



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y
Derechos Humanos

Análisis de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos

INFORME FINAL

JUNIO 2019



Estudio realizado entre
Enero de 2019 y Junio de 2019

DIRECTOR ACADÉMICO

Pablo González Soto

JEFE DE PROYECTO

Nicolás Espejo Yaksic

EQUIPO

Macarena Andrade Muñoz

Felipe Blaset Valenzuela

Cristian Chehade Barroux

Natalia Sánchez Durán

CONTRAPARTE INSTITUCIONAL

Marcela Correa Benguria

Jefa División de Promoción, Subsecretaría de Derechos Humanos

Paula Badilla Aceituno

Jefa Departamento de Políticas Públicas, Subsecretaría de Derechos Humanos

Raúl Silva Farías

Profesional Departamento de Políticas Públicas

LICITACIÓN PÚBLICA N°

957865-4-LE18

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



TABLA DE CONTENIDOS

1.	Contexto general	4
1.1.	Objetivo General	4
1.2.	Objetivos Específicos.....	4
2.	Marco conceptual	5
2.1.	Enfoque de Derechos Dumanos	5
2.1.1.	Particularidades de los Derechos Humanos.....	6
2.2.	Políticas Públicas	7
2.2.1.	Ciclo de Políticas Públicas	8
2.3.	Políticas Públicas y Derechos Humanos	10
3.	Elaboración del Banco de Políticas Públicas	12
3.1.	Principios metodológicos empleados.....	12
3.2.	Proceso y criterios de búsqueda.....	12
3.3.	Definición de categorías para el Banco de Políticas Públicas.....	16
3.4.	Aplicación de análisis de caracterización de política pública y enfoque de Derechos Humanos	17
3.5.	Selección y Construcción del Banco - Etapa 1.....	19
4.	Resultados generales Banco de Políticas – Etapa 1.....	21
5.	Elementos destacables en la incorporación de los distintos componentes del enfoque de Derechos Humanos.....	30
5.1.	Enfoque de Derechos Humanos	31
5.2.	No discriminación y Garantías Reforzadas	31
5.3.	Mecanismos de reclamo Administrativo y Judicial	32
5.4.	Participación de la sociedad civil	32
5.5.	Transparencia.....	33
5.6.	Acceso y Producción de información para monitoreo.....	33
5.7.	Obligación de efecto inmediato.....	34
6.	Conclusiones.....	36
6.1.	Generales	36
6.1.1.	Políticas Públicas	36
6.1.2.	Enfoque de Derechos Humanos	36



6.2.	Por tipo de instrumento de Política Pública	37
6.2.1.	Políticas	38
6.2.2.	Programas	38
6.2.3.	Orientaciones	38
6.3.	Por área temática	39
6.3.1.	Niñez	39
6.3.2.	Personas adultas mayores	40
6.3.3.	Personas LGTBI	41
7.	Recomendaciones	42
8.	Referencias	44
9.	Anexos	45
9.1.	Actas de reuniones Equipo Subsecretaría de DDHH y Equipo CSP	45
ACTA N° 01	.....	45
Temas tratados	.....	45
Acuerdos	.....	46
Compromisos	.....	47
ACTA N° 02	.....	48
Temas tratados	.....	48
Acuerdos	.....	49
Compromisos	.....	49
ACTA N° 03	.....	50
Temas tratados	.....	50
Acuerdos	.....	51
Compromisos	.....	51
ACTA N° 04	.....	52
Temas tratados	.....	52
Acuerdos	.....	53
Compromisos	.....	53
9.2.	Listado de municipios levantados	54
9.3.	Listado de entrevistados	55

1. CONTEXTO GENERAL

El presente documento corresponde al tercer informe del estudio “Análisis de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos”, solicitado por la Subsecretaría de Derechos Humanos y adjudicado al Centro de Sistemas Públicos (CSP) de la Universidad de Chile por medio de la licitación pública 957865-4-LE18 del año 2018.

Este informe incluye el marco conceptual del estudio, los criterios y actividades realizadas para la elaboración del Banco de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos, junto a algunos hallazgos generales que surgieron de su análisis.

Como documento adjunto, esta entrega contempla un archivo Excel con el Banco en sí.

1.1. OBJETIVO GENERAL

El objetivo general de estudio es realizar un análisis de políticas públicas nacionales que incorporan enfoque de Derechos Humanos, sistematizando la información generada a partir de los hallazgos encontrados, y generando un banco de políticas públicas que incorporan el enfoque de Derechos Humanos. Todo lo anterior, en las áreas temáticas de Niños, Niñas y Adolescentes; Personas Adultas Mayores; y Diversidad Sexual.

1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

A continuación se presentan los objetivos específicos del estudio:

1. Para los temas indicados, levantar un listado de políticas públicas implementadas por distintas instituciones públicas, de distintos niveles (estado central, regional o municipal), que, en la medida que existan, destaquen por la incorporación del enfoque de Derechos Humanos en al menos alguna de las fases de su desarrollo: Diseño, implementación, evaluación y monitoreo.
2. Crear un banco sistematizado de políticas públicas que incorporan enfoque de Derechos Humanos, con caracterización estandarizada por política que incluya, a lo menos, aspectos como: Objetivos, líneas de acción, prestaciones consideradas, año de origen, tiempo de implementación, presupuesto ejecutado, población objetivo, cantidad y características de la población que ha recibido prestaciones asociadas a la política, resultados conseguidos, participación ciudadana considerada, evaluaciones realizadas, sistema de monitoreo, mecanismos de gestión de reclamos y de transparencia, entre otros que se consideren relevantes. Se espera que el banco presente ejemplos de políticas destacadas por la incorporación del enfoque de Derechos Humanos, con ejemplos para todas las fases indicadas de la política pública (diseño, implementación, evaluación y monitoreo).
3. Realizar un análisis de políticas públicas con incorporación del enfoque de Derechos Humanos, que sistematice los hallazgos encontrados a partir de la elaboración del banco de políticas públicas, y presente ejemplos de políticas destacadas por la incorporación del enfoque de Derechos Humanos, con ejemplos para todas las fases indicadas de la política pública (diseño, implementación, evaluación y monitoreo). Se espera que por cada una de las fases se presenten, en la medida que existan, ejemplos de políticas asociadas al aseguramiento de tipos distintos de derechos, y al cumplimiento de cada uno de los 4 principios generales de incorporación del enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas, descritos más abajo.

2. MARCO CONCEPTUAL

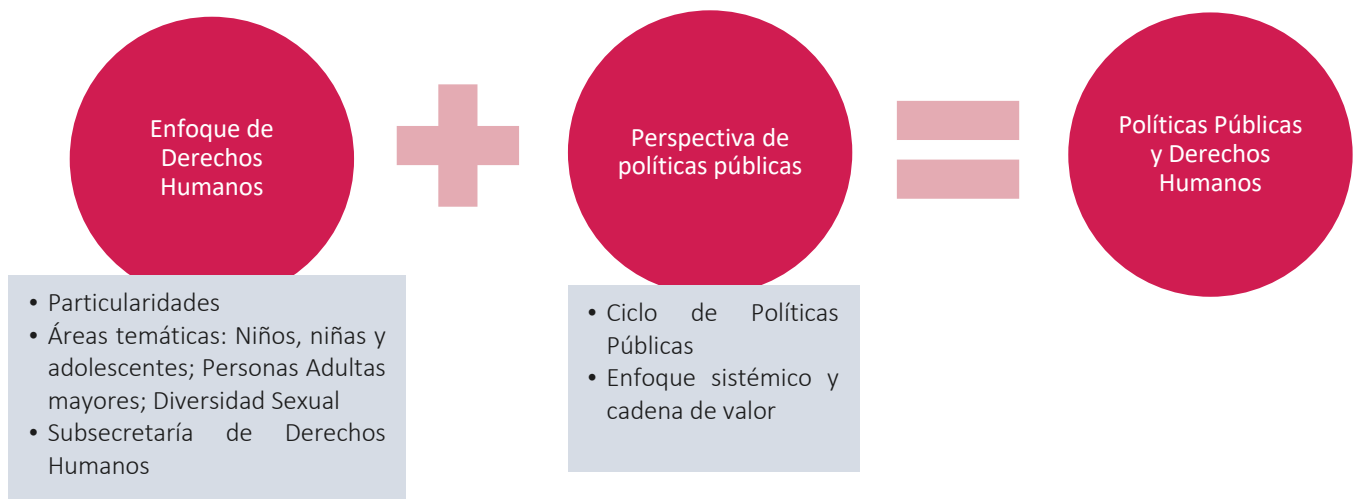
El presente marco conceptual hace una revisión general de los estándares normativos que versan sobre Derechos Humanos, para luego profundizar en aquellos principios específicos a las áreas temáticas de niños, niñas y adolescentes, a las personas adultas mayores y a diversidad sexual. En este mismo contexto, se incluye una breve descripción de las funciones de la Subsecretaría de Derechos Humanos, como entidad responsable a realizar el estudio crítico de la normativa interna a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Ley 20.885).

