



CHILE LO  
HACEMOS  
TODOS

---

# ANÁLISIS DE APLICACIÓN DE ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS EN EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

División de Promoción

Subsecretaría de Derechos Humanos

Agosto, 2018

---

## Contenido

I.	Introducción.....	4
II.	Antecedentes.....	5
	Contexto Normativo .....	5
	Subsecretaría de Derechos Humanos .....	5
	Marco legal general del Plan Nacional de Derechos Humanos .....	5
	Proceso de elaboración del PNDH.....	6
	Estructura del PNDH.....	6
	Implementación del PNDH.....	8
	Políticas Públicas con Enfoque Basado de Derechos Humanos .....	8
III.	Marco Teórico .....	10
	¿Qué son las Políticas Públicas? .....	10
	El ciclo de las políticas públicas .....	11
	Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH).....	12
	Contexto Naciones Unidas.....	14
IV.	Metodología .....	17
	Objetivos.....	17
	Objetivo general .....	17
	Objetivos específicos .....	17
	Técnicas de investigación .....	17
	Plan de análisis .....	18
V.	Análisis de aplicación de los principios transversales del EBDH en el ciclo de política pública: el caso del PNDH .....	18
	A. Diseño.....	18
	Diseño/elaboración PNDH .....	20
	Proceso participativo.....	21
	Definición de acciones comprometidas .....	22
	Diagrama del proceso .....	23
	Tabla de Análisis .....	23
	B. Implementación .....	26
	Introducción.....	26
	Gestiones para consolidar la implementación del PNDH a nivel político.....	27
	Gestiones para consolidar la implementación del PNDH a nivel técnico.....	28
	Tabla de Análisis .....	30
	C. Evaluación .....	31

Tabla de Análisis: .....	32
D. Seguimiento y Monitoreo .....	33
Seguimiento del PNDH .....	33
Monitoreo del PNDH .....	35
Tabla de análisis.....	36
VI.    Conclusiones y Recomendaciones .....	38
A.    Recomendaciones para la fase de diseño .....	39
Igualdad y no discriminación .....	39
Participación .....	39
Generación y acceso a la información.....	39
B.    Recomendación para la fase de Implementación .....	39
Igualdad y no discriminación .....	39
Participación .....	39
Mecanismo de denuncia y reclamo.....	40
Generación y acceso a la información.....	40
C.    Recomendación para la fase de Evaluación .....	40
Participación .....	40
Mecanismo de denuncia y reclamo.....	40
D.    Recomendación para la fase de Seguimiento y Monitoreo.....	40
Seguimiento .....	40
Igualdad y no discriminación .....	40
Participación .....	40
Mecanismo de denuncia y reclamo.....	41
Generación y acceso a la información.....	41
Monitoreo .....	41
Igualdad y no discriminación .....	41
Participación .....	41
Mecanismo de denuncia y reclamo.....	42
Generación y acceso a la información.....	42
VII.    Bibliografía.....	43

## I. Introducción

En enero de 2017 se instala en nuestro país la Subsecretaría de Derechos Humanos con el mandato legal de prestar asesoría y colaboración directa al Ministro de Justicia y Derechos Humanos en el diseño y elaboración de las políticas, planes y programas relativos a la promoción y protección de los derechos humanos. En ese marco, entre otras facultades, le corresponde promover la elaboración de políticas, planes y programas en materia de derechos humanos en los órganos de la administración del Estado, prestándoles asistencia y coordinación técnica.

Una de las principales obligaciones de la Subsecretaría es la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), instrumento que tiene un período de vigencia de 4 años y que comprende el diseño e implementación de las políticas encaminadas al respeto, promoción y protección de los derechos humanos.

El trabajo de diseño y elaboración del PNDH se realizó entre enero y diciembre de 2017, en un trabajo intersectorial que convocó a puntos focales de derechos humanos de 46 organismos públicos y tres organismos autónomos, contempló un proceso participativo a nivel nacional y terminó con un documento oficial que contempló 634 acciones comprometidas para los próximos 4 años.

El presente estudio tiene como objetivo examinar el trabajo realizado por esta institución en el marco del diseño, elaboración, implementación y seguimiento del Primer Plan Nacional de Derechos Humanos y analizar el proceso de elaboración e implementación del PNDH a partir de los principios estipulados por el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), a fin de generar líneas de acción que permitan mejorar la incorporación de sus principios en las distintas fases de la política pública y promover una mejor contribución del PNDH al disfrute de derechos humanos de la población.

A continuación, se dará cuenta del análisis respecto al proceso desarrollado en el primer año y medio de instalación de esta nueva institucionalidad en la tarea de elaborar e implementar la primera versión del Plan Nacional de Derechos Humanos para el país, en la expectativa de promover e incentivar diálogos y debates que fomenten un avance en la incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas en Chile.

## II. Antecedentes

### Contexto Normativo

#### Subsecretaría de Derechos Humanos

La Ley 20.885 que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos fue promulgada el 16 diciembre de 2015, entrando este organismo en funcionamiento el día 1° de enero de 2017. Así, por medio de esta normativa se creó una institución al interior de la administración del Estado para coordinar e impulsar políticas públicas y legislación cuyo fin sea la promoción y protección de los derechos humanos. Dentro de las funciones de la Subsecretaría señaladas en la ley, se destacan la de elaborar el Plan Nacional de Derechos Humanos, coordinando su ejecución, seguimiento y evaluación; realizar programas de capacitación y promoción de derechos humanos para funcionarios y funcionarias públicas; realizar un estudio crítico del derecho interno, para proponer las reformas pertinentes que adecúen el ordenamiento a los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Chile; y, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, elaborar y hacer seguimiento a los informes periódicos a órganos de tratados y de otros sistemas internacionales de los que Chile sea parte (artículo 8, inciso segundo).

En este contexto, el proceso de elaboración del primer Plan Nacional de Derechos Humanos se entrelaza con el proceso propio de instalación de la Subsecretaría de Derechos Humanos, agregando así elementos de complejidad a ambos, considerando la envergadura de establecer un nuevo órgano al interior de la administración del Estado y el desarrollar un instrumento de política pública intersectorial que cumpla con los estándares del enfoque de derechos humanos. La coincidencia de ambos procesos ha tenido un nivel de incidencia tanto en el diseño como en la implementación del Plan Nacional, por lo que es necesario considerarlo como factor en el presente análisis.

#### Marco legal general del Plan Nacional de Derechos Humanos

Como se señaló, el artículo 8 letra c) de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos establece que es función de la Subsecretaría de DD.HH. elaborar el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) y coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación con los demás Ministerios. El artículo 14 bis de la misma Ley señala que el PNDH “contendrá el diseño e implementación de las políticas encaminadas al respeto, promoción y protección de los derechos humanos”.

En relación al procedimiento de elaboración del PNDH, la norma orgánica del Ministerio señala que ésta se debe realizar “a partir de las prioridades sectoriales, intersectoriales y de política exterior propuestas por el Comité Interministerial de Derechos Humanos”, y que debe considerarse la opinión de la sociedad civil, así como los informes y recomendaciones pertinentes del INDH y de los Sistemas Universal (ONU) e Interamericano de derechos humanos. El artículo 12 letra d) de la Ley, establece que corresponde al Comité Interministerial de Derechos Humanos<sup>1</sup> presentar al Presidente el PNDH para su aprobación.

---

<sup>1</sup> El Comité Interministerial de Derechos Humanos está compuesto por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, quien lo preside; el Ministro del Interior y Seguridad Pública; el Ministro de Relaciones Exteriores; el Ministro de Defensa Nacional;

## Proceso de elaboración del PNDH

El artículo octavo transitorio de la Ley 20.885, que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos, señala que el PNDH debe elaborarse en un plazo que no podrá exceder de los doce meses desde la entrada en funcionamiento de la Subsecretaría. Conforme al artículo séptimo del decreto con fuerza de ley N° 2 de 2016 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la entrada en funcionamiento de la Subsecretaría es el día 1° de enero de 2017. Así, el plazo máximo de elaboración del Plan fue diciembre de 2017.

Durante el período de elaboración, se desarrolló un trabajo interinstitucional en virtud del cual cada organismo responsable estableció las acciones que serían incluidas en el Plan. El marco de trabajo presentado por la Subsecretaría estuvo constituido por las recomendaciones recibida por el Estado en materia de derechos humanos, por lo que se solicitó que las acciones propuestas fueran en la línea de respuesta a dichas recomendaciones.

Es necesario resaltar que la elaboración del PNDH incluyó también un proceso participativo desarrollado en dos modalidades distintas: presencial y digital. El proceso presencial se llevó a cabo por medio de 15 encuentros regionales en los que participaron organizaciones no gubernamentales y representantes y miembros de pueblos indígenas y tribales. En cuanto al proceso de participación digital, se implementó una consulta digital, abierta a todo el público, en que las personas podían seleccionar recomendaciones a ser priorizadas.

El Comité Interministerial de Derechos Humanos, en su segunda sesión de fecha 26 de octubre de 2017,<sup>2</sup> autorizó la presentación del PNDH a la entonces Presidenta de la República para su aprobación. Así, el 21 de diciembre de 2017, la Presidenta firmó el Decreto Supremo N° 1107 en el cual aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos.

El Decreto Supremo N° 1107 fue ingresado para toma de razón del Contralor General de la República con fecha 12 de enero de 2018.

## Estructura del PNDH

Conforme lo establece el artículo 14 bis de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, son contenidos mínimos del Plan Nacional:

- i. El señalamiento de los objetivos y las metas.
- ii. La identificación de responsables.
- iii. Los recursos financieros disponibles.
- iv. Los mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados, a efectos de identificar las dificultades y adoptar las medidas correctivas o complementarias pertinentes.

Asimismo, el artículo 14 bis determina los contenidos mínimos del Plan Nacional:

- i. La promoción de la investigación, sanción y reparación de los crímenes de lesa humanidad y genocidios, y crímenes y delitos de guerra, en especial, según correspondiere, aquellos comprendidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.

---

el Ministro Secretario General de la Presidencia; el Ministro de Desarrollo Social; el Ministro de Educación; y el Ministro o Ministra de la Mujer y la Equidad de Género (artículo 11).

<sup>2</sup> El acta de la segunda sesión del Comité Interministerial consta en la Resolución Exenta N° 3622 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

- ii. La preservación de la memoria histórica de las violaciones a los derechos humanos.
- iii. La promoción de la no discriminación arbitraria, de conformidad a la normativa nacional e internacional vigente, en especial la ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación, la Constitución Política de la República y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.
- iv. La promoción de la educación y formación en derechos humanos, en los niveles de enseñanza parvularia, básica, media y superior, así como en los programas de capacitación, formación y perfeccionamiento de todas las autoridades y funcionarios de los órganos del Estado, incluidos el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, los miembros de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Gendarmería de Chile y las municipalidades.
- v. La promoción del cumplimiento de las medidas cautelares y provisionales, soluciones amistosas y sentencias internacionales en que Chile sea parte, dictadas en virtud del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de Derechos Humanos, de conformidad con la letra f) del artículo 8°.

