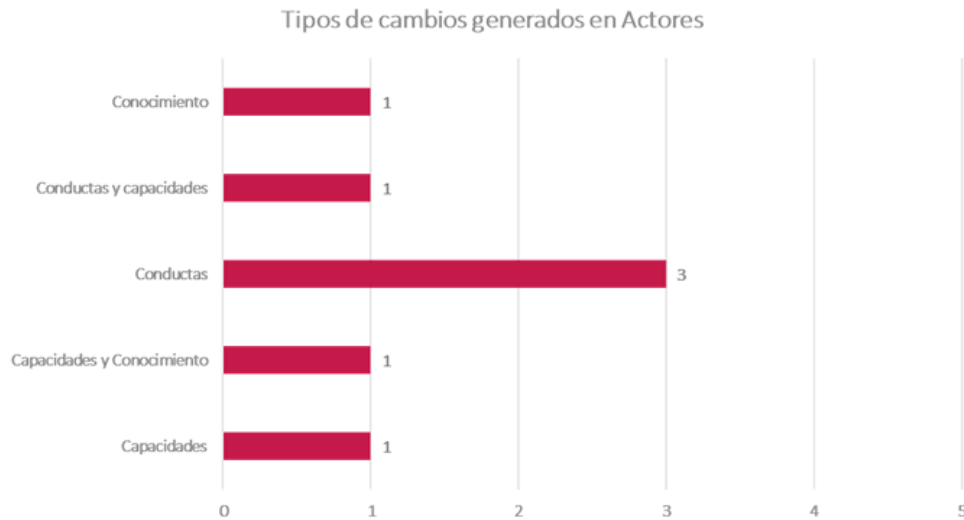
Gráfico 6: Cambios en políticas que buscaban generar las acciones de NNA.



Fuente: Elaboración propia, CSP

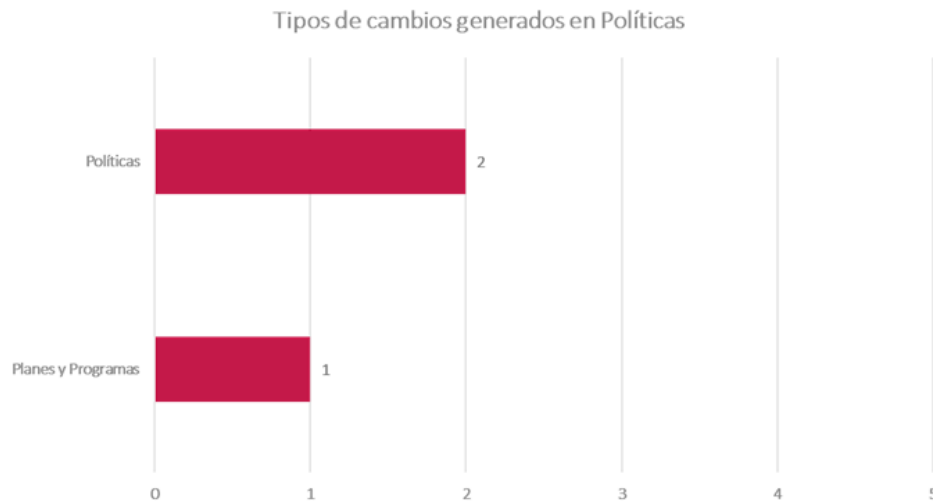
De las nueve acciones que presentaban documentos en el capítulo de “Reinserción Social”, siete acciones buscaban generar cambios en actores, mientras que tres acciones en políticas. De acuerdo con el Gráfico 7, los tipos de cambio que más se buscaba generar en actores fue el de conductas y el de capacidades, presente en tres acciones; mientras que en dos acciones se buscaba implementar cambios en el conocimiento de los actores. A su vez, del Gráfico 8 se desprende que dos acciones orientaban a generar cambios en políticas y una acción en planes y programas.

Gráfico 7: Cambios en actores que buscaban generar las acciones de Reinserción Social.



Fuente: Elaboración propia, CSP

Gráfico 8: 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. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PNDH

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

¿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.