Posteriormente, se hace una revisión general sobre las definiciones de políticas públicas y su análisis, que resultan relevantes para esta propuesta, junto con una perspectiva de cadena de valor como un valor agregado del equipo del Centro de Sistemas Públicos.

Finalmente, se vinculan ambas macro - temáticas en la revisión de Políticas Públicas en Derechos Humanos, incorporando una visión sobre el uso de indicadores en la materia.

El ordenamiento que sigue este marco conceptual se resume en la Ilustración 1.

Ilustración 1. Marco conceptual



Fuente: Elaboración propia

2.1. ENFOQUE DE DERECHOS DUMANOS

Tal como establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), estos derechos corresponden a aquellos “inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Entre los Derechos Humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna” (Naciones Unidas).

El Derecho internacional y las normas chilenas establecen “obligaciones relativas al cumplimiento de Derechos Humanos que los órganos del Estado deben atender” (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017). A la Declaración Universal, por tanto, se deben sumar otra declaraciones y tratados universales y en materias específicas, tales como:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).
- Principios de Naciones Unidas en favor de las personas las Personas de Edad (1991).

Para velar con el cumplimiento de estos derechos, se conforma el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos (Sistema de Naciones Unidas) y sistemas regionales, siendo el Sistema Interamericano de DDHH al que Chile se suscribe.

2.1.1. Particularidades de los Derechos Humanos

Es importante destacar que existen atributos particulares que distinguen a los Derechos Humanos, reconocidos internacionalmente, tales como los principios de:

- Universalidad
- Inalienabilidad
- Indivisibilidad
- Interdependencia

Asimismo, para efectos de este proyecto, la incorporación del enfoque de Derechos Humanos en políticas públicas se entenderá como la inclusión de uno o varios de los siguientes principios **generales**:

- **Igualdad y no discriminación:** *"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 (...). Es importante tener en cuenta que la igualdad tiene dos dimensiones: la dimensión formal y la sustantiva. 'Desde una dimensión formal se trata de 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). A su vez, la dimensión sustantiva trata de 'promover medidas que tiendan a transformar las condiciones estructurales que determinan la desigualdad en el acceso a derechos vinculados con injusticias de índole socioeconómico, étnicas, raciales, de género, identidad sexual, discapacidad (IPPDH, 2014: 30)' (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017: 19).*
- **Incorporación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas:** *"Deben entenderse en un sentido amplio, es decir, no circunscrito únicamente al ámbito de acciones judiciales. En efecto, para dar cumplimiento a este principio se pueden establecer procedimientos de reclamo administrativo, instancias de participación al interior de las instituciones públicas, entidades de defensa de derechos,*

instituciones especializadas en la defensa de derechos fundamentales, entre otras" (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017: 20).

- **Participación de la sociedad civil:** *"La participación debe entenderse como algo que promueve el diálogo, el acceso a la información y la adopción de decisiones colectivas. (...) De esta manera, la participación basada en los Derechos Humanos es aquella en donde se deben eliminar las asimetrías de poder entre el Estado y las personas, para así afrontar de manera explícita la desigualdad, en donde juegan un papel fundamental el descartar los desequilibrios de poder estructural y sistémicos (Sepúlveda, 2014)"* (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017: 20 - 21).
- **Acceso y producción de información para el diseño y el monitoreo de políticas públicas:** *"El 'Estado debe promover la producción de información relevante que dé cuenta de sus acciones, permitir el acceso a esta información por parte de la población y desplegar estrategias para su adecuada difusión' (IPPDH, 2014: 83). 'Además de disponer y producir información, es fundamental que se encuentre debidamente sistematizada. En este sentido, es necesaria la instrumentación de sistemas de información' (IPPDH, 2014: 84)"* (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017: 24).

Asimismo, se considerará como parte de este enfoque respecto al acceso a derechos sociales los siguientes principios específicos:

- **Obligaciones de efecto inmediato:** *"Las obligaciones de efecto inmediato son dos: garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación y la obligación de adoptar medidas 'deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones"* (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017: 26).
- **Principio de progresividad y no regresividad:** *"(...) implica la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos soda/es a través del tiempo', lo cual 'implica moverse rápida y efectivamente hacia la meta'* (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017: 27).
- **Asignación del máximo de recursos disponibles:** *"Se hace necesario que el Estado asigne el máximo de los recursos disponibles (...). En tal sentido, 'en el diseño del gasto, el progresivo cumplimiento de los derechos fundamentales debe ser una consideración primordial"* (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017: 27).
- **Protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad:** *"Requiere que las instituciones del Estado planifiquen y diseñen sus políticas públicas dando prioridad en su accionar y disposición de recursos a grupos que desde un análisis del ejercicio de sus derechos se encuentran en una situación de desventaja"* (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017: 28).
- **Niveles mínimos de derechos:** Relacionado con el aseguramiento de *"niveles de bienestar básicos a partir de los cuales las personas puedan llevar una existencia digna que, a su vez, permita llevar una vida autónoma"* (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017: 29).

2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Existen diversas definiciones acerca de lo que es una política pública. El Centro de Sistemas Públicos considera, entre otros, las siguientes acepciones de política pública:

- **Acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad** investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Lahera, 2008)
 - Otros actores también participan, como Organizaciones no gubernamentales (ONG), sector privado, movimientos sociales
- **Cursos de acción y flujos de información** relacionados con un **objetivo público** definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera, 2008, p.28).
- **Intenciones o acciones**, incluyendo la no acción, frente a un determinado problema público (Osorio & Vergara, 2017; Page, 2006).
- **El conjunto de acciones o programas dirigidos a resolver una situación problemática que afecta a (parte de) la población de un país** y los principios y los valores sobre los que se apoyan, no necesariamente explícita, coordinada o estructurada (CSP, 2019).