El primer Plan Nacional de Derechos Humanos está compuesto por 15 capítulos, los que incluyen 50 metas, a su vez divididas en 634 acciones.<sup>3</sup> Hay un total de 46 ministerios, servicios y órganos autónomos del Estado comprometidos con la implementación de estas acciones.

Los capítulos del Plan Nacional de Derechos Humanos son:

- i. Promoción de la Investigación, sanción y reparación de los crímenes de lesa humanidad y de la memoria histórica
- ii. Educación en DDHH
- iii. Personas con Discapacidad
- iv. Personas migrantes y refugiadas
- v. Personas Adultas Mayores
- vi. Niños, niñas y adolescentes
- vii. Pueblos Indígenas y Tribales
- viii. Mujeres
- ix. Diversidad Sexual
- x. Equidad Territorial
- xi. Trata de personas y tráfico de migrantes
- xii. Reinserción Social de personas privadas de libertad
- xiii. Prevención de la Tortura
- xiv. Sistemas de DDHH
- xv. Empresa y DDHH.

Por otra parte, cada una de las acciones comprometidas en el Plan Nacional da cuenta de:

- i. Nombre de la acción
- ii. Descripción (objetivos)

---

<sup>3</sup> El texto original del PNDH incluye 636 acciones. La diferencia resulta puesto que la acción 44 se encuentra duplicada en la 61, y la 50 en la acción nro.62. Para efectos de esta minuta se ha respetado la numeración original en el PNDH, sin modificar ni eliminar las acciones repetidas.

- iii. Si está siendo implementada actualmente o no<sup>4</sup>
- iv. Institución responsable de la implementación
- v. Institución colaboradora en su implementación.
- vi. Plazo estimado de cumplimiento
- vii. Indicador de cumplimiento
- viii. Fuente de información para medir el indicador
- ix. Recursos financieros disponibles
- x. A qué recomendación de DD.HH. responde
- xi. Si contribuye al cumplimiento de algún Objetivo de Desarrollo Sostenible

El PNDH, además, incluye una descripción general de los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación.

### Implementación del PNDH

Habiéndose iniciado el plazo de implementación del PNDH el 1° de enero de 2018, en abril del mismo año se realizó el primer proceso de seguimiento de implementación de las acciones. Este proceso recogió información relativa al estado de implementación de las acciones del Plan entre el 1° de enero y 31 de marzo de 2018, arrojando información de implementación sobre el 60,4% de las acciones. El detalle del proceso de seguimiento y los resultados de éste se desarrollarán en el capítulo correspondiente a dicha etapa de las políticas públicas.

Finalmente, en relación a las acciones de la Subsecretaría de Derechos Humanos en su rol de coordinadora de la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos, e independientemente de las tareas desarrolladas para realizar el primer seguimiento, se pueden distinguir gestiones a nivel político y gestiones a nivel técnico. Si bien el detalle de éstas se presentará en el capítulo de análisis de la implementación, vale destacar el impulso que la Subsecretaría ha dado, particularmente por medio de gestiones políticas, a la consolidación del PNDH como un instrumento de política pública de carácter estatal, que por tanto trasciende las diferencias programáticas entre un gobierno y otro. Asimismo, a nivel técnico, la Subsecretaría se ha preocupado de fortalecer el modelo de gestión de implementación del Plan, principalmente a través de la profundización del vínculo entre puntos focales y contraparte de la Subsecretaría, así como el fortalecimiento de las capacidades de los puntos focales, por medio de capacitaciones temáticas en derechos humanos.

### Políticas Públicas con Enfoque Basado de Derechos Humanos

La protección y garantía efectiva de los derechos humanos por parte del Estado exige no sólo que éste tome medidas para implementarlos internamente, sino también que toda su actuación – particularmente sus políticas, planes y programas- incorporen un enfoque de derechos humanos, independientemente de la materia a que éstas se refieran. El enfoque de derechos humanos “es un marco conceptual del proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operativo está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Con este enfoque se trata de integrar los valores, principios y normas del sistema internacional de derechos humanos en los planes, políticas y procesos de desarrollo” (ACNUDH, 2006, pág. 15).

---

<sup>4</sup> Por actualmente se entiende al momento de elaborarse el Plan Nacional de Derechos Humanos.



Este enfoque se materializa en una serie de principios que, traducidos en acciones concretas, permiten que una política pública de cualquier ámbito aporte a la labor del Estado en la garantía de los derechos humanos. Estos principios son:

**1. Igualdad y No discriminación:** Este principio deriva de la universalidad de los derechos humanos, y “exige que los derechos enunciados en los distintos instrumentos se reconozcan a todas las personas sin discriminación alguna y que los Estados velen porque sus leyes, políticas y programas no sean discriminatorias”.

**2. Acceso a mecanismos de reclamos administrativos y judiciales:** Este principio reconoce que el Estado actúa para garantizar los derechos de las personas, por lo que éstas deben poder exigir el cumplimiento de estas obligaciones y presentar reclamos cuando ello no ocurra. Este principio exige, por una parte, entender los mecanismos de reclamo en un sentido amplio (no sólo acciones judiciales), así como por otra, que éstos deben estar disponibles en las distintas instancias de las políticas públicas.

**3. Participación de la sociedad civil:** Busca promover el diálogo, el acceso a la información y, cuando correspondiere, la adopción de decisiones colectivas. La participación basada en los derechos humanos debe realizarse de modo que se eliminen las asimetrías de poder entre el Estado y las personas, y resultando en la identificación de necesidades y prioridades, incorporación de experiencias aprendidas, así como en la retroalimentación y evaluación en los procesos de implementación de políticas.

**4. Acceso y producción de información tanto para diseño de políticas como para monitoreo de la gestión (rendición de cuentas y responsabilidad):** Un elemento clave del enfoque es que las personas puedan acceder, de manera permanente, a un sistema de información que dé cuenta de todos los aspectos de una política pública. De esta forma, la información proveída facilitará la identificación de responsables de las acciones de implementación de derechos humanos, así como la medición de resultados de dichas acciones.

### III. Marco Teórico

#### ¿Qué son las Políticas Públicas?

El Banco Mundial define una política pública como “un plan para alcanzar un objetivo de interés público” (BM, 2010: 8). Por su parte, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), entiende las políticas públicas como “procesos colectivos de construcción de sentido y de interacción entre actores estatales y sociales en pos de un mayor bienestar” (IPPDH, 2014: 13).

Para el Banco Mundial, las buenas políticas son aquellas (BM, 2010: 11 y 13):

- Consensuadas entre los actores interesados.
- Responden a una necesidad pública de forma eficiente en relación a los costos.
- Políticamente implementables.
- Técnicamente implementables, el diseño de políticas debe consultarse con las instituciones ejecutoras e incluir pautas amplias sobre cómo estas instituciones deberían contribuir con los indicadores de desempeño de nivel superior o de otro modo alinear sus propias acciones con las prioridades del gobierno.
- Con capacidad de respuesta técnica, es decir, cuando se implementen responderán a la inquietud política/técnica que llevó a su preparación.
- Sustentables en el tiempo, de modo que no impliquen costos exponenciales y ajustables a la luz de la experiencia.
- Estables, que no puedan ser abandonadas fácilmente.

Los Estados miembros y los organismos de la ONU, en 1945, acordaron “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos”, de acuerdo con el Artículo 1 de la Carta de la ONU (PNUD, 2012).

De esta manera, las políticas públicas no pueden ser concebidas sólo como acciones orientadas a remediar o suplir lo que el mercado no es capaz de hacer, sino que deben ser concebidas como mecanismos que aseguran el cumplimiento de derechos de las personas. En este sentido, se constituyen en un campo de interés respecto a lo público que no puede ni debe estar circunscrito sólo a “expertos/as”, sino que requiere de la dinámica e interrelación entre actores de distintos espacios sociales e intereses (Ochoa; 2011:7).

## El ciclo de las políticas públicas

Las políticas públicas pueden ser concebidas como un proceso compuesto por etapas secuenciales. A ello se le denomina “ciclo” de las políticas públicas y en él se pueden distinguir al menos los siguientes momentos:

- i. Identificación y definición del problema, y formulación de las alternativas de solución (diseño).
- ii. Implementación de la alternativa seleccionada.
- iii. Evaluación de los resultados obtenidos.
- iv. Seguimiento y monitoreo.



Ilustración 1: El ciclo de las políticas públicas. Fuente: Subsecretaría de Derechos Humanos (2017)

La etapa de diseño considera la definición de los objetivos y líneas de acción, entendidas estas últimas como la formulación de sus acciones, prestaciones, instrumentos y mecanismos y procesos de funcionamiento. También puede considerar la definición de las metas e indicadores de proceso y resultado (IPPDH, 2014: 23).

La implementación es un conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política (Lahera, 2005: 2; en Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017: 39). En definitiva es el pasar del qué se busca lograr al cómo.

La evaluación es una actividad programada de reflexión sobre la acción, cuya realización puede proponerse para antes, durante o después de la implementación. La evaluación se lleva a cabo mediante procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y a través de comparaciones respecto de parámetros definidos (Di Virgilio y Solano, 2012: 39; en Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017: 46).

Por último, el seguimiento y monitoreo es un instrumento de gestión y de política que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos de la política pública, a fin de optimizar sus procesos, resultados e impactos (Di Virgilio y Solano, 2012: 41; en Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017: 50).

## Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH)

Hay dos documentos clave para realizar una aproximación conceptual sobre el enfoque de derechos son: *Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos* (2014), realizado por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, y *La Guía para la incorporación del enfoque de derechos humanos en políticas públicas* (2017), de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

El enfoque de derechos humanos considera al derecho internacional de los derechos humanos como un marco normativo y conceptual que permite orientar procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas y analizar los problemas sociales y las condiciones de desigualdad existentes, identificando distribuciones inequitativas de poder que dificultan el desarrollo (ACNUDH, 2006: 15).

Hay dos argumentos principales a favor del enfoque basado en los derechos humanos. Un argumento deontológico que reconoce que esta perspectiva es la correcta desde el punto de vista moral o jurídico, y uno consecuencialista, que sostiene que un enfoque basado en los derechos humanos conduce a mejores y más sostenibles resultados en materia de desarrollo humano (Agost, et al, 2013: 151 y 152).

Por otra parte, la lógica de derechos le confiere un grado adicional de legitimidad política y social a las políticas públicas, al basarse en valores universales como la libertad, igualdad y dignidad humana. El Estado, al ser sujeto de obligaciones en materia de derechos humanos, es su garante principal. Al mismo tiempo, y en lugar de beneficiarias pasivas, las personas, grupos y pueblos pasan a ser protagonistas de su propio desarrollo y titulares de derechos y responsabilidades legalmente vigentes y exigibles como garantías.

La perspectiva de derechos promueve que los grupos marginados o excluidos sean identificados con claridad, lo que permite que se formulen políticas que corrijan las desigualdades sociales y garanticen la realización universal de los derechos de todas las personas. Por otro lado, los estándares de derechos humanos contribuyen a orientar el contenido de las políticas y los resultados esperados, y

fijan criterios mínimos a considerar, tanto en la priorización de lineamientos de política pública como en el seguimiento de la implementación y medición de impactos.