Conclusiones generales

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 7 presenta un resumen de los hallazgos centrales, por capítulos y criterios

Tabla 7: 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

Capítulos	Relevancia	Eficacia	Eficiencia	Sostenibilidad
				instituciones en esta materia.
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 en base al 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. Y, por otro

lado, 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 lea como una buena administración de los recursos institucionales para dar cumplimiento a sus compromisos, pero esto 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 que también permitió visibilizar el hecho de 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.

¿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?

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 enfoque basado en derechos humanos 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.

Conclusiones generales

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 auto aplicación y un taller práctico. No obstante, es posible observar una menor planificación para la etapa de seguimiento, tanto de 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 8 se presenta el resumen de los hallazgos descritos en el apartado anterior, por área de indagación y por capítulo.

Tabla 8: 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	(+) Se valora el rol de los puntos focales en cada institución, ya que eso les otorgó reconocimiento para relacionarse con otras instituciones, y también	(-) 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	(+) 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	(+) Se destacan las siguientes capacidades trabajadas: autoridad; comunicación y acceso a sistemas de información y recursos. Se contribuyó a través de la	(+,-) 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



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
	requiriendo más atención en procesos formativos para las personas nuevas que se iban integrando en el proceso.	internamente se generan nuevos cargos vinculados a las materias de derechos humanos y se da un respaldo a sus requerimientos y solicitudes.	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.		para poder avanzar en el cumplimiento de las acciones.	formación y el mejoramiento de herramientas técnicas para la implementación de la acción. Se logran avances significativos para instalar una capacidad institucional.	reconocen deficiencias para dar continuidad de la implementación de las acciones: falta de acompañamiento, necesidad de más instancias de capacitación y de coordinación institucional.
Niños, Niñas y Adolescentes	(+) Se señala que fue un proceso de acompañamiento o 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 valoran 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.

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
Reinserción Social de Personas Privadas de Libertad	(+) Existe una valoración general positiva del proceso de asistencia técnica de parte de quienes participaron de ella. Mejor entendimiento del trabajo colaborativo.	(- ; +) No hubo mención de esta capacidad por parte de los informantes. No obstante, se señala un mejor entendimiento del trabajo colaborativo.	(+) Valoración positiva de la entrega de material formativo, y en particular, la información sobre otras instituciones en relación con construcción de indicadores para el reporte de las acciones.	(+ ; -) La AT no implicó mayor acceso a recursos, sin embargo, permitió mejorar las capacidades de gestión de los recursos organizativos.	(+) Se evalúa que fue el principal aporte de la AT 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.	(+) 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 general, hubo una contribución de la AT a partir del proceso formativo, altamente valorado por las instituciones, además les permitió trabajar los indicadores y mejorar la implementación de la acción a través de las capacidades adquiridas.

Fuente: Elaboración propia en base al 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 lo 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 basado en 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, además de 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 aportaron 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, entre otros factores, 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.

¿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 derechos³. 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.

Conclusiones generales

A grandes rasgos, 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.

³ 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. Esto se realizó 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.

Tabla 9: 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 NNA como sujetos de derechos, pero que no tiene un correlato en la política pública. Se	(+ ; -) 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, promocionado 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
	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.

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 reinserción social, cuando la hay, no se respeta.

En la misma línea, el principio de **igualdad y no discriminación** se considera incumplido, a pesar de que 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 NNA, muchas veces impulsados por los adultos. Asimismo, 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, por lo que, 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 destaca 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. A grandes rasgos señalan que 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.

7. TEORÍA DEL CAMBIO Y PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El análisis, orientado a la reconstrucción de la teoría de cambio del Primer PNDH, se ha realizado sobre la 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, además de 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.

En este apartado, se presenta la teoría de cambio del PNDH, elaborada por el CSP basándose en el análisis realizado. En primer lugar, se puede apreciar la cadena de cambios que *contribuye* 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 mediante este al Fin.

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).
- 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).

VALIDACIÓN DE LA TEORÍA DEL CAMBIO EN EL PRIMER PNDH

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 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, también presentó 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. 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 lo 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, junto 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. Aunque en general, la relación de los puntos focales con la Subsecretaría fue valorada positivamente por estos, existe una valoración disímil respecto de su aporte en fortalecer la capacidad de tomar decisiones, lo cual 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 periodo 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 de 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*).