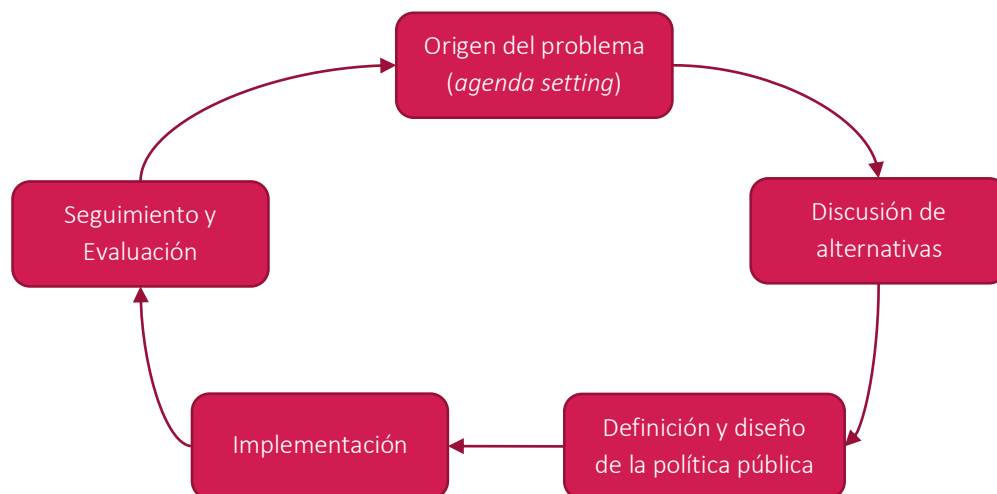
Para efectos de este estudio, las políticas públicas por omisión o no explícitas no son relevantes. Por otra parte, autores como Osorio & Vergara (2017) han sumado a las definiciones anteriores la existencia de al menos cinco aspectos básicos que deben contener las políticas públicas explícitas:

- Existencia de contenido programático
- Se enmarcan en un horizonte de tiempo específico
- Existe una teoría de cambio
- Operan en un campo de acción determinado (población objetivo y espacio geográfico)
- Cuentan con mecanismos de obligatoriedad

2.2.1. Ciclo de Políticas Públicas

Si bien existen otras perspectivas, el enfoque de ciclo racional de las políticas públicas es el más utilizado para analizar las diversas etapas o momentos del desarrollo de las políticas públicas (Ilustración 2).

Ilustración 2. Ciclo de vida de las políticas públicas



Fuente: Kingdon (1984); Harguindéguy (2013).

El ciclo comienza con la Definición del problema público, que se vincula con la configuración de la agenda pública (*agenda setting*) que el Estado determina. En esta definición del problema confluyen diversos factores interdependientes, subjetivos y dinámicos, con diversos orígenes vinculados a los actores afectados por el problema, los tiempos e intereses políticos, entre otros aspectos. En esta fase se generan hipótesis causales e hipótesis de intervención.

Las etapas de discusión de alternativas y de definición y diseño de la política pública pueden ser incluidas en una gran fase de **diseño**. En esta fase, se consideran diversos criterios de análisis y se opta por un determinado curso de acción, hasta llegar a un diseño propiamente dicho. Para efectos de esta propuesta, se entenderá que el diseño corresponde al proceso de elaboración de la política pública, que considera principalmente definición de sus: objetivos, líneas de acción, metas e indicadores de proceso y resultado (IPPDH, 2014: 23). En esta etapa se incluye además el proceso de deliberación democrática a que debe someterse la política pública, sea con distintos *stakeholders* o en el Congreso Nacional, en este último caso como requisito para que sus distintos componentes reciban asignación presupuestaria o si requiere de modificaciones legales.

La siguiente fase del ciclo de políticas públicas es la **implementación**. Esta etapa corresponde a la puesta en marcha de las decisiones políticas a través de hechos concretos y se puede conceptualizar como 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).

Finalmente, se observa la fase de **seguimiento y evaluación de resultados**, que se entiende como aquella que involucra procedimientos de seguimiento y supervisión que permitan ir evaluando el grado de éxito de la política, así como el alcance de sus objetivos. Conceptualmente, se define el seguimiento como un “instrumento de gestión y de política que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos de las 3P (política, programa o proyecto) para optimizar sus procesos, resultados e impactos” (Di Virgilio & Solano, 2012: 41; en Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017: 50). Este seguimiento y evaluación debería permitir aprendizajes para mejorar la política y sus distintos componentes, tanto en su diseño como en su implementación, y comprender como se ha modificado la problemática con la aplicación de la política, con lo cual debería generar cambios en las etapas siguientes del ciclo, y es por esto que tiene un carácter circular.

La definición del ciclo de una política pública y sus diversas etapas corresponde a un análisis más bien teórico, cuyas distinciones no siempre son claras o unívocas. En efecto, si bien se suelen graficar de forma secuencial, lo cierto es que muchas veces las etapas están superpuestas entre sí, se omiten¹ o se repiten más de una vez (por ejemplo, se puede pasar del diseño a la implementación de una política, para volver a diseñarla total o parcialmente). No obstante, este marco de análisis permite unificar criterios de comparación y evaluación de políticas públicas, obtener aprendizajes específicos a cada fase, entre otras ventajas.

¹ Parafraseando la idea de ciclos incompletos propuesta por Subirats et al (2008).

2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS

Si bien el reconocimiento de los Derechos Humanos fue anterior, la primera vinculación explícita entre los Derechos Humanos y las políticas públicas que los Estados establecían aparece hacia 1993, con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. En efecto, la Declaración de dicha convención, así como su programa de acción, explicitaron la necesidad de “establecer políticas públicas que se encaminaran hacia los Derechos Humanos” (Vásquez & Delaplace, 2011), quedando reflejado en diversos párrafos que no solo hacen referencia al desarrollo de planes de acción para mejorar la promoción y protección de Derechos Humanos, sino también a través de otros que sugieren la creación de un Sistema de indicadores “para medir el progreso en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y la proposición de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos” (ACNUDH).

Vásquez y Delaplace (2011) reflexionan en torno a la relación entre políticas públicas y Derechos Humanos, considerando las características que el *New Public Management*² introdujo en las primeras en cuanto a eficiencia de los procesos y del gasto. En este punto, los autores señalan que no solo no habría una contradicción entre un uso eficiente de los recursos y la perspectiva de Derechos Humanos, sino también que sería importante contar con mecanismos para evaluar la implementación, gestión, resultados e impacto de las políticas en esta materia, tomándolos como objetivos o principios rectores. Profundizando, se menciona la necesidad de adherir a estándares básicos para cada derecho, siguiendo las observaciones de los Comités de las Naciones Unidas.

De esta forma, conciliando los antecedentes presentados en los puntos 2.1 y 2.2, deberían existir acciones por parte del Estado que faciliten el seguimiento al cumplimiento de los Derechos Humanos en sus territorios, empleando para ello herramientas de gestión pública en los diversos niveles donde el Estado actúa y/o delega sus funciones en el sector privado. Asimismo, estos insumos debiesen ser parte de la cadena de valor público del Estado, comprendiendo cuáles son las actividades primarias y secundarias que realiza y debería realizar para el aseguramiento del Enfoque de Derechos Humanos.

Por otra parte, las políticas públicas con perspectiva de Derechos Humanos deberían ser, por definición, holísticas. Al momento de detectar un derecho que no está siendo respetado o abordado, la primera etapa consistiría en un estudio diagnóstico, que permita identificar las causas estructurales del incumplimiento. Al respecto, este estudio debería contribuir en esta fase observar todas las actividades de políticas públicas que puedan estar vinculadas a la materia, distinguiendo si existe alguna que la aborde y en qué nivel de desarrollo se encuentra. Para esto, resulta adecuado un análisis siguiendo las etapas del ciclo de políticas públicas:

1. **Diseño:** En esta fase, la planificación toma un rol central y existen recomendaciones desde la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR, por sus siglas en inglés) para el desarrollo de planes y la creación de estrategias que apoyen el proceso de diseño de las políticas. Una matriz acabada permitiría identificar los vacíos del Estado en la provisión y promoción de ciertos derechos, por ejemplo, más allá de las actividades ejecutadas por las instituciones

² Paradigma del Estado en que se postula una reducción del tamaño del Estado y su participación en la provisión de bienes y servicios públicos, introduciendo lógicas de mercado e ideas del gerencialismo (Hood, 1991).

especialistas en Derechos Humanos; lo que permitiría tomar decisiones respecto a nuevas políticas públicas y la provisión de recursos para ello.

Asimismo, un diagnóstico y análisis adecuados podría facilitar la coordinación entre los diversos niveles (nacional, regional y local) a la hora de abordar los derechos que no están siendo provistos, o tomando decisiones acerca de cuál nivel podría responder de forma más adecuada a dichas obligaciones.