El enfoque de derechos promueve, en las distintas entidades públicas, el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias para poder garantizar los derechos de manera efectiva. Además, contribuye a que las personas, grupos y pueblos puedan ejercer sus derechos y exigirle al Estado su cumplimiento. Un programa orientado por el enfoque de derechos humanos adopta una visión holística e integrada del entorno, pues tiene en cuenta la familia, la comunidad, los pueblos indígenas, la sociedad civil organizada, las empresas y las autoridades locales y nacionales, entre otros.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha determinado que la reafirmación de la complementariedad entre los derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales fortalece el enfoque basado en derechos humanos. De hecho, el marco normativo internacional de derechos humanos reconoce el principio de interdependencia, el que sostiene que el avance de un derecho facilita el de los demás o, por el contrario, la privación de uno afecta negativamente a los otros.

Por último, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen una fuente de valor agregado del enfoque de derechos humanos, ya que permiten, entre otras cosas, verificar la administración de los asuntos públicos con criterios de igualdad y no discriminación, evitar el desvío de fondos necesarios para garantizar los derechos de las personas y visibilizar los fundamentos de la toma de decisiones que afectan el ejercicio de éstos.

El derecho internacional de los derechos humanos ha fijado una serie de principios que permiten orientar las políticas públicas desde un enfoque de derechos, con el fin de promover el fortalecimiento de la respuesta estatal frente a la obligación de satisfacción de derechos y delimitar el alcance de dichas obligaciones.

La serie de principios comunes para la implementación de todos los derechos fundamentales (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) se denominan *transversales*. Estos principios son:

- i. Igualdad y no discriminación.
- ii. Acceso a mecanismos de reclamos administrativos y judiciales.
- iii. Participación de la sociedad civil en los procesos de formación de las políticas.
- iv. Acceso y producción de información tanto para diseño de políticas como para monitoreo de la gestión (rendición de cuentas y responsabilidad).

Otro conjunto de principios, llamados *específicos*, contribuyen a guiar la acción estatal dirigida a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (IPPDH, 2014: 25):

- i. Obligaciones de efecto inmediato.

- ii. Principio de progresividad y no regresividad.
- iii. Asignación del máximo de recursos disponibles.
- iv. Protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad.
- v. Niveles mínimos de derechos.

En suma, podemos definir al enfoque de derechos humanos como una aproximación normativa, conceptual y operacional que orienta procesos de políticas públicas para identificar, analizar y corregir problemas de desigualdad y discriminación. Comprende al Estado y a sus agentes/trabajadores como titulares de deberes/obligaciones y a las personas, grupos, pueblos como titulares de derechos y responsabilidades (organizaciones, empresas).

## Contexto Naciones Unidas

Para comprender el alcance y definición de este enfoque vale considerar lo que ha establecido Naciones Unidas sobre este concepto.

Naciones Unidas publicó en el 2003 un documento conceptual sobre el enfoque de derechos humanos. Su propósito fue asegurar que los Estados partes aplicaran el enfoque basado en los derechos humanos de manera consistente a sus políticas (ONU, 2013)<sup>5</sup>

De este acuerdo común se desprenden las siguientes características y buenas prácticas del enfoque basado en derechos humanos:

Elementos necesarios, específicos y únicos del EBDH
Evaluación y análisis de las demandas de los titulares de derechos y de las obligaciones de los titulares de deberes.
Evaluación y análisis de las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de derechos.
Evaluación y fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos y obligaciones.
Realizar monitoreo y evaluación de los resultados y procesos de las políticas, planes, programas en concordancia con los principios y estándares de derechos humanos.

<sup>5</sup> <http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies#footer>

Elementos de buenas prácticas esenciales del EBDH
Las personas son comprendidas como actores claves de su propio desarrollo.
La participación es tanto un medio como un fin.
Las estrategias son empoderantes.
Los análisis deben considerar a todos los actores.
Foco o prioridad en grupos excluidos, marginados o desventajados. También, foco en la disparidad
Los procesos de desarrollo son localmente gestionados.
Se utilizan sinérgicamente el enfoque <i>top-down</i> y el <i>bottom-up</i> .
Se utiliza el análisis situacional para identificar las causas inmediatas, subyacentes y básicas de los problemas de desarrollo.
Las metas u objetivos deben ser medibles.
Las políticas, planes y programas deben contemplar rendición de cuentas para todos los actores.

Tabla 1: Elaboración propia con base en la información de ONU, 2013.

Considerando que el presente estudio examinará el *Plan Nacional de Derechos Humanos* en torno a los principios transversales del enfoque de derechos humanos, se agregan a continuación algunas definiciones de estos principios:

#### *Igualdad y no discriminación*

El principio de igualdad y no discriminación busca, a través de una dimensión formal, “garantizar que las personas sean tratadas de manera igual en igualdad de circunstancias y, por tanto, toda distinción estatal debe estar basada en motivos objetivos y razonables” (IPPDH, 2014: 30). Esto implica que no se pueden realizar distinciones arbitrarias y sin sustento basadas en categorías sospechosas, como lo son la etnia, religión, sexo, raza, entre otras, lo cual está prohibido por “las constituciones políticas de los Estados y los pactos de derechos humanos” (IPPDH, 2014: 30).

La igualdad posee también una dimensión sustantiva, la cual considera la implementación de medidas de acción afirmativa que permitan:

Transformar las condiciones estructurales que determinan la desigualdad en el acceso a derechos vinculadas con injusticias de índole socioeconómico, étnicas, raciales, de género, identidad sexual, discapacidad. Esto último implica un posicionamiento activo por parte del Estado a través de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento con inclusión social que promueve políticas tributarias y fiscales progresivas, políticas sociales universales, medidas de acción afirmativa (también llamadas de discriminación positiva) y enfoques diferenciados dirigidos a grupos históricamente excluidos y/o relegados (IPPDH, 2014: 30).

#### *Acceso a mecanismos de reclamos administrativos y judiciales*

Para garantizar el acceso a mecanismos de reclamos administrativos y judiciales, es esencial considerar a las personas y grupos como sujetos de derechos y no como beneficiarios y usuarios de algún programa o política del Estado.

La activación de los mecanismos de garantía permite identificar a los agentes públicos o actores no estatales responsables de garantizar los derechos. Además de posicionar a las personas en una situación de poder frente a los agentes institucionales y otros actores

obligados, el reclamo en sí otorga una herramienta adicional a las agencias estatales para diagnosticar adecuadamente fallas en las políticas públicas en curso y reorientarlas y ajustarlas más estrechamente al logro de resultados vinculados al cumplimiento de los derechos” (IPPDH, 2014: 71).

La implementación de este principio transversal contribuye a generar una participación más efectiva de la ciudadanía, ya que los mecanismos de reclamos no solo consideran la vía judicial, que es esencial, sino que también incluye sistemas y procedimientos no judiciales, abarcando también los procedimientos administrativos de revisión de decisiones y de fiscalización ciudadana de las políticas, los foros de reclamos para usuarios y consumidores, las instancias parlamentarias de fiscalización política y las instituciones especializadas que resguardan derechos fundamentales (defensorías del pueblo, oficinas de protección de consumidores y defensa de la competencia, etc.). A su vez, se incluyen los sistemas internacionales de protección de derechos humanos (IPPDH, Mercosur, 2014: 71).

#### *Participación de la sociedad civil en los procesos de formación de las políticas*

La participación debe considerar la recepción y canalización de demandas por parte de las personas y grupos, el intercambio de perspectivas, la construcción de visiones compartidas y los acuerdos colectivos respecto de los distintos ámbitos de acción del Estado a través de las políticas públicas. De esta manera, la participación logra incorporar y potenciar el intercambio, negociación, confrontación, presión y movilización, lo que nutre y fortalece el proceso de toma de decisiones. La participación social también constituye una herramienta para evitar que las políticas públicas se resuelvan en actos de corrupción de las autoridades públicas (IPPDH, 2014: 101 y 102). Es importante señalar también que debe estar garantizado el principio de igualdad y que existan las mismas condiciones para la participación por parte de las personas.

#### *Acceso y producción de información tanto para diseño de políticas como para monitoreo de la gestión (rendición de cuentas y responsabilidad)*

El derecho a la información es importante para el funcionamiento y la preservación del sistema democrático y encuentra fundamento en los derechos a la libertad de expresión y participación política (IPPDH, 2014: 82). Esto implica poner a disposición de la ciudadanía, a través de canales oficiales, las diferentes acciones y decisiones que se adoptan en el ejercicio de la representación política.

El Estado debe promover la producción de información de sus acciones, permitir el acceso a esta información por parte de la población y desplegar estrategias para su adecuada difusión. Además, la información pública es esencial para abrir y profundizar mecanismos y espacios de participación popular directa (IPPDH, 2014: 82 y 84).



## IV. Metodología

### Objetivos

#### Objetivo general

Analizar el proceso de elaboración e implementación del PNDH a partir de los principios estipulados por el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) para políticas públicas, a fin de generar líneas de acción que permitan mejorar la incorporación de dicho enfoque en las distintas fases de la política pública y promover una mejor contribución del PNDH al disfrute de derechos humanos de la población.

#### Objetivos específicos

1. Sistematizar información existente sobre el proceso de diseño, implementación, evaluación seguimiento y monitoreo del PNDH. Ello permitirá construir una visión general sobre el trabajo realizado y proyectado respecto a este instrumento.
2. Realizar un análisis sobre las fortalezas y debilidades del PNDH en general y de cada una de sus principales fases de desarrollo (diseño, implementación, evaluación y seguimiento y monitoreo) a la luz de los principios establecidos por el Enfoque Basado en Derechos Humanos.
3. Recomendar líneas de acción, criterios y consideraciones para mejorar la contribución del PNDH al disfrute de derechos humanos de la población.

#### Técnicas de investigación

Se utilizó un enfoque cualitativo y se estudió el fenómeno a partir de la información que el propio PNDH ha arrojado en su desarrollo y de los procesos observados que han realizado las instituciones involucradas en su diseño, implementación y seguimiento hasta este momento.

Las técnicas aplicadas corresponden al análisis documental y el análisis de procesos realizados hasta ahora en el marco del desarrollo del PNDH.

Las fuentes utilizadas para este análisis corresponden a:

- Documentación oficial generada por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos en el marco del proceso de desarrollo del PNDH. Se entiende por documentación oficial toda aquella que haya sido difundida públicamente, ya sea a la ciudadanía o a las contrapartes de las instituciones responsables de acciones del plan.
- Orientaciones rectoras del desarrollo del PNDH presentes en el cuerpo legal que mandata a su elaboración (ley 20.885).
- Procesos realizados por la Subsecretaría de Derechos Humanos y por las instituciones responsables de acciones del Plan que se encuentran directamente vinculados a la ejecución

de alguna de las fases de desarrollo del PNDH (diseño, implementación, evaluación y seguimiento y monitoreo).

- Resultados y evidencia preliminar generada por el estado actual de desarrollo del PNDH, en cualquiera de las fases ya referidas.

El período de análisis de cada una de las fuentes indicadas se inicia al comienzo del año 2017, momento de inicio de funciones de la Subsecretaría de Derechos Humanos, que coincide con el inicio del trabajo de elaboración del Plan y termina el 31 de julio de 2018, último día hábil del mes anterior al desarrollo del presente estudio.