La siguiente Tabla 10 nos muestra el resumen de la evaluación de resultados según las actividades comprometidas

Tabla 10: 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 periodo 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.



Resultados	Actividades	Evaluación
	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 una estructura institucional formal que permite comprometer e implementar acciones en materia de DD.HH.	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.
	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 ⁴ 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 cuales 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.

⁴ Los puntos focales que participaron de los grupos focales realizados para la presente evaluación.

Resultados	Actividades	Evaluación
	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 ⁵ .
	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.

En complemento a la validación de los resultados, se presenta, en las tablas 11 y 12, la evaluación de los supuestos y los riesgos.

Tabla 11: 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 ⁶ . 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.

⁵ Tanto en la participación del INDH en las reuniones del Comité Interministerial (según las resoluciones), como en las entrevistas a actores claves, 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.

⁶ Primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, pág 16.

Supuestos	Evaluación
	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 ⁷ .
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 provocó una distancia de estas organizaciones con el desarrollo posterior del PNDH ⁸ . Una situación similar habría ocurrido respecto de las presuntas violaciones a los derechos humanos acontecidas en el contexto del estallido social de 2019, ante las cuales 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, para que, a través de su implementación, se incorpore progresivamente en la administración pública el enfoque basado en derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia, CSP, 2022.

Tabla 12: 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.

⁷ Primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, pág 12

⁸ Según lo manifestado por las organizaciones de la sociedad civil que participaron de los grupos focales realizados para la presente evaluación.

Riesgos	Evaluación
<p>3. Vaivenes políticos y sociales.</p>	<p>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 políticos⁹. 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.</p> <p>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.</p>
<p>4. Insuficiencia de recursos humanos y económicos destinados a la implementación del PNDH.</p>	<p>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.</p>

Fuente: Elaboración propia, CSP, 2022.

8. VALOR PÚBLICO Y PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Una pregunta fundamental para evaluar el primer PNDH es la siguiente: ¿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, y 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 porque 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,

⁹ 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.

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)¹⁰. 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, existen otros instrumentos que abordan distintas temáticas alineadas con este fin más amplio, como el plan de acción nacional de DD.HH. y empresas, y políticas sectoriales que, en concordancia con el fin del PNDH, integran el enfoque de derechos como marco conceptual e intentan *transversalizarlo* en las políticas 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.

VALIDACIÓN DEL ENFOQUE DE VALOR PÚBLICO DEL PRIMER PNDH

Moore (1995) 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 tanto 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), como 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 prevalear 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 la

¹⁰ Douglass North incluye la cultura en las instituciones, identificándolas como reglas del juego informales (ver North, Wallis & Weingast, 1990).

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 tanto para la implementación del próximo PNDH, como 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. 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, 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 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 Inter agencias, 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 diverso 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 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 haber existido 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 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 también 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, la cual cruza los tres vértices y se ancla especialmente en el segundo, la legitimidad, que le da fuerza al conjunto.

Tabla 13: 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 	<ul style="list-style-type: none"> No se logra consensuar un marco deliberativo integrador que permita acoger las indicaciones de los 	(+, -) 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

Ámbito	Acciones	Carencias	Evaluación
	<p>sociedad civil en la etapa de diseño.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. 	<p>procesos consultivos en sintonía con los compromisos establecidos en las reparticiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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>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 mandados a cumplir. ▪ Revisión y modificación del PNDH durante el cambio de administración. 	<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 comunicación fluida con la sociedad civil. 	<p>(+)</p> <p>El PNDH logra ser políticamente sustentable ya que los agentes gubernamentales lo definieron como un elemento clave para 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"> ▪ Cumplimiento de la ejecución del PNDH en los plazos establecidos. 		
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. 	(+, -) 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.

Fuente: Elaboración Propia

9. CONCLUSIONES FINALES 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 tres 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 escuchó 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 cimentar 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, mientras 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, pero 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. Sin embargo, 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 factores, 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, pero 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 DE 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 existido 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 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.

10. 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.

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.

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 Técnica** 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