2. **Implementación:** Existen múltiples políticas públicas cuya implementación, o modo en que se pone en acción, dista de la manera en su diseño lo concebía inicialmente. En el caso particular de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos esto resulta fundamental, puesto que los principios básicos que estos derechos implican también generarán ciertas condiciones sobre el tipo de actividades que se ejecutan y la forma en que se llevan a cabo.
3. **Evaluación:** En primer lugar, es relevante mencionar que la evaluación de políticas públicas puede surgir en cada una de las etapas del ciclo de las políticas, desde la toma de decisiones y el diseño, hasta sus resultados o impacto sobre los beneficiarios y la población en general. Al respecto, las Naciones Unidas identifican tres tipos de indicadores: Estructurales, de proceso y de resultados, junto con otras clasificaciones.
4. **Monitoreo:** De igual forma que la evaluación, el monitoreo puede realizarse en cualquier etapa del ciclo de políticas, desde el diseño hasta posterior a su evaluación, con el objetivo de introducir mejoras y correcciones a la política, especialmente durante el período de implementación. Es un instrumento de gestión cuyo objetivo es generar información para optimizar los procesos, resultados e impactos.

Un banco de políticas públicas con enfoque de derechos debería ser una herramienta que apoye las labores de diagnóstico y entrega de información que el Estado compromete, sirviendo como base para la toma de decisiones y el diseño e implementación de nuevas políticas.

3. ELABORACIÓN DEL BANCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En este apartado se estipulan los principios metodológicos empleados, así como también se detallan las actividades desarrolladas dentro de la recolección y el procesamiento de la información para la elaboración del banco adjunto.

3.1. PRINCIPIOS METODOLÓGICOS EMPLEADOS

De acuerdo a los lineamientos técnicos, en este estudio se consideran las siguientes fases analíticas de desarrollo para las políticas públicas³, incluyéndose ejemplos de políticas para cada una de las fases:

- Diseño
- Implementación
- Evaluación
- Monitoreo

Asimismo, de acuerdo a los lineamientos del proyecto, las políticas a incorporar en el Banco deben cumplir con los siguientes criterios de alcance:

- Que la política sea liderada por alguna institución pública, aun cuando esta sea autónoma, y aun cuando en ella participen otros actores, privados o de la sociedad civil. Al respecto, el Centro de Sistemas Públicos considerará las instituciones establecidas en el organigrama de la Administración del Estado (Contraloría General de la República, 2018), así como las que hayan antecedido a estas instituciones en los últimos 10 años, y todas las municipalidades del país.
- Que tengan no más de 10 años de antigüedad respecto de la finalización de su implementación, en caso de que no estén siendo ejecutadas en la actualidad.
- Que tengan respaldo en documentación y/o estadísticas producidas por la institución que se encuentra involucrada en su implementación.
- Que la política tenga a lo menos alguna de las fases del desarrollo de políticas realizada. Esto implica que deben ser consideradas dentro del universo aquellas que, por ejemplo, solo tengan su diseño elaborado, siempre cuando cumplan con las otras características indicadas en este apartado, particularmente el respaldo en documentación y/o estadísticas producidas por la institución.
- Toda política pública que cumpla los requisitos anteriormente expuestos y declare explícitamente la incorporación del enfoque de Derechos Humanos deberá ser incluida en este estudio.

3.2. PROCESO Y CRITERIOS DE BÚSQUEDA

Para la elaboración de este banco, se hizo un levantamiento de políticas a través de la siguiente metodología:

a. **Búsqueda en Sitios web**

1. Sitios web de servicios y ministerios: En particular, se revisaron las páginas oficiales del Servicio Nacional de Menores, del Ministerio de Desarrollo Social, del Servicio Nacional del Adulto Mayor, del

³ Considerando para cada ellas la definición realizada en el capítulo de Marco Conceptual.

Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, del Ministerio de Salud y del Ministerio de Educación, por considerarse como los servicios más afines a las tres líneas de investigación de este Banco.

2. Sitios web generales: Por otra parte, el equipo del Centro de Sistemas Públicos recurrió a los sitios web dispuestos por el Estado para presentar información a la ciudadanía, respondiendo al criterio de disponibilidad y accesibilidad de la información establecido en el Ajuste Metodológico del estudio. En particular, se emplearon los sitios web de:
 - a. Dirección de Presupuestos (DIPRES), particularmente en su sección de Evaluación y Control de Gestión. Esta sección considera los Balances de Gestión Integral (BGI), Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) y la Evaluación de Programas e Instituciones (EPI).
 - b. Banco Integrado de Políticas Sociales (BIPS): Corresponde al listado oficial de los programas sociales y una descripción de cada uno de ellos, dispuesto por el Ministerio de Desarrollo Social. Este banco contempla una actualización anual realizada por las instituciones responsables de los diferentes programas sociales del Estado, incluyendo evaluaciones ex ante y de otro tipo.
 - c. Sitios web oficiales de las municipalidades, particularmente, Planes de Desarrollo Comunal. Se revisaron las secciones de transparencia y Planes de Desarrollo Comunales de 19 municipalidades, procurando capturar casos tanto de la Región Metropolitana como fuera de ella. Los casos recogidos en el banco fueron levantados a partir de las menciones y referencias cruzadas que a dichas políticas se hacía en estudios, informes y otras publicaciones. En la sección anexos se puede encontrar el listado de los municipios identificados.
Esta búsqueda se complementó con la revisión de las Cuentas Públicas Presidenciales realizadas en los últimos 10 años.
3. Motor de búsqueda Google: Además de las búsquedas antes descritas, se realizaron búsquedas en Google usando los descriptores: “infancia”, “niñez”, “adolescencia”, “persona mayor”, “adulto mayor”, “LGBTI”, “diversidad sexual” y “género”; combinados con otros descriptores asociados a políticas, tales como “política”, “programa”, “plan”, “iniciativa”, o institucionales, como “ministerio”, “servicio”, “municipalidad” y “municipio”.

b. Referencia en base a entrevistas

Junto con la revisión de sitios web, el equipo de trabajo realizó, durante los meses de febrero y marzo, entrevistas a actores relevantes en cada una de las líneas de estudio, que permitieran identificar los casos de políticas más destacados, establecer criterios adicionales para la búsqueda de políticas y adaptar elementos del banco para facilitar su posterior sistematización y uso.

Entre las instituciones entrevistadas, se incluye la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de la Niñez, el Departamento de Reinserción Social del Ministerio de Justicia, la Defensoría Penal Pública, el Servicio Nacional del Adulto Mayor, el Ministerio de Salud, la Corte Suprema, el Ministerio Público, las fundaciones Iguales, Transitar, Todo Mejora, Trans Diversidades y Renaciendo; UNICEF, entre otras instituciones. El listado de instituciones y expertos que participaron del estudio puede ser revisado en la sección anexos.

Adicionalmente, el martes 12 de marzo de 2019, el equipo consultor se reunió con un conjunto de académicos colaboradores del Centro de Sistemas Públicos para validar la información levantada hasta la fecha e identificar nuevos casos no detectados. Los asistentes a dicha cita se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1: Colaboradores CSP expertos en Derechos Humanos

Nombre	Institución	Área de especialización
Pablo González	Centro de Sistemas Públicos	Políticas públicas
Fabiola Lathrop	Universidad de Chile	Personas adultas mayores
Ximena Gauche	Universidad de Concepción	Diversidad Sexual
Claudio Nash	Universidad de Chile	Infancia y Adolescencia

Fuente: Centro de Sistemas Públicos

Por otra parte, el día 16 de abril se realizó un taller con expertos y expertas en Derechos Humanos, a quienes se les mostró la estructura general del Banco de Políticas y algunas de las iniciativas levantadas por cada línea. En esta instancia, se obtuvo retroalimentación tanto de las categorías y políticas consideradas en el Banco, como también algunas consideraciones respecto a su uso.