La investigación y análisis fueron realizados por el equipo perteneciente a la División de Promoción de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

## Plan de análisis

El análisis del Plan Nacional de Derechos Humanos se desarrollará considerando sus cuatro fases principales de desarrollo:

- i. Diseño
- ii. Implementación
- iii. Evaluación
- iv. Seguimiento y monitoreo

Como se ha indicado, estas fases se entienden como una distinción analítica, dado que el desarrollo del plan ha presentado una interacción dinámica de estos componentes. De todos modos, se toman como referencia por considerar que corresponden a momentos sustantivos de su desarrollo.

Cada una de estas fases se analizará a la luz de los cuatro principios transversales del enfoque basado en derechos humanos, destacando las fortalezas y debilidades que presenta cada una de las fases del plan.

## V. Análisis de aplicación de los principios transversales del EBDH en el ciclo de política pública: el caso del PNDH

### A. Diseño

La ley 20.885, que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos, ordena a dicha institución la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos para el país. Ella contiene varios elementos que orientan el marco de acción para su elaboración y entre ellos destacan:

- i. Plazos:

El Plan debe ser elaborado en un año desde la instalación de la Subsecretaría de DD.HH y tendrá una vigencia de cuatro años.

- ii. Estructura:

La ley señala que contendrá el diseño e implementación de las políticas encaminadas al respeto, promoción y protección de los derechos humanos, contemplando al menos los siguientes aspectos: a) señalamiento de los objetivos y metas; b) identificación de responsables; c) recursos financieros disponibles, y d) mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados.

iii. Contenido:

El Plan se materializará en la elaboración de políticas que abordarán al menos las siguientes materias:

- a) La promoción de la investigación, sanción y reparación de los crímenes de lesa humanidad y genocidios, y crímenes y delitos de guerra, en especial, según correspondiere, aquellos comprendidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.
- b) La preservación de la memoria histórica de las violaciones a los derechos humanos.
- c) La promoción de la no discriminación arbitraria, de conformidad a la normativa nacional e internacional vigente, en especial la ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación, la Constitución Política de la República y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.
- d) La promoción de la educación y formación en derechos humanos, en los niveles de enseñanza parvularia, básica, media y superior, así como en los programas de capacitación, formación y perfeccionamiento de todas las autoridades y funcionarios de los órganos del Estado, incluidos el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, los miembros de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Gendarmería de Chile y las municipalidades.
- e) La promoción del cumplimiento de las medidas cautelares y provisionales, soluciones amistosas y sentencias internacionales en que Chile sea parte, dictadas en virtud del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de Derechos Humanos

iv. Institucionalidad:

La ley crea el Comité Interministerial de DD.HH., el que deberá conocer el PNDH y se reunirá al menos dos veces al año. El Comité Interministerial debe presentar el PNDH a la Presidencia de la República a quien corresponde su aprobación y promulgación.

v. Consideraciones metodológicas:

La ley señala que el PNDH debe ser elaborado a partir de las prioridades sectoriales, intersectoriales y de política exterior y en su formulación se deberá tener en consideración la opinión de la sociedad civil y los informes, propuestas y recomendaciones, según sea pertinente, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, así como del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de Derechos Humanos.

El proceso de elaboración del primer PNDH se realizó entre enero y diciembre del año 2017 y comprendió principalmente las siguientes etapas:

## Diseño/elaboración PNDH

Se desarrolló un diagnóstico temático de todos los temas que la ley señala como contenidos mínimos y, además, en lo que refiere a la promoción de la no discriminación arbitraria, se realizó un diagnóstico respecto a la situación de algunos grupos de población que a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos deben recibir especial atención por parte de los Estados en tanto configuran categorías sospechosas de discriminación.

A continuación se señalan los diagnósticos temáticos realizados por la Subsecretaría de Derechos Humanos en la fase de diseño del PNDH:

- i. Educación en derechos humanos
- ii. Dictadura y memoria
- iii. Derechos económicos, sociales y culturales desde una perspectiva de equidad territorial
- iv. Mujeres
- v. Niños, niñas y adolescentes
- vi. Personas adultas mayores
- vii. Personas con discapacidad
- viii. Personas migrantes y refugiadas
- ix. Pueblos indígenas y tribales
- x. Prevención de la tortura
- xi. Trata y tráfico de personas
- xii. Reinserción social de personas privadas de libertad
- xiii. Empresas y derechos humanos.

En estos documentos se llevó a cabo una sistematización de los principales problemas de derechos humanos que el *Informe Anual del Instituto Nacional de Derechos Humanos* del INDH ha consignado desde su primera publicación. Luego, se identificaron los principales compromisos planteados por el Estado ante distintas instancias de examen y revisión de obligaciones ante las Naciones Unidas, específicamente en el marco de exámenes ante órganos de tratados, del Examen Periódico Universal (EPU) y cartas compromiso en las candidaturas al Consejo de Derechos Humanos. En tercer lugar, se realizó una sistematización de las recomendaciones realizadas al Estado por parte de órganos de tratados, EPU y por el INDH, y una primera identificación y sistematización de otras políticas, planes y programas nacionales existentes en cada ámbito temático.

En función del análisis de los elementos recogidos en los diagnósticos, se realizó una propuesta de los capítulos del primer PNDH y de objetivos y metas que cada uno tenía que abordar. Esta propuesta fue presentada y sancionada por el Comité Interministerial de Derechos Humanos.

A través de un oficio, la Subsecretaría de Derechos Humanos solicitó la designación de puntos focales de derechos humanos en los distintos Ministerios y Servicios para el trabajo de elaboración del PNDH, con los cuales se ha trabajado de forma coordinada e intersectorial durante toda la fase de diseño, elaboración e implementación del PNDH.

## Proceso participativo

Para recoger la opinión de la sociedad civil, la Subsecretaría realizó un proceso participativo que constó de 15 encuentros regionales, entre el 8 de julio y el 26 de agosto de 2017<sup>6</sup>, orientados a validar que la sistematización de los principales problemas de derechos humanos identificados en la fase diagnóstica efectivamente correspondieran a las principales preocupaciones de la sociedad, y a recoger las particularidades que revisten esas distintas problemáticas de derechos humanos a nivel territorial. En segundo lugar, en dichos encuentros se realizó un trabajo de priorización de recomendaciones de derechos humanos a ser abordadas, de manera prioritaria, en la primera versión del PNDH.

Los principales objetivos del proceso participativo fueron:

- i. Difundir compromisos del Estado en materia de DD.HH.
- ii. Contar con la opinión, los conocimientos y apoyo de las organizaciones de la sociedad civil para la construcción del PNDH.
- iii. Identificar los principales problemas de derechos humanos en cada región.
- iv. Priorizar recomendaciones para enfrentar dichos problemas.

Los encuentros regionales fueron desarrollados en las capitales regionales del país y la metodología consistió en mesas de trabajo temáticas, las que, en una primera etapa, dialogaron respecto a los principales problemas de derechos humanos por cada tema y, en una segunda etapa, priorizaron las recomendaciones a ser abordadas por el PNDH.

Las mesas de trabajo consignaron las siguientes temáticas:

- i. Mujeres
- ii. Diversidad sexual
- iii. Niños, niñas y adolescentes
- iv. Personas con discapacidad
- v. Personas adultas mayores
- vi. Personas migrantes y refugiadas
- vii. Derechos económicos, sociales y culturales
- viii. Pueblos indígenas y tribales
- ix. Dictadura y memoria

En cada encuentro se consideró el enfoque de pertinencia cultural y participación adecuada de pueblos indígenas a la luz de los estándares del Convenio 169 OIT, para lo cual se incorporó una mesa temática de pueblos indígenas y tribales en cada encuentro con representación de organizaciones y comunidades de cada territorio, y, además, se realizó un encuentro en la Región Metropolitana que

---

<sup>6</sup> Se constituyeron tres equipos de profesionales de la Subsecretaría de DD.HH. desplegados simultáneamente en distintas regiones del país

contó con la participación de representantes de los 9 pueblos indígenas reconocidos en la legislación nacional y con representantes de comunidades afrodescendientes.

Una vez definido el PNDH, se ofició a la Subsecretaría de Desarrollo Social para consultar respecto a la procedencia de realizar procesos de consulta indígena a lo cual se respondió que sólo una de las 634 acciones comprometidas en el Plan era susceptible de Consulta, la que debería realizarse en el período 2018-2019.

Se llevó a cabo también un proceso de participación digital, para que todas las personas interesadas pudieran proponer las recomendaciones que debían priorizarse para el PNDH. Para estos fines se contó con un sistema validador para autenticar a cada persona y evitar el acceso repetido. El proceso se realizó en la web [www.planderechoshumanos.cl](http://www.planderechoshumanos.cl).

En las distintas dimensiones del proceso participaron:

- i. **Diálogos regionales:** 470 integrantes de organizaciones de sociedad civil a lo largo del país.
- ii. **Participación digital:** 425 personas a nivel nacional.
- iii. **Participación indígena:** se realizó una mesa temática respecto a la temática en cada encuentro regional y se realizó una jornada de participación indígena con 44 participantes de distintos territorios y pueblos, entre los cuales ellos mismos eligieron a ocho representantes con los cuales se realizó una jornada adicional de seguimiento.

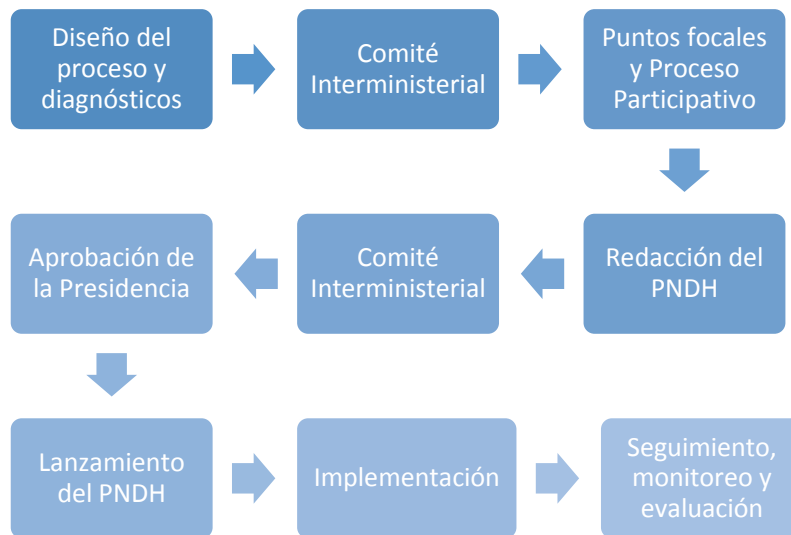
### Definición de acciones comprometidas

Se trabajó de manera intersectorial y coordinada con puntos focales de 43 instituciones gubernamentales y tres organismos autónomos del Estado (Consejo Nacional de Televisión, Consejo para la Transparencia y Ministerio Público) a los que se les presentó el diagnóstico temático de aquellos capítulos en los que sus instituciones tuvieran incumbencia y se les solicitó realizar un trabajo interno para comprometer acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos y metas de cada capítulo.