En la Tabla 2 se presenta el detalle de los asistentes a dicha instancia, trabajado en forma conjunta por la contraparte técnica del estudio y el equipo del CSP:

Tabla 2. Listado de asistentes – Taller de expertos(as)

Nombre	Área de experiencia	Institución	Estado
Miguel Cillero	NNA	CIDENI	Asistió
Ana María Farías	NNA	UAH	Asistió
Fabiola Berrios	NNA, Diversidad Sexual	Fundación Todo Mejora	Asistió
Cristian Massad	Personas adultas mayores	SENAMA	Asistió
María Teresa Abusleme	Personas adultas mayores	U. de Chile, PUC, UAH y USS	Asistió
Consuelo Moreno	Personas adultas mayores	Fundación Oportunidad Mayor	Asistió
María Isabel González	Diversidad Sexual	U. de Chile	Asistió
Manuel Arís	Sin tema específico	Espacio Público	Asistió

Fuente: Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Sociedad Civil y Académicos

c. Formalidad de los documentos seleccionados

El criterio de selección obedece a una lógica inductiva con sesgo en organizaciones que presentan programas escritos y accesibles en la web. Sólo se incluyeron ejemplos que pueden referenciarse de manera oficial a los órganos de la Administración del Estado o municipios, como por ejemplo: leyes, decretos, oficios, auto acordados, guías manuales, informes de seguimiento, orientaciones, entre otros. Sin perjuicio de lo anterior, excepcionalmente se seleccionan algunos ejemplos que sin estar contenidos en algunos de los formatos anteriores, constituyen buenas prácticas para formar parte del banco (como por ejemplo el Programa Fono Infancia).

d. Principales dificultades y hallazgos en el levantamiento de información.

Durante el proceso de recolección y levantamiento de la información que compone el banco, se detectaron múltiples dificultades, principalmente asociadas a problemas de accesibilidad y calidad de la información que se despliega en las distintas páginas web institucionales.

En este sentido, a excepción del Banco Integrado de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, la mayoría de los ministerios y servicios públicos presentan información funcional asociada a la ejecución de trámites, instrucciones para la prestación de servicios o entrega de beneficios. Si bien esta información es relevante desde el punto de vista del contenido y ejecución de las políticas, programas y orientaciones pesquisadas, entrega poco detalle sobre los principios y enfoques que los rigen, lo que dificulta la labor de encontrar declaraciones explícitas de un enfoque de Derechos Humanos como parte fundante de los documentos analizados.

Desde el punto de vista de las entrevistas como fuente secundaria de información, destacan los expertos provenientes de instituciones centralizadas y organizaciones del tercer sector, quienes, más allá de entregar documentos o información en específico, orientaron la búsqueda de aquellas políticas, planes, programas u orientaciones que de acuerdo a su conocimiento podían contener un enfoque de Derechos Humanos manifiesto. Al respecto, las entrevistas se orientaron a la detección de ejemplos que incorporaran alguno de los principios del Enfoque de Derechos Humanos descritos en el marco teórico (Igualdad y no discriminación, Acceso a mecanismos de reclamos administrativos y judiciales, Participación de la sociedad civil, Acceso y producción de información tanto para el diseño de políticas como para monitoreo de la gestión).

De esta manera, fue posible ajustar con mayor precisión la búsqueda iniciada y principalmente zanjar algunas dudas respecto de la vigencia de ciertos programas o políticas que, estando declarados en sitios web institucionales, cuentas públicas del congreso, o evaluaciones realizadas por DIPRES; finalmente no estaban siendo implementadas o ya no constituían verdaderos lineamientos del quehacer de los Servicios entrevistados. Un hallazgo interesante en este sentido, lo constituye la ausencia de 'políticas públicas' plenamente estructuradas en las áreas de persona mayor y población LGTBI, siendo infancia el único ámbito que presenta tal categoría de manera contundente de acuerdo a los parámetros de política pública declarados en el presente informe y sus precedentes.

Lamentablemente, las entrevistas a municipalidades revelaron escaso aporte en cuanto a documentos de políticas o programas formales. A nivel local, la dispersión es alta en términos de la calidad de los documentos que formalizan las distintas iniciativas, encontrando como denominador común que la mayor parte de éstos son de carácter meramente funcional y rudimentarios en cuanto al objetivo de informar a la población sobre los servicios o beneficios que brinda cada municipio. Esta situación, sumada al elevado número de municipios en el país (345), la extensión temporal del proyecto, sus alcances y objetivos, no hacían factible una revisión exhaustiva de todas las iniciativas impulsadas por este tipo de organismos, de modo tal que el levantamiento sólo incluyó a aquellas que fueron mencionadas en alguna de las entrevistas con los expertos.

Finalmente, otro aspecto relevante del proceso de levantamiento de información lo constituye el impacto que generan los cambios de gobierno sobre la continuidad y consolidación del enfoque de Derechos Humanos en todos los niveles investigados. Los avances y retrocesos pueden apreciarse con mayor claridad en los ejemplos situados en el área de personas mayores, donde en los últimos gobiernos se han declarado políticas a gran escala, que luego se implementan a medias y finalmente se extinguen sin lograr ejecutarse de la manera en que fueron diseñadas. Ejemplo de ello es la Política Nacional de Envejecimiento Positivo 2012-2025, la cual fue diseñada e implementada parcialmente durante el primer gobierno del presidente Sebastián Piñera, y que luego no continuó en su ejecución, salvo por los programas que eran parte de esta iniciativa, y tenían existencia previa a la creación de esta política. Lo mismo ocurre a nivel local, donde los municipios o Servicios estudiados presentan lineamientos variables dependiendo del edil de turno, dificultando aun más el establecimiento de bases conceptuales o principios rectores específicos como el enfoque de Derechos Humanos subyacente al actuar público de cualquier institución.

3.3. DEFINICIÓN DE CATEGORÍAS PARA EL BANCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El Banco de Políticas Públicas fue construido de la siguiente forma: En primer lugar, se detectaron las iniciativas que, a partir del marco conceptual adoptado, se entienden como políticas públicas. El primer desafío metodológico que surgió fue la identificación de ejemplos de acciones que pudieran ser identificadas como “política pública”, a la luz del marco conceptual provisto. A la luz de dicho marco conceptual, es difícil dar cuenta de ejemplos que, en sentido estricto, puedan ser definidos como “política pública”. Existen, más bien, una serie de acciones, instrumentos, documentos cuya naturaleza no resulta clara y que carecen de varios de los componentes esenciales del ciclo de políticas públicas.

Para solucionar este problema, los investigadores propusieron tres categorías conceptuales más precisas, para la identificación de los ejemplos que conforman el Banco. Estas fueron:

1. **Políticas:** Iniciativas de orden general, generalmente asociadas al logro de fines de mediano y largo plazo, con plazos de implementación precisos y acotados. Su carácter general implica acciones coordinadas entre distintos componentes de un sistema o subsistema social, con metas en cada línea de acción y la determinación de una estructura de gobernanza básica. Permiten dotar de coherencia conceptual y sistémica, a programas y orientaciones de política pública. Idealmente contienen una teoría del cambio explícita y cuentan con un plan de acción preciso para su implementación (incluidos recursos financieros y profesionales).
2. **Programas:** Iniciativas de nivel inferior a una política. Pueden estar enmarcadas al interior de una política en particular, siendo el brazo “operacional” de alguno de los aspectos que ésta cubre. Su implementación no se limita a un horizonte temporal específico y se orientan a objetivos determinados, normalmente asociados a al otorgamiento de una prestación o servicio para un grupo determinado de la población. Normalmente tienen un presupuesto asignado, esté declarado en la documentación oficial o bien mediante ley de presupuesto. Es posible identificar uno o más responsables de su implementación y se espera que estén sujetas a evaluación periódica.
3. **Orientaciones:** Iniciativas cuyo principal objetivo es entregar directrices, lineamientos u otra forma de guía para actuar frente a situaciones particulares. Suelen ser particularmente específicas para otorgar protección o evitar efectos no deseados respecto de un grupo específico de la población. No indican

un impacto a alcanzar ni una teoría de cambio mediante el cual alcanzarlo. Tampoco establecen un horizonte de acción temporal ni presupuesto asociado a la implementación.

3.4. APLICACIÓN DE ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA Y ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El Banco resulta de la aplicación de un análisis de dos categorías: 1) Identificación de políticas, programas y orientaciones en base a los componentes esenciales del ciclo de políticas públicas y; 2) Aplicación de las dimensiones de Derechos Humanos, a los ejemplos de política pública identificados. Consecuentemente, el trabajo de los investigadores separó dos momentos específicos de análisis. Uno asociado a la caracterización de los ejemplos de políticas, programas y orientaciones y el otro, a verificar la forma en que dichos ejemplos cumplían -o no- con las dimensiones del enfoque de Derechos Humanos propuesto por la Subsecretaría (2017).

Los criterios específicos del análisis de cada momento son los siguientes

1. Sección de caracterización de política pública.

En ella, se consideraron los principales elementos que permiten caracterizar una política como tal, desagregado en:

- a. **Medidas propuestas o prestaciones consideradas:** Selección de las principales acciones que propone o mandata y la institucionalidad que crea la iniciativa analizada, que sirven de ejemplo para graficar el objetivo de ésta.
- b. **Presupuesto:** Monto, en pesos chilenos, asignados el año 2017 (o el último año en que fue implementada, en caso de ya no estar vigente).
- c. **Año en que comenzó su implementación y/o su entrada en vigencia.**
- d. **Teoría del cambio,** desagregada en:
 - i. **Problema al que responde:** Declaración formal del problema al que responde, o descripción de éste en base a lo indicado en el documento.
 - ii. **Impacto:** Meta o visión que declara la iniciativa.
 - iii. Mecanismos, acciones o procesos que propone para lograr el impacto declarado.
- e. **Características de su población objetivo y estimada:** Descripción cualitativa del segmento objetivo (por ejemplo: grupo etario, condición de vulnerabilidad, sexo)
- f. **Cobertura geográfica:** Indicación de si la política tiene alcance nacional, regional o comunal.
- g. **Obligatoriedad:** Análisis sobre el grado de responsabilidad en la implementación y cumplimiento de la iniciativa, desagregado en:
 - i. **Mecanismo de obligatoriedad:** Indicación del instrumento que decreta la obligatoriedad de la iniciativa (por ejemplo, ley).
 - ii. **Institución responsable:** Organismo público encargado de la implementación y/o que vela por su cumplimiento acorde a la normativa.

2. Sección de enfoque de Derechos Humanos.

Que corresponde al segundo nivel de análisis y en el que se aplicaron 6 componentes esenciales de dicho enfoque, a cada uno de los casos de políticas públicas seleccionados (políticas, programas, y orientaciones). Los criterios del enfoque se definieron de la siguiente manera:

- a. **Declaración explícita de enfoque de Derechos Humanos:** Si la documentación declara de forma explícita la incorporación de este enfoque. En caso afirmativo, además se añadió la cita mediante la cual se estableció dicha afirmación.
- b. **Igualdad y no discriminación:** Cada política se evaluaba según si se aplicaba de forma transversal sin características arbitrarias dentro de su segmento objetivo o no:
 - i. **Garantías reforzadas en función de la vulnerabilidad:** Adicionalmente, se revisó si la iniciativa en cuestión entregaba garantías reforzadas en razón de una condición de vulnerabilidad particular dentro del segmento atendido.
- c. **Acceso a mecanismos de reclamos administrativos y judiciales:** Si declara o no, de forma explícita, la existencia de una instancia de apelación para los ciudadanos que se sientan vulnerados en su derecho de acceso.
- d. **Participación de la sociedad civil en los procesos de formación (u otros) de las políticas:** Si declara o no de forma explícita un mecanismo de colaboración de la sociedad civil en cualquiera de las etapas del ciclo de políticas públicas.
- e. **Mecanismos de transparencia frente a requerimientos de información:** Si el organismo responsable pone a disposición de la ciudadanía, o de quien lo solicite, información sobre la iniciativa en cuestión (bases de datos, informes, aclaraciones frente a dudas, por mencionar algunos tipos de requerimientos). Se hizo la distinción formal entre dos tipos de transparencia:
 - i. **Activa:** La institución responsable genera información de manera proactiva.
 - ii. **Pasiva:** La institución responsable entrega información cuando es solicitada por un tercero.
- f. **Acceso y producción de información para el diseño y monitoreo de políticas públicas:** Si existe o no un repositorio de información, de acceso público, con actualización periódica, donde se establecen aspectos tales como: Objetivos, Indicadores de desempeño, Resultados parciales y Evaluaciones.

3. Precisión metodológica respecto a los derechos sociales.

En cuanto a los principios específicos de los *derechos sociales*, el equipo revisó algunos de los casos para evaluar si era posible o no incluir dichas categorías de análisis dentro del Banco. Dada su especificidad, y las necesidades de información adicional para un análisis pormenorizado, se ha preferido no incluir formalmente una sección específica de tales principios, sin perjuicio que algunas de las dimensiones asociadas a estos principios se han incluido en los criterios del enfoque que constituyen la matriz ya presentada. Con todo, se ha considerado la revisión de la dimensión asociada a la existencia de *obligaciones de efecto inmediato*, puesto que, respecto de esta dimensión, los documentos revisados si permiten contar con suficiente información para analizar la satisfacción de esta obligación. Lo mismo ocurre con la

dimensión referida a la *protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad*, que forman parte de la matriz de análisis del Banco.

A continuación, se precisan cada uno de las dimensiones específicas y aplicables a los derechos sociales y las razones para incorporarlas – o no- en este Banco.

- **Obligaciones de efecto inmediato:** Considera la garantía del derecho a la igualdad y no discriminación, lo que está contemplado en los principios generales. A su vez, este principio refiere a la obligación de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de estas obligaciones: garantías. Este principio se analiza e incluye en el Banco, para la entrega final del Estudio.
- **Principio de progresividad y no regresividad:** El análisis de la información requerida para completar este principio escapa al alcance del Estudio, en cuanto implicaría: (a) Revisar en detalle el gasto de cada institución pública que pudiera estar vinculada directa o indirectamente con las políticas levantadas y otras similares, anteriores al tiempo de análisis definido (10 años) y, (b). Evaluar el impacto de las políticas levantadas, en cuanto al nivel de “goce de derechos” que alcanzó la población intervenida.
- **Asignación del máximo de recursos disponibles:** Como el punto anterior, el análisis de este punto excede el alcance del Estudio y requiere el acceso a información que no necesariamente es pública para todas las instituciones estudiadas. En este punto, el uso futuro de la información provista por el estudio sobre presupuesto y políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos podría ser útil.
- **Protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad:** Este principio fue capturado a través del punto de “igualdad y no discriminación”, del análisis de principios generales, en cuanto a la existencia de garantías reforzadas en razón de vulnerabilidad.
- **Niveles mínimos de derechos:** En términos generales, todas las políticas analizadas apuntan a elementos que van más allá de la cobertura de niveles mínimos de derechos, por lo que no sería un punto que permitiera distinguir entre las diversas políticas, programas y orientaciones identificadas por el banco.

3.5. SELECCIÓN Y CONSTRUCCIÓN DEL BANCO - ETAPA 1

A partir de los elementos desglosados y analizados en el Banco, se desarrolló una escala de puntuación del enfoque de DDHH que fue aplicada a todos los ejemplos seleccionados, haciendo una medición de manera dicotómica, es decir, se evalúa presencia o ausencia de 9 factores específicos, que mediante un conteo simple, permiten evaluar el nivel de incorporación de los componentes del enfoque de Derechos Humanos. Los factores utilizados son los siguientes⁴:

⁴ La novena dimensión surge de haber hecho la distinción entre transparencia activa y pasiva. Pese a que el enfoque de Derechos Humanos no realiza esta distinción de manera original, los investigadores decidieron incorporarla en esta etapa con el objetivo de enriquecer la información para el análisis e identificar prácticas destacables en materia de transparencia.