El trabajo fue coordinado por la Subsecretaría de DD.HH. y se impulsó que la definición de compromisos respondiera a: los principales problemas y recomendaciones de derechos humanos en cada temática, los resultados del proceso participativo y las prioridades sectoriales de cada institución.

Los resultados del proceso fueron sistematizados y publicados por la Subsecretaría de Derechos Humanos.

## Diagrama del proceso



Esquema 1: Ciclo del Plan Nacional de Derechos Humanos

## Tabla de Análisis

Principios Transversales EBDH	Logros	Desafíos
<p><b>Igualdad y No discriminación</b></p>	<p>Fue uno de los pilares fundamentales en la definición de los capítulos que conformarían la primera versión del PNDH, donde se consideran distintos grupos de población que requieren de un abordaje específico por parte del Estado para promover medidas que tiendan a transformar las condiciones estructurales que determinan la desigualdad en el ejercicio de sus derechos.</p> <p>Los diagnósticos temáticos elaborados durante la fase de diseño del PNDH estuvieron orientados a detectar los principales problemas de derechos humanos, y en ese marco a identificar brechas estructurales a las que esta primera versión del Plan debía abordar para garantizar condiciones de igualdad y no discriminación en el ejercicio de derechos.</p> <p>Parte de los capítulos abordan a grupos sociales específicos en reconocimiento de aquellas condiciones estructurales que dificultan el ejercicio de derechos en condiciones de igualdad y no discriminación, considerando dentro de los objetivos y metas la necesidad de avanzar hacia la prevención y erradicación de la discriminación.</p> <p>La constatación de las desiguales condiciones que se enfrentan en distintos territorios del país llevó a tomar la definición de abordar la temática de la equidad territorial en uno de los capítulos para promover la definición de políticas públicas que se orienten a promover las condiciones necesarias para disminuir esas brechas.</p>	<p>Las características geográficas de nuestro país determinan la existencia de territorios muy diversos donde las problemáticas de derechos humanos se manifiestan también con mucha diversidad por lo que las definiciones que se realizan desde el nivel central a veces ocultan ciertas características propias de cada comunidad y territorio, generando brechas de acceso y ejercicio de derechos.</p>



<p><b>Participación</b></p>	<p>El proceso participativo consideró diálogos presenciales con encuentros participativos en todas las regiones del país, una dimensión digital abierta y una perspectiva de pertinencia cultural para pueblos indígenas y tribales y comunidades afrodescendientes.</p> <p>Los resultados del proceso de participación fueron sistematizados y dados a conocer a la ciudadanía y a los puntos focales, a fin de promover que fueran considerados al momento de definición de acciones a comprometer.</p> <p>Se contó con intérpretes de lengua de señas en todos los diálogos regionales, lo que permitió la inclusión y participación de personas con discapacidad auditiva.</p> <p>Parte central del proceso participativo se orientó a diagnosticar las principales preocupaciones y problemáticas de derechos humanos para cada tema y la definición de recomendaciones que prioritariamente deberían ser abordadas en el Primer PNDH, por lo que la participación contribuyó tanto a la definición de problemas como a los énfasis de prioridad en las soluciones que la política debiera abordar.</p>	<p>Los encuentros presenciales se realizaron en las capitales regionales lo que dificultó la participación de organizaciones y comunidades que se encuentran en sectores rurales alejados de la capital regional.</p> <p>Los tiempos acotados en que debía elaborarse el PNDH dificultaron una participación ampliada en todas las temáticas abordadas en el PNDH y algunos de los capítulos de PNDH no fueron abordados en las mesas temáticas del proceso participativo.</p> <p>La participación de personas con discapacidad se vio reducida pues se contó con sólo dos intérpretes de señas, lo que impidió que personas con discapacidad auditiva pudieran participar en mesas simultáneas.</p> <p>La participación de personas con discapacidad visual se vio dificultada por la falta de materiales de lectoescritura braille.</p>
<p><b>Mecanismo de denuncia y reclamo</b></p>	<p>No se consideraron mecanismos específicos de denuncia y reclamo durante la fase de diseño y elaboración del PNDH</p>	

<p><b>Generación y acceso a la información</b></p>	<p>Los resultados del proceso participativo fueron sistematizados tanto a nivel regional como nacional y fueron ampliamente difundidos hacia los puntos focales de derechos humanos, promoviendo su consideración a la hora de definir las acciones que cada institución comprometió hacia la ciudadanía y especialmente las personas y organizaciones que participaron del proceso participativo a nivel nacional.</p> <p>En el desarrollo de los diálogos participativos uno de los objetivos propuestos fue el de difusión de los compromisos y recomendaciones realizadas al Estado en materia de DD.HH. Para estos fines se elaboró un “cuaderno del/la participante” que contenía las recomendaciones realizadas al Estado, sistematizadas y ordenadas por cada una de las temáticas abordadas durante los diálogos y un glosario de conceptos de derechos humanos, el cual fue distribuido a todas las organizaciones que participaron de los diálogos a nivel nacional.</p>	<p>La difusión de la información se realizó principalmente a través de la página web institucional por lo que existe una brecha digital que dificulta que la información llegue a algunos sectores y organizaciones.</p>
--	---	--

## B. Implementación

### Introducción

El proceso de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos comenzó formalmente el 1° de enero de 2018. Considerando que la Ley 20.885 establece que el Plan tendrá una duración de cuatro años, y que por tanto la implementación de éste se extiende al año 2021, se hace necesario destacar que el proceso de implementación se encuentra en su primera fase, con circunstancias de orden coyuntural que han complejizado el inicio de este proceso y que se detallarán a continuación.

En efecto, la coincidencia entre el inicio de la ejecución del Plan y el cambio de administración del gobierno, que ocurrió dos meses después, generó una interrupción en el flujo de acciones de implementación, a la espera de definiciones políticas que dieran respaldo al instrumento y establecieran directrices en relación a las próximas acciones en materia de ejecución. Sin embargo, es necesario recalcar que el análisis aquí propuesto dice relación con el proceso de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos desde la perspectiva de la Subsecretaría de Derechos

Humanos en su rol coordinador de la ejecución de éste, no así refiriéndose a la implementación de las acciones mismas que lo componen. Este último proceso se encuentra en diversos estados, lo que depende de las definiciones técnicas y políticas de cada una de las instituciones responsables de las acciones, por lo que su análisis excede los objetivos del presente estudio.

La ejecución de este primer plan presenta como desafío no sólo la implementación de sus acciones comprometidas, sino también la definición y fortalecimiento del rol del mismo como instrumento coordinador de objetivos, metas y acciones de carácter transversal en la administración del Estado, establecidas con el propósito de avanzar en el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos en el país. En consecuencia, las iniciativas llevadas adelante para dar inicio a la implementación del Plan no sólo dan cuenta de las actividades relativas a la ejecución de las acciones en sí mismas, sino también a las medidas de carácter político y técnico para fortalecer el compromiso e identificación con el plan en cada una de las instituciones responsables de las acciones comprometidas en éste.

Para efectos de este apartado, se distinguirán dos niveles de gestión en la materia: gestiones para consolidar la implementación del PNDH a nivel político y gestiones para consolidar la implementación a nivel técnico. En el primer nivel, se incorporan todas aquellas iniciativas que significan respaldo de orden político al Plan, así como aquellas lideradas por las autoridades del Ministerio y Subsecretaría y cuya contraparte son otras autoridades de la administración. En el segundo nivel, se incorporan todas aquellas acciones vinculadas principalmente al rol coordinador de la Subsecretaría y en que la contraparte corresponde principalmente a funcionarias y funcionarios públicos que cumplen el rol de puntos focales del plan en cada una de las instituciones responsables de las acciones. Esta última categoría se establece sin perjuicio de la función que cada una de las autoridades de la institución cumple en la definición y validación de las actividades aquí mencionadas.

## Gestiones para consolidar la implementación del PNDH a nivel político

### *Programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera 2018 – 2022*

La primera iniciativa que es posible reconocer en materia de consolidación del rol del Plan Nacional de Derechos Humanos al interior de la administración dice relación con la incorporación de su puesta en marcha como uno de los compromisos de campaña del actual Presidente Sebastián Piñera.<sup>7</sup>

El compromiso adquirido de implementar el primer PNDH —al momento de presentar dicho programa, el plan ya se encontraba en fase de elaboración—, da cuenta de una intención de entendimiento del plan como un instrumento de política estatal que excede los lineamientos programáticos propios de uno u otro gobierno. Este compromiso, que ha sido sostenido tras la

---

<sup>7</sup> Sebastián Piñera Echenique, Programa de Gobierno 2018-2022 “Construyamos Tiempos Mejores para Chile”, p. 143.

asunción del Gobierno, constituye un pilar fundante de las gestiones que surgen desde el cambio de administración a la fecha.

#### *Cuenta Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*

En mayo de 2018, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos realizó la cuenta pública de la cartera. En este contexto, al referirse a la labor del Ministerio para fortalecer una cultura de respeto a la dignidad de la persona, que evite la vulneración de derechos humanos y que erradique toda forma de discriminación, el Ministro se refirió al Plan Nacional de Derechos Humanos como una de las herramientas a través de las cuales se llevará a cabo una nueva agenda de derechos humanos, destacando el rol de coordinación del Ministerio en la implementación del Plan.

Nuevamente, este reconocimiento del PNDH como una herramienta de derechos humanos liderada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como la manifestación de voluntad de continuar con su implementación a través del rol coordinador de la Subsecretaría de Derechos Humanos, constituyen otro hito de consolidación del plan dentro de la administración, esta vez dentro de la propia cartera que lo lidera, y en un espacio público de rendición de cuentas.

#### *Reuniones bilaterales con Subsecretarios y Subsecretarias*

La Subsecretaría de Derechos Humanos ha llevado adelante una agenda exhaustiva de reuniones con los diversos subsecretarios y subsecretarias del país. El objetivo de estas reuniones ha sido dar a conocer y compartir el rol de la nueva Subsecretaría de Derechos Humanos al interior del Estado, su función como institucionalidad de derechos humanos, así como los compromisos asumidos dentro del Plan Nacional de Derechos Humanos. Estas reuniones han permitido explicar y precisar las responsabilidades de los distintos actores involucrados en el proceso de implementación del PNDH, entre ellos un actor clave ha sido el punto focal.

Las reuniones dan cuenta del reconocimiento de la necesidad de instalar la temática de los derechos humanos en uno de los más altos niveles de jerarquía de la administración y de asegurar el compromiso de implementación de las acciones establecidas en el Plan Nacional de Derechos Humanos. Durante estas instancias, se dio espacio para una reflexión interna de las autoridades respecto a los compromisos, de manera de incorporarlas de forma constante en el quehacer de la Subsecretaría.

Esta iniciativa, aún en desarrollo, ha permitido consolidar el compromiso con la implementación del plan, de manera bilateral y particularizada, en cada una de las subsecretarías.

## **Gestiones para consolidar la implementación del PNDH a nivel técnico**

#### *Modelo de trabajo para implementación del PNDH*

La primera gestión en relación a la implementación del plan dice relación con el establecimiento de un modelo de trabajo y comunicación entre la Subsecretaría de Derechos Humanos y las instituciones responsables de las acciones, como órganos ejecutores.

Este modelo se diseñó con las siguientes características:

- i. La División de Promoción de la Subsecretaría de Derechos Humanos definió a uno de sus funcionarios o funcionarias como contraparte permanente de cada una de las instituciones responsable de las acciones del Plan.
- ii. Por su parte, la institución responsable determinó a la o las personas que actúan como puntos focales del plan en la respectiva entidad. El o la punto focal es el o la encargada de la entrega de los reportes de información solicitados por la Subsecretaría, y de realizar las coordinaciones internas en su institución que permitan realizar dicha entrega.
- iii. En el caso de los Ministerios, será cada ministro o ministra quien decide la distribución de los puntos focales, tanto de las subsecretarías como de sus servicios relacionados y dependientes. Mientras algunos ministerios tienen un punto focal que coordina la implementación de las acciones del ministerio y de los servicios relacionados y dependientes, otros han nombrado un o una punto focal por subsecretaría y/o servicio. De esta forma, se buscó flexibilizar las coordinaciones de implementación y reporte, de modo que se adaptaran a las estructuras y necesidades propias de cada organismo.

Este modelo de trabajo se implementó desde el comienzo del diseño del plan y se ha sostenido en el tiempo. El cambio de administración, si bien no modificó el modelo, demandó cambios en dos sentidos: primero, en relación al nombramiento de las personas particulares que cumplen el rol de punto focal, el que en muchos casos varió; y segundo, en la decisión interna de distribución de puntos focales, la que implicó cambios de centralización y de descentralización de puntos focales en la estructura de ministerios, subsecretarías y servicios.

Una de las dificultades identificadas dice relación con la alternancia de puntos focales, los que en muchas ocasiones varían tras el cambio de autoridades, o por las redistribuciones de tareas propias de cada institución. Estos cambios impactan en la fluidez del trabajo con la contraparte de la Subsecretaría de Derechos Humanos y en el posicionamiento al interior de la institución responsable, lo que puede generar desfases en el trabajo coordinado, especialmente en las tareas relativas a reportes de seguimiento.

#### *Fortalecimiento de capacidades de puntos focales*

Uno de los aspectos clave para la implementación del Plan Nacional dice relación con las capacidades y competencias que tengan los puntos focales de cada institución, de modo que su función no sólo se traduzca en recopilar información para la realización de los reportes periódicos sobre implementación de las acciones, sino que jueguen también un rol destacado en la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las acciones comprometidas por su institución.

Así, una de las principales iniciativas en esta materia ha sido comenzar un proceso de capacitación a los puntos focales de las diversas instituciones comprometidas, con el propósito de nivelar conocimientos mínimos en relación a los derechos humanos, el principio de igualdad y no discriminación y la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas.

Estas capacitaciones ya iniciadas, organizadas e impartidas por la Subsecretaría de Derechos Humanos constituyen un elemento permanente del proceso de implementación, pues el desarrollo

y fortalecimiento de competencias de los actores del plan inciden directamente en su ejecución. A futuro se espera profundizar en los temas ya instruidos, particularmente el enfoque de derechos humanos aplicado a políticas públicas, así como desarrollar nuevas capacitaciones que respondan a las necesidades propias del avance en la implementación del plan.

#### *Proceso de observaciones y propuesta de actualización al PNDH*

Durante los primeros meses de implementación del plan, tras obtener los resultados del primer proceso de seguimiento (el que se detallará en el siguiente apartado) y luego de las reuniones sostenidas con las subsecretarías y subsecretarios, se evidenció la necesidad de realizar un perfeccionamiento de las acciones, de modo de facilitar su implementación. En efecto, tanto los comentarios recibidos en el seguimiento como los realizados por las propias autoridades dieron cuenta mayormente de problemas de orden metodológico en relación al diseño de las acciones (por ejemplo en los indicadores asociados o en la descripción de sus objetivos) y, excepcionalmente, dificultades de fondo para la implementación de algunas acciones.

Por el período de un mes, la Subsecretaría de Derechos Humanos coordinó un proceso de revisión de las acciones del plan, con el propósito de que las instituciones responsables pudiesen realizar las observaciones que le parecieran pertinentes en relación a sus acciones comprometidas y hacer comentarios sobre las modificaciones que considerasen necesarias para poder implementar dichos compromisos. Este proceso arrojó como resultado observaciones a 282 acciones, de las cuales 240 son de orden metodológico (observaciones de forma) y 42 son de fondo de la acción. Estos resultados fueron presentados al Comité Interministerial de Derechos Humanos con el propósito de que apruebe criterios de actualización del Plan Nacional de Derechos Humanos.

### Tabla de Análisis

Principio	Logros	Desafíos
<b>Igualdad y No discriminación</b>	La capacitación realizada a puntos focales, que incluye contenidos en relación al principio de igualdad y no discriminación, permite iniciar un proceso de formación en virtud del cual los puntos focales puedan incorporar el principio en la implementación de las acciones.	El principio de igualdad y no discriminación exige, por parte del Estado, un rol activo en el establecimiento de medidas que propicien la igualdad tanto en su dimensión formal como en su dimensión sustantiva. Así, en su rol coordinador, la Subsecretaría debe velar por que la implementación del Plan responda a esta exigencia, poniendo énfasis en la implementación de aquellas acciones que incidan de manera más definitiva en la consecución de dicha igualdad.
<b>Participación</b>		En esta primera fase de ejecución del Plan Nacional no se han implementado mecanismos de participación especiales, pues está subsumida al procedimiento de monitoreo que coordinará el Instituto Nacional de Derechos Humanos.

<b>Mecanismo de denuncia y reclamo</b>		A la fecha no se ha definido un mecanismo particular de denuncia y reclamo para las iniciativas relativas a la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos. Los mecanismos disponibles son aquellos de carácter permanente y que se encuentran institucionalmente definidos en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Ej.: OIRS).
<b>Generación y acceso a la información</b>	Durante el proceso de implementación se ha participado en sesiones del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al que se han presentado las acciones realizadas para la implementación del plan. Estas reuniones, de carácter informativo, han sido el principal canal de rendición de cuentas que se ha implementado hasta ahora.	No ha existido, en esta primera fase de implementación del PNDH, información sistematizada, pública y de fácil acceso en relación a las acciones llevadas a cabo para coordinar la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos.

### C. Evaluación

Originalmente, el PNDH en su etapa de diseño estableció la programación de dos instancias de evaluación: una intermedia, al terminar el segundo año del ciclo de implementación y una evaluación final al cuarto año, la cual tiene por principal objetivo generar insumos para la elaboración de un segundo Plan Nacional de Derechos Humanos.

Sin embargo, durante el primer año de implementación (2018) han emergido dos actividades de análisis del plan, atribuibles a razones contextuales y de mejoramiento de proceso, que bien pueden consignarse como acciones de efecto evaluativo.

Por un lado, tras el cambio de administración, el Plan comenzó un proceso de revisión integral de ajustes, el cual tuvo por objetivo encuadrar los compromisos en virtud de las prioridades sectoriales de gobierno y, al mismo tiempo, realizar mejoramientos de forma en el diseño de algunas de las acciones comprometidas. En segundo lugar, y en relación a la línea de fortalecimiento de capacidades y la producción de nuevos contenidos, se realizó este primer análisis para identificar la incorporación del enfoque de derechos humanos en este instrumento. Junto con lo anterior, se proyecta un proceso interno de evaluación que examine el proceso y resultados del primer año de ejecución del Plan.

Junto con lo anterior, se proyecta un proceso interno de evaluación que examinará el proceso y resultados del primer año de ejecución del Plan.

Tabla de Análisis:

Principios Transversales EBDH	Logros	Desafíos
<b>Igualdad y No Discriminación</b>	No aplica por fechas.	<p>El principio de igualdad y no discriminación debiera tener una especial consideración analítica al momento de evaluar resultados e impacto de las acciones del plan. Sobre todo en atención a la evaluación de brechas de desigualdad y causas de discriminación y desigualdad de grupos vulnerables de la población.</p> <p>En vinculación con el principio de participación, se considerará la aplicación de este principio para el diseño e implementación de procesos participativos en los mecanismos de evaluación a realizar. La aplicación de este principio debe resguardar no solo la representación de distintos grupos de población, sino también elementos de accesibilidad y equidad territorial para la difusión y participación tanto de los procesos como de los resultados de las evaluaciones.</p>
<b>Participación</b>	No aplica por fechas.	El diseño del proceso y metodología de evaluación intermedia y final del plan pueden incorporar la participación no solo de actores públicos y expertos, sino también de organizaciones de la sociedad civil relacionada o interesada en la implementación del PNDH.
<b>Mecanismo de denuncia y reclamo</b>	No aplica por fechas.	
<b>Generación y acceso a la información</b>	No aplica por fechas.	<p>La difusión, en distintos canales y plataformas, de los resultados del proceso de ajustes y de la información de este mismo estudio es una decisión que atiende a este principio.</p> <p>Para los procesos de evaluación se espera generar información, datos y estadísticas expresados en distintos niveles de desagregación.</p> <p>Tanto la evaluación intermedia como la evaluación final deberían generar contenidos que se pongan a disposición de la ciudadanía.</p>



## D. Seguimiento y Monitoreo

El desarrollo del PNDH distingue como procesos distintos el seguimiento y el monitoreo, y los considera como parte de la ejecución del plan, cada uno con objetivos y aportes diferenciados. A continuación se presentan ambos aspectos, destacando el desarrollo actual que tienen y las fortalezas y debilidades que dicho desarrollo presenta desde el enfoque basado en derechos humanos.

### Seguimiento del PNDH

Corresponde al proceso a través del cual la Subsecretaría de Derechos Humanos solicita información a todas las instituciones que comprometieron acciones en el PNDH, para hacer seguimiento periódico al estado de avance de la implementación de dichas acciones, lo que se verificará principalmente a través de reportes sobre el estado de los indicadores de cumplimiento definidos para cada acción.

Por acuerdo del Comité Interministerial de Derechos Humanos, los reportes generados en el proceso de seguimiento del Plan tendrán una periodicidad semestral. Esto implica que cada seis meses, la Subsecretaría de Derechos Humanos solicitará a cada una de las instituciones que comprometieron acciones para el Plan una actualización sobre el estado de su implementación. Dicha información será consolidada en los reportes semestrales de implementación del plan, los que serán públicos y entregarán información desagregada por acción y para el total de acciones del PNDH (por capítulo, por meta, por institución responsable de las acciones, entre otros criterios).

El seguimiento se construye tomando como unidad de referencia principal a las acciones que son parte del PNDH. Estas acciones corresponden a los compromisos asumidos por cada una de las instituciones que son parte de él, y que se encuentran organizadas en los 15 capítulos. El diseño de cada acción fue realizado por las propias instituciones que son responsables de ellas, y consideran información de descripción de la acción, instituciones colaboradoras, plazo estimado de cumplimiento, indicadores de cumplimiento, recursos financieros disponibles, entre otros aspectos.