1. Declara de forma explícita la incorporación del enfoque de Derechos Humanos
2. Es implementada de manera transversal a su segmento objetivo, sin exclusiones arbitrarias
3. Refuerza el derecho al acceso del beneficio otorgado en función de una condición de vulnerabilidad particular al interior de la población objetivo
4. Refiere un mecanismo de reclamo de forma explícita, indicando quién es la institución responsable de acoger el reclamo y sus facultades para resolver un conflicto de esta naturaleza
5. La sociedad civil pudo participar en al menos una de las etapas del ciclo de política pública de la iniciativa analizada
6. La iniciativa tiene un mecanismo declarado de transparencia activa
7. La iniciativa tiene un mecanismo declarado de transparencia pasiva
8. El organismo responsable genera información y la pone a disposición de la ciudadanía de forma tal que ésta puede monitorear los avances de la iniciativa y sus resultados alcanzados
9. La iniciativa cumple con una obligación de efecto inmediato

Esta medición fue creada con el objetivo de poder identificar las iniciativas que más se acercan a un concepto de enfoque de Derechos Humanos de acuerdo a los estándares señalados por la Subsecretaría y recogidos en el presente estudio.

De este modo, el máximo puntaje que una iniciativa puede obtener aplicando esta escala es de 9 puntos, calificación que la situaría en el estándar “ideal”, vale decir, una iniciativa que incorpora a cabalidad el enfoque de Derechos Humanos desde el punto de vista documental.

El análisis del cumplimiento de cada uno de estos criterios se realizó de forma independiente a la declaración formal de la incorporación del enfoque de derechos. Así, por ejemplo, existen casos en que las iniciativas identificadas declaran contar con dicho enfoque, pero carecen de sus principios fundamentales. En otras ocasiones, las políticas seleccionadas no mencionan el enfoque de Derechos Humanos, pero, de hecho, incluyen varios de sus componentes esenciales.

Finalmente, se incluyen columnas de caracterización del Banco, tales como la búsqueda a través de la que apareció cada caso y un enlace al repositorio de información que sustenta los campos llenados.

Para completar cada uno de los elementos del Banco, como se ha indicado, el equipo definió como criterios primordiales la disponibilidad de información, ateniéndose únicamente a los antecedentes que fueran posibles de identificar de manera pública; y a las declaraciones explícitas de las instituciones, procurando utilizar citas textuales de los documentos oficiales vinculados a cada política.

4. RESULTADOS GENERALES BANCO DE POLÍTICAS – ETAPA 1

En términos globales, se identificaron un total de 171 políticas, programas y/u orientaciones de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos, según el detalle descrito en la Tabla 3. En ella se observa que “políticas” no es una distinción muy extendida, siendo los programas el tipo de iniciativa más identificada.

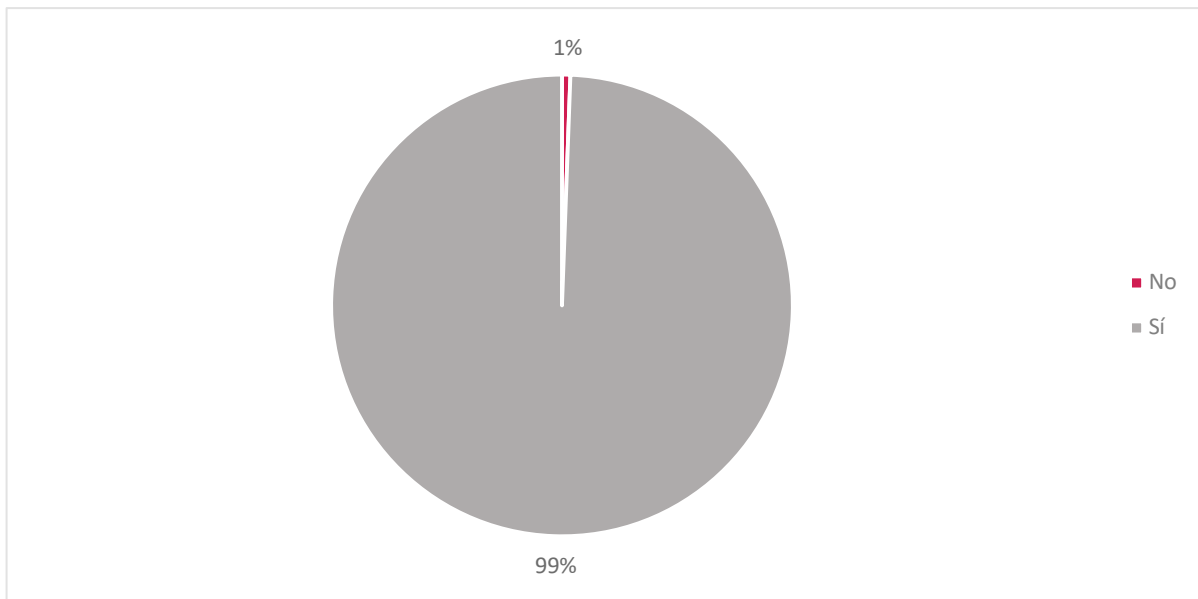
Tabla 3. Resumen de políticas, programas y orientaciones identificadas según segmento.

Segmento	Políticas	Programas	Orientaciones	Total
Infancia y adolescencia	13	95	8	116
Personas adultas mayores	3	25	0	28
Diversidad Sexual	3	1	23	27
Total	19	121	31	171

Fuente: Elaboración propia

En la primera parte del análisis, correspondiente a la fase de la política pública en que se encuentra cada una de estas iniciativas, se detecta que sólo una de ellas (Protocolo de Acceso a los dispositivos del programa “Noche Digna” para la población trans) no está en etapa de implementación, lo que corresponde a apenas el 1% del total de la muestra (Gráfico 1).

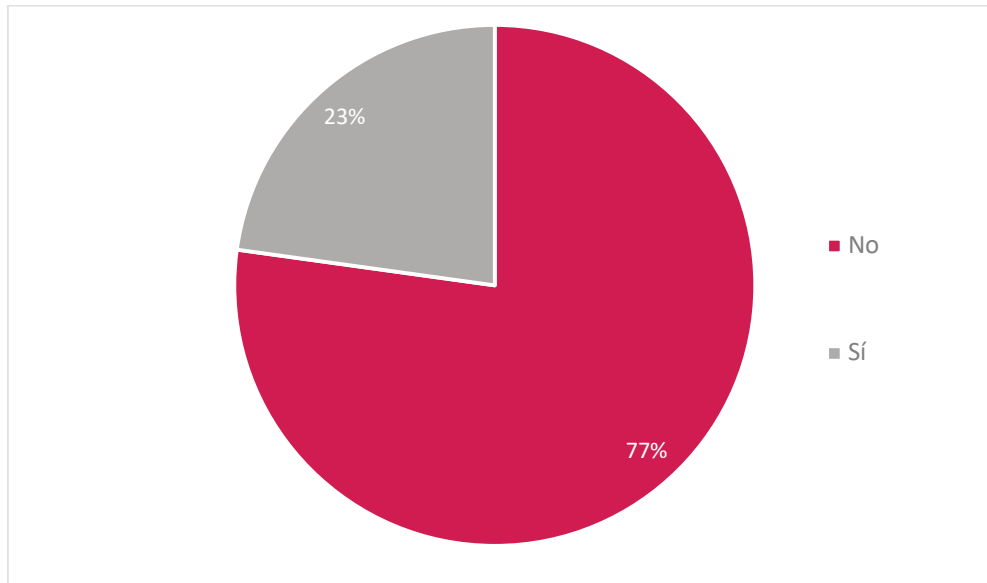
Gráfico 1: ¿Se encuentra implementada (o ya fue implementada) la iniciativa analizada?