Este proceso se realiza a partir de una ficha de seguimiento que las distintas instituciones deben completar para cada una de las acciones de las que son responsables. Además, recolecta información sobre el estado en el que se encuentran los indicadores de cumplimiento de cada acción, así como información complementaria demostrativa sobre el estándar de implementación de las acciones en materias consideradas de relevancia a partir del enfoque basado en derechos humanos para políticas públicas (trabajo intersectorial realizado, instancias de participación, canales de denuncias y reclamos existentes).

En cuanto a los actores involucrados, el proceso de seguimiento considera la participación de la Subsecretaría de Derechos Humanos como institución responsable del proceso, lo que implica que dicha repartición es la encargada de los siguientes procedimientos:

- i. Elaborar y difundir el Reglamento de funcionamiento del sistema de seguimiento.
- ii. Elaborar oportunamente el cronograma de implementación del proceso de seguimiento del PNDH.

- iii. Elaborar y mantener en funcionamiento una plataforma para la elaboración de reportes y difusión pública del estado de implementación de las acciones del PNDH.
- iv. Elaborar y enviar a cada institución herramientas de recolección de información ajustadas al reporte que cada Ministerio o Servicio debe entregar, considerando sus acciones comprometidas en el Plan.

Por otra parte, las principales responsabilidades de cada institución que comprometió acciones para el PNDH son las siguientes:

- i. Reportar semestralmente la información solicitada respecto al estado de avance de cada una de las acciones comprometidas por la institución, en los plazos requeridos.
- ii. Mantener su punto focal e informar oportunamente en caso de ocurrir un cambio de la persona designada para ese rol. El/la punto focal será responsable ante la Subsecretaría de Derechos Humanos de la entrega de los reportes de información solicitados, y de realizar las coordinaciones internas en su institución que permitan realizar dicha entrega.

Respecto a los productos que se generan para el seguimiento de la implementación de las acciones del PNDH, cada ciclo de seguimiento generará tres niveles de información:

- **Información desagregada:** Corresponde al total de información generada en el marco del proceso de seguimiento para cada acción que es parte del PNDH. Esto permitirá acceso al total de información que cada institución reportó para dichas acciones, tanto en lo que respecta a su estado de implementación como en lo referido a su estándar de implementación y las acciones efectuadas por la institución responsable para avanzar en su ejecución. Esta información será de acceso público en la web del Plan.<sup>8</sup>
- **Reportes autogenerados:** Corresponde a reportes agregados respecto del estado de avance de la implementación de acciones del Plan, con distintos niveles de desagregación, según distintas variables de relevancia para su implementación, tales como: institución responsable, capítulo o meta del Plan, plazo de implementación. Este formato es flexible y permite la interacción de los distintos filtros indicados, según el requerimiento de la persona que realice la consulta. Esta información estará disponible una vez que se encuentre operativa la versión definitiva de la plataforma de seguimiento del PNDH.
- **Informe de seguimiento:** Corresponde a un informe generado por la Subsecretaría de Derechos Humanos para cada uno de los ciclos de seguimiento implementados, con información sobre: i) caracterización del ciclo de reporte, las fechas y definiciones metodológicas consideradas, ii) información reportada por las distintas instituciones y iii) estado de implementación de las acciones del PNDH.

Todos los productos que consideran información agregada sobre las acciones del PNDH presentan los siguientes datos:

- i) Información recibida en el marco del ciclo de seguimiento respectivo. Esto permite tener una mirada general, y con distintas desagregaciones, sobre la respuesta que las instituciones entregaron

---

<sup>8</sup> [www.planderechoshumanos.cl](http://www.planderechoshumanos.cl)

en cada ciclo. Permite un análisis sobre la instalación que alcanza el proceso de seguimiento, bajo el entendido de que su estado ideal es que en cada ciclo se obtenga respuesta para la fase de implementación para el total de las acciones del Plan, independiente de cual sea.

ii) Información sobre el estado de implementación de acciones, la que contiene dos segmentos: La primera presenta el estado de implementación del total de las acciones del PNDH, y con desagregaciones según determinadas características de las acciones (capítulo y meta a la que pertenece, institución responsable, y plazo de implementación). La segunda parte de este segmento presenta exclusivamente información sobre el estado de implementación de las acciones cuyo plazo de cumplimiento es el año 2018, permitiendo una mirada más específica sobre el avance de las acciones que debiesen estar finalizadas durante el presente año.

Es relevante destacar el que la información generada en este proceso servirá de base para el monitoreo y evaluación del Plan.

#### *Reporte marzo 2018*

Hasta el momento, el proceso de seguimiento ha tenido la implementación de su primer ciclo, correspondiente a la fecha de marzo de 2018, considerando como fecha de corte el 31 de marzo de 2018.

Su construcción se realizó a partir de la información entregada por las instituciones responsables de acciones que son parte del Plan. Considerando la fecha de corte indicada, el período de recolección de información se desarrolló entre el 05 y el 27 de abril del presente año.

La sistematización de esta información fue realizada por la Subsecretaría de Derechos Humanos, a través de una plataforma informática especialmente habilitada para la recepción y sistematización de la información generada para este proceso.

Los productos generados a partir del procesamiento de la información recopilada en este ciclo de seguimiento son: i) el informe de seguimiento y ii) la base de datos con el total de la información del estado de implementación por acción. Ambos productos aún no cuentan con difusión pública, aunque dicha publicación se encuentra programada una vez que se cuente con sus versiones finales.

#### *Plataforma de seguimiento del PNDH*

La ejecución del PNDH considera la elaboración de una plataforma digital de seguimiento que permita: i) la recopilación de la información que entregará cada institución sobre las acciones que son de su responsabilidad y ii) la publicación de los distintos productos que permitan a la ciudadanía el seguimiento del avance de la implementación de las acciones del Plan.

### **Monitoreo del PNDH**

Corresponde al proceso a través del cual distintas organizaciones de la sociedad civil podrán realizar un monitoreo del cumplimiento de las acciones del Plan y hacer observaciones a su implementación.

Las reglas de funcionamiento serán definidas por los participantes de este proceso, entre los que se encontrarán los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) de los Ministerios pertenecientes al Comité

Interministerial de Derechos Humanos, organizaciones de la sociedad civil circunscritas al registro del INDH y centros académicos de derechos humanos. La coordinación del monitoreo estará a cargo del INDH, y su fuente principal de información es la generada periódicamente en el proceso de seguimiento.

Este sistema de monitoreo aún no se implementa, aunque el INDH, organismo autónomo del Estado destinado a promover y proteger los derechos humanos de la población, se encuentra trabajando en su diseño. La Subsecretaría de Derechos Humanos ha mantenido su participación en reuniones con el INDH, las que han permitido avanzar en la elaboración de dicho proceso de monitoreo.

## Tabla de análisis

### *Seguimiento del PNDH*

<b>Principios Transversales EBDH</b>	<b>Logros</b>	<b>Desafíos</b>
<b>Igualdad y No discriminación</b>	El sistema de seguimiento, cuando se encuentre totalmente operativo con su plataforma digital en funcionamiento, contará con versión con accesibilidad universal de esta plataforma. De este modo, se asegura acceso a población que podría presentar mayores dificultades de acceso a los productos generados por este proceso.	El sistema de seguimiento hace pública su información principalmente a través de una plataforma digital. De este modo, queda fuera del acceso a la información toda la población que no presenta acceso adecuado a información disponible por internet. El sistema de seguimiento no ha elaborado materiales que permitan difundir el proceso de seguimiento y sus productos derivados, con pertinencia cultural. Con esto, se limita el alcance que presenta esta herramienta de parte de población hacia la que está dirigida un capítulo completo de acciones del Plan.
<b>Participación</b>	El sistema de seguimiento se encuentra pensado como un proceso que generará información a la comunidad, de utilidad para la fase de monitoreo organizada durante la implementación del Plan, y para el control que la población general quiera realizar sobre el estado de avance de las acciones del Plan.	El seguimiento no presenta una vinculación directa con mecanismos de participación ciudadana, ya que su diseño e implementación no han contado con revisión ni análisis de parte de sociedad civil organizada o no organizada. Esto genera la falencia de que la información levantada y los productos generados con esa información fueron definidos a partir de las necesidades detectadas desde la Subsecretaría de Derechos Humanos, como entidad a cargo de ese proceso.
<b>Mecanismo de denuncia y reclamo</b>	La ficha de seguimiento de acciones del PNDH consulta a las instituciones responsables de acciones del Plan sobre la existencia de mecanismos de denuncias y reclamos. Esto es relevante ya que se hace visible un aspecto que debe ser considerado por las	La consulta en el sistema de seguimiento sobre este tipo de mecanismos es solo acerca su existencia o no existencia, dejándose fuera de la información levantada el registro del número y/o tipo de denuncias y reclamos recibidos por las instituciones.

	instituciones, a fin de que la implementación de acciones se realice acorde a los principios del EBDH.	
<b>Generación y acceso a la información</b>	<p>El proceso de seguimiento del PNDH tiene como uno de sus fundamentos principales la generación de información sobre el estado de implementación de las acciones del Plan, y el acceso público a dicha información. Por ende, se destaca el que el diseño de esta etapa responde sustantivamente a este principio del EBDH.</p> <p>Este proceso, además, será continuo durante todo el período de implementación del Plan, lo que permitirá la generación de información</p> <p>Los productos generados por la Subsecretaría de Derechos Humanos, que sistematizan la información obtenida de parte de las instituciones responsables del Plan, permiten el acceso al total de esa información.</p> <p>A su vez, cuando entre en vigencia la versión definitiva de la plataforma de seguimiento, se permitirá el acceso a información generada por este proceso con múltiples opciones de filtro, según sea el interés de la persona que realice la consulta. De este modo, existirá la posibilidad de acceder a reportes autogenerados flexibles, que facilitarán la revisión de esta información.</p>	<p>Si bien el proceso de seguimiento tiene como fundamento principal la generación de información pública, hasta el momento el proceso mantiene pendiente la publicación de los productos generados. Esto ha impedido tener una retroalimentación respecto a la pertinencia de dichos productos desde la sociedad civil.</p> <p>La implementación actual de este proceso de seguimiento contó con participación de un poco más de la mitad de las instituciones que son responsables de acciones del PNDH. Existieron variadas razones que justifican la falta de participación (desconocimiento del proceso, soporte informático insuficiente, momento de realización posterior al cambio de administración). De todas formas, se considera un desafío el aumentar la participación de instituciones en este proceso, con la consecuente mayor disponibilidad de información sobre el estado de implementación de las acciones del Plan.</p>

#### *Monitoreo del PNDH*

<b>Principios Transversales EBDH</b>	<b>Logros</b>	<b>Desafíos</b>
<b>Igualdad y No discriminación</b>	El diseño de este proceso considera la participación de organizaciones de sociedad civil pertinentes para los objetivos y acciones del Plan, lo que debiese reflejarse en la participación de organizaciones de grupos conformados por personas pertenecientes a grupos vulnerables.	El estado actual de diseño del proceso de monitoreo no permite explicitar debilidades sustantivas.