Fuente: Elaboración propia

En cambio, existen 131 casos para los que no fue posible identificar la existencia de evaluaciones, lo que representa un 77% del total (Gráfico 2).

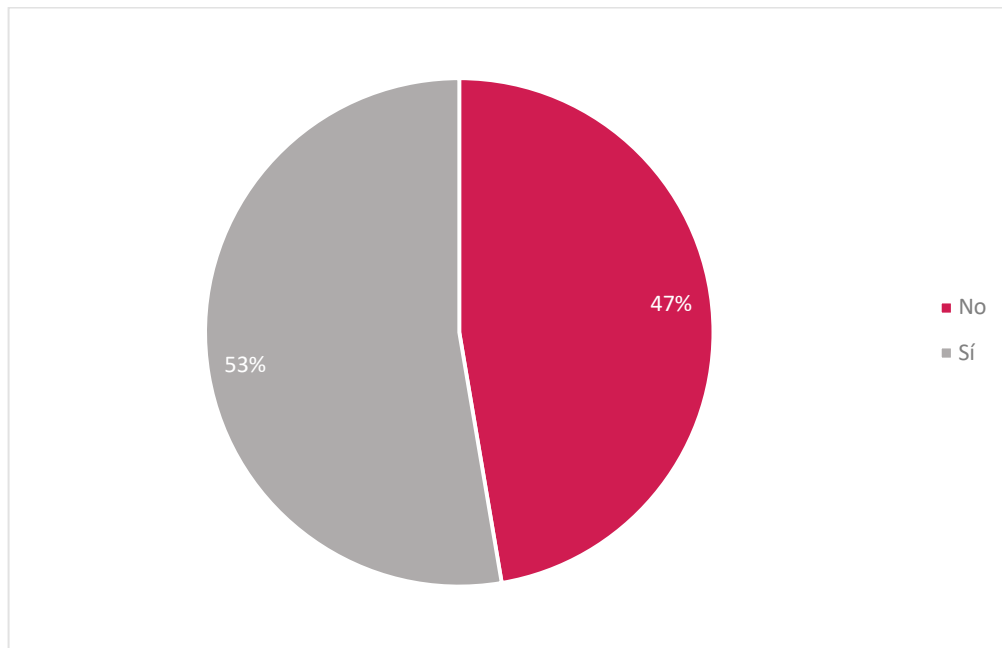
Gráfico 2: ¿Existe registro de alguna evaluación realizada para esta iniciativa?



Fuente: Elaboración propia

De aquellas actividades donde no fue posible identificar la existencia de evaluaciones, se tienen 62 casos donde tampoco hay evidencia de seguimiento de la política (Gráfico 3).

Gráfico 3: Para aquellas iniciativas que no han sido evaluadas ¿Qué porcentaje cuenta con registros de seguimiento?



Fuente: Elaboración propia

La mayor cantidad de iniciativas identificadas se concentran en temas de infancia y adolescencia. En dicho segmento, los ámbitos de protección social, salud y educación destacan como las áreas más cubiertas por el accionar público. La gran mayoría de las políticas identificadas se enfocan en este grupo de la población.

Para el caso de personas adultas mayores, se observa que la mayoría de los casos corresponden a programas, con foco en la protección social, la salud y la vivienda. No se detectaron orientaciones enfocadas en este grupo.

En el segmento de diversidad sexual, se identificaron en su mayoría orientaciones, con una fuerte tendencia a erradicar la discriminación a la que se enfrenta esta comunidad.

La Tabla 4 clasifica las iniciativas revisadas por segmento y ámbito primario que impacta la política.

Tabla 4: Resumen de iniciativas según segmento y ámbito primario

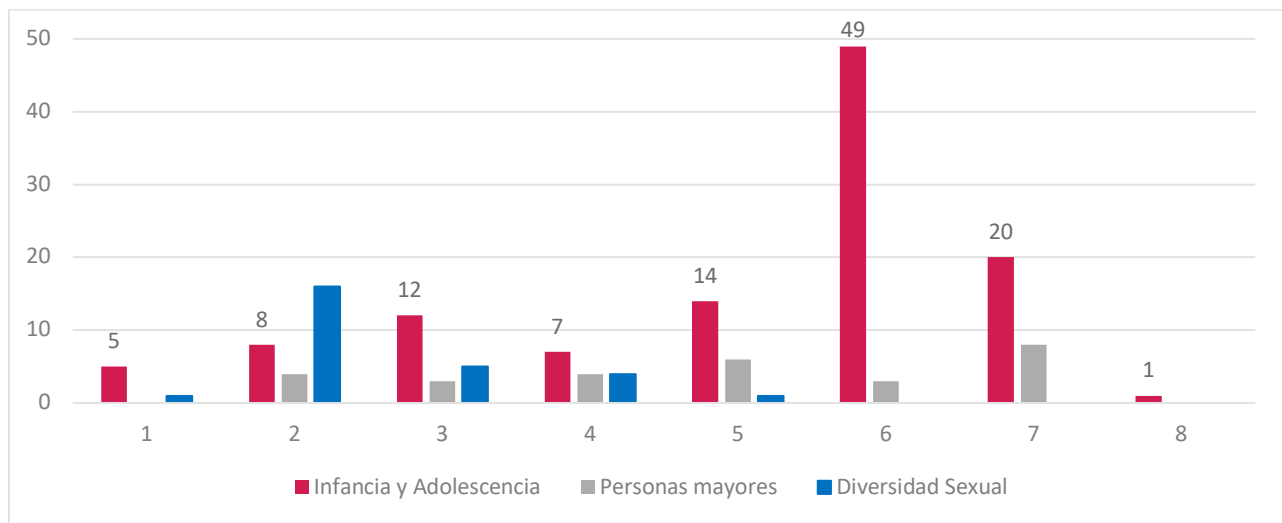
Ámbito Primario	Infancia y Adolescencia	Personas adultas mayores	Diversidad Sexual	Total
Actividad Física y Recreativa	5	0	0	5
Alcohol / Drogas	3	0	0	3
Cultura / Artes	4	0	0	4
Derechos Civiles	0	0	1	1
Educación	33	0	3	36
Judicial	6	0	0	6
Laboral	2	1	0	3
No discriminación	0	0	13	13
Participación y Organización Ciudadana	3	0	0	3
Protección Social	41	15	3	59
Salud	15	7	6	29
Seguridad Ciudadana	2	0	0	2
Vivienda	2	5	1	8
Total	116	28	27	171

Fuente: Elaboración propia

Separar la componente de Transparencia entre activa y pasiva fue valioso para identificar prácticas emergentes o destacables en esa materia. Sin embargo, con el objetivo de describir cuantitativamente la incorporación del enfoque de Derechos Humanos en el Banco de políticas públicas levantado, los investigadores decidieron volver a los 8 componentes iniciales, apegándose al marco conceptual original. Para ello, se reagruparon los mecanismos de transparencia activa o pasiva dentro de la dimensión “Transparencia”. A continuación se presentan estos hallazgos.

El Gráfico 4 muestra la frecuencia por cantidad de componentes del enfoque de Derechos Humanos que cada una de las iniciativas levantadas incorpora a lo largo del ciclo de políticas públicas. Se observa allí que en términos de componentes incorporados, las políticas en Infancia y Adolescencia son las más desarrolladas, observando que un 60% de éstas incorporan a lo menos 6 de los 8 elementos analizados. La otra cara se observa en las iniciativas en Diversidad Sexual, donde el 77% no alcanza la barrera de los 4 componentes.

Gráfico 4: Distribución de la frecuencia por cantidad de componentes del enfoque de DDHH incorporados