<b>Participación</b>	El sistema de monitoreo considera específicamente la participación de organizaciones de sociedad civil, proceso que será guiado por el INDH. De este modo, se cumple con este principio, tanto por la consideración de participación de organizaciones, como por el hecho de que al realizarse sin intervención de las instituciones responsables de la implementación del Plan, se limitan las restricciones que puedan generar dichas instituciones al control de su actuar.	Si bien las definiciones generales del proceso de monitoreo tienen como base la participación de organizaciones de sociedad civil, no existe aún definición del tipo de organizaciones que serán consideradas, ni de la magnitud de dicha participación. De este modo, se considera que esta materia no se encuentra resuelta.
<b>Mecanismo de denuncia y reclamo</b>	El sistema de monitoreo, cuando entre en vigencia, implicará la existencia de un canal específicamente generado para abordar el cumplimiento de las acciones contenidas en el PNDH, lo que facilitará la exigibilidad del cumplimiento por parte de quienes sean parte de ese proceso, y de las organizaciones y personas a las que ellas tengan alcance.	El estado actual de diseño del proceso de monitoreo no cuenta con directrices que orienten la generación de mecanismos de denuncia y reclamo directos con las instituciones responsables de las acciones del Plan. Se considera que esto último es importante, en la medida que los responsables últimos de la implementación de cada acción son dichas instituciones.
<b>Generación y acceso a la información</b>	El monitoreo fundamenta su análisis sobre el estado de implementación del Plan en la información generada por el proceso de seguimiento del PNDH. De este modo, se encuentra cubierto, de forma periódica, y con una desagregación al nivel de cada acción perteneciente al Plan, la existencia de información que podrá ser utilizada en este proceso.	Las orientaciones generales con las que se convoca al diseño e implementación del proceso de monitoreo han tenido foco en los participantes de dicho proceso, y no en el tipo de información que éste debe producir. De este modo, se encuentra pendiente aún definir la manera en que el proceso pondrá a disposición la información a la ciudadanía.

## VI. Conclusiones y Recomendaciones

A continuación se presentan las principales y recomendaciones emanadas a partir del proceso de análisis que se llevó a cabo en cada una de las fases de la política pública: diseño, implementación, evaluación, seguimiento y monitoreo. Para cada una de ellas, se señalan las recomendaciones en relación a los principios transversales del enfoque de derechos humanos (igualdad y no discriminación, participación, mecanismos de denuncia y reclamo, generación y acceso a la información).

Es importante señalar que en algunas de las fases no se establecieron recomendaciones para algún principio transversal, esto debido a que este estudio se llevó a cabo durante el proceso de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos, por lo que hay aspectos que no son posibles de evaluar.

## A. Recomendaciones para la fase de diseño

### Igualdad y no discriminación

- Se debe avanzar en la construcción de agendas regionales de derechos humanos, que permitan y favorezcan abordajes de la política pública en miras de las características y realidades particulares de cada territorio.

### Participación

- Incorporar mecanismos que promuevan la participación de comunidades y organizaciones fuera de las capitales regionales en sectores más alejados de los circuitos institucionales de participación.
- Incorporar la participación adecuada de niños, niñas y adolescentes.
- Incorporar la participación de comunidades en condiciones de especial vulnerabilidad como por ejemplo personas privadas de libertad, comunidades que viven en zonas de sacrificio, personas con discapacidad, entre otras.
- Promover instancias de participación que generen un dialogo permanente con la sociedad civil y que puedan retroalimentar cada etapa y ciclo de la política pública.

### Generación y acceso a la información

- Promover mecanismos de difusión de información a través de estrategias territoriales que permitan llegar a comunidades y localidades fuera de los circuitos que tradicionalmente realizan trabajo con enfoque de derechos humanos, a fin de democratizar la información y promover un mayor reconocimiento del valor del enfoque de derechos para la construcción de una sociedad más inclusiva y democrática.
- Generar información adecuada bajo estándares de pertinencia cultural.
- Generar información adecuada con enfoque de infancia.
- Promover formatos de difusión de la información de accesibilidad universal y enfoque intercultural.

## B. Recomendación para la fase de Implementación

### Igualdad y no discriminación

- Profundizar la formación de actores relevantes en la implementación de las acciones del PNDH en relación al principio de igualdad y no discriminación y su incidencia en las políticas públicas.
- Priorizar acciones de especial incidencia en el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación, impulsando su implementación y coordinando a los actores relevantes en la tarea.

### Participación

- Estudiar la pertinencia de establecer mecanismos de participación de la sociedad civil, que excedan el procedimiento de monitoreo y que acompañen a la Subsecretaría de Derechos

Humanos en su rol de coordinación de la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos.

### Mecanismo de denuncia y reclamo

- Diseñar e implementar un mecanismo que aborde pertinentemente aquellos reclamos y denuncias que surjan en relación a la implementación del Plan Nacional.

### Generación y acceso a la información

- Fortalecer la página web del Plan Nacional de Derechos Humanos, de modo que, además de contener la Plataforma de Seguimiento del Plan, permita incorporar información relativa a las gestiones realizadas por la Subsecretaría en su rol de coordinador de la implementación y de rendir cuentas en esta materia.
- Definir canales de información que permitan dar cuenta permanente de las iniciativas para la implementación del Plan Nacional, con un diseño que incorpore los principios de accesibilidad universal, el enfoque de infancia y el enfoque de interculturalidad.

## C. Recomendación para la fase de Evaluación

### Participación

- Se debería distinguir y planificar la participación de la ciudadanía en dos momentos: primero en los mecanismos de evaluación del Plan, para en segundo lugar, habilitar un proceso participativo de elaboración de la segunda versión del PNDH.

### Mecanismo de denuncia y reclamo

- Las instancias de evaluación intermedia y final del Plan debieran generar recomendaciones específicas para sobre el abordaje de mecanismos de reclamos en torno al cumplimiento del Plan.

## D. Recomendación para la fase de Seguimiento y Monitoreo

### Seguimiento

#### Igualdad y no discriminación

- Se considera relevante que la información generada en este proceso pueda ser difundida a la población por otros canales distintos a la plataforma digital, con apoyo de distintos niveles de la institucionalidad pública.
- El ejercicio antes indicado debe orientarse a genera información adecuada para personas y grupos vulnerables. Esto implica: difundir información del Plan especialmente generada para público infantil, con pertinencia cultural, en idiomas distintos al español, entre otros ejemplos que contribuirán a aumentar el alcance del seguimiento del PNDH.

### Participación

- Es deseable que el proceso de seguimiento tenga un análisis de parte de sociedad civil, que permita revisar y ajustar sus objetivos, instrumentos de recolección de información y los



productos generados. La implementación del proceso de monitoreo debiese ser un espacio para que este tipo de aspectos puedan ser estudiados y mejorar lo realizado hasta el momento en esta materia. Se sugiere realizarse con la mayor prontitud que sea posible.

### Mecanismo de denuncia y reclamo

- El seguimiento del PNDH podría considerar algún mecanismo que le permita evaluar las denuncias y reclamos recibidos por las instituciones responsables de acciones del Plan. Este ejercicio puede resultar complejo, pero podría ser abordable en la medida que se construyan criterios y procedimientos que apoyen el registro de las denuncias y reclamos.

### Generación y acceso a la información

- Tomando en cuenta lo indicado respecto a la relevancia de este proceso, se considera de alta importancia el contar con la plataforma digital de seguimiento operativa prontamente. Sin esta herramienta, las condiciones de acceso a la información generada se encontrarán mucho más restringidas, disminuyendo significativamente el alcance de los esfuerzos realizados por la Subsecretaría de Derechos humanos y por las instituciones responsables de acciones del Plan.
- Se requiere que se tomen todas las medidas necesarias para permitir que los ciclos de seguimiento posteriores permitan recopilar información de todas las instituciones, y para todas las acciones que son parte del PNDH. Esto implica, entre otras cosas, el desarrollo de: material de apoyo para la participación en el proceso, reuniones informativas con puntos focales, difusión de resultados obtenidos hasta el momento, realización de gestiones políticas pertinentes para asegurar la participación de las instituciones, por ejemplo.

### Monitoreo

#### Igualdad y no discriminación

- El monitoreo debe considerar con especial énfasis la participación de población vulnerada, o perteneciente a categorías sospechosas de discriminación.
- El monitoreo debe pensar la generación de información accesible para población vulnerada, lo que implica entre otros aspectos: material con pertinencia cultural, en idiomas distintos al español y especialmente diseñado para niños, niñas y adolescentes. Asimismo, deben pensarse herramientas de difusión de este proceso que tengan accesibilidad universal.

#### Participación

- Es importante que el monitoreo considere una participación de organizaciones de sociedad civil amplia, que no se encuentre concentrada temáticamente ni geográficamente. Esto implica que, tal como el proceso participativo realizado en la elaboración del PNDH, debe procurarse la presencia de organizaciones de los distintos temas abordados por acciones del Plan, y con un alcance geográfico nacional, o al menos, no limitado solo a la capital nacional o solo a las principales ciudades del país.

## Mecanismo de denuncia y reclamo

- Es factible pensar que el monitoreo del PNDH considere mecanismos formales de recepción de denuncias por vía administrativa, que quieran interponer las organizaciones de la sociedad civil que son parte de este proceso, o cualquier otra organización o persona natural. De este modo, se puede complementar y enriquecer el monitoreo, que en su diseño actual está proyectado para que sea efectuado con participación de una cantidad limitada de organizaciones sociales.
- El monitoreo (y/o la evaluación del PNDH) debe orientar la generación de canales efectivos de denuncias y reclamos directamente vinculados a las instituciones responsables de acciones del Plan. Esto permitiría incidir de modo directo en la implementación de las acciones.

## Generación y acceso a la información

- El proceso de monitoreo, a fin de que tenga impacto en mejorar la implementación de las acciones del Plan, debe considerar a lo menos la generación de: i) productos con información de resultados del proceso y ii) canales de vínculo entre los participantes del monitoreo y las instituciones responsables de acciones del Plan.

## VII. Bibliografía

- ACNUDH. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Agost, M. R. (2013). *Cooperación descentralizada pública: introducción, enfoques y ámbitos de actuación*. Castelló de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (s.f.). *Ley 20.885 que Crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y adecúa la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia*. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1086063>
- Di Virgilio, M., y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires.
- IPPDH . (2014). *Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. MERCOSUR.
- Lahera, E. (2005). *Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las Políticas?, Versión revisada de la ponencia presentada en el X Congreso del CLAD*. Santiago.
- Naciones Unidas. (s.f.). *The Human Rights Based Portal*. Obtenido de <http://hrbaportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies#footer>
- Ochoa Sotomayor, G. (2011). *Políticas públicas con enfoque de derechos y organizaciones no gubernamentales en Chile*. Santiago.
- ONU. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*.
- Piñera Echenique, S. (2018). *Programa de Gobierno 2018-2022 "Construyamos Tiempos Mejores para Chile"*.
- Rojas, F., & Lafuente, M. (2010). *La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, América Latina y El Caribe, Documento del Banco Mundial*.
- Subsecretaría de Derechos Humanos. (2017). *Guía para la incorporación del enfoque de derechos humanos en políticas públicas*. Santiago.
- Subsecretaría de Derechos Humanos. (s.f.). *Plan Derechos Humanos*. Obtenido de <http://www.planderechoshumanos.gob.cl/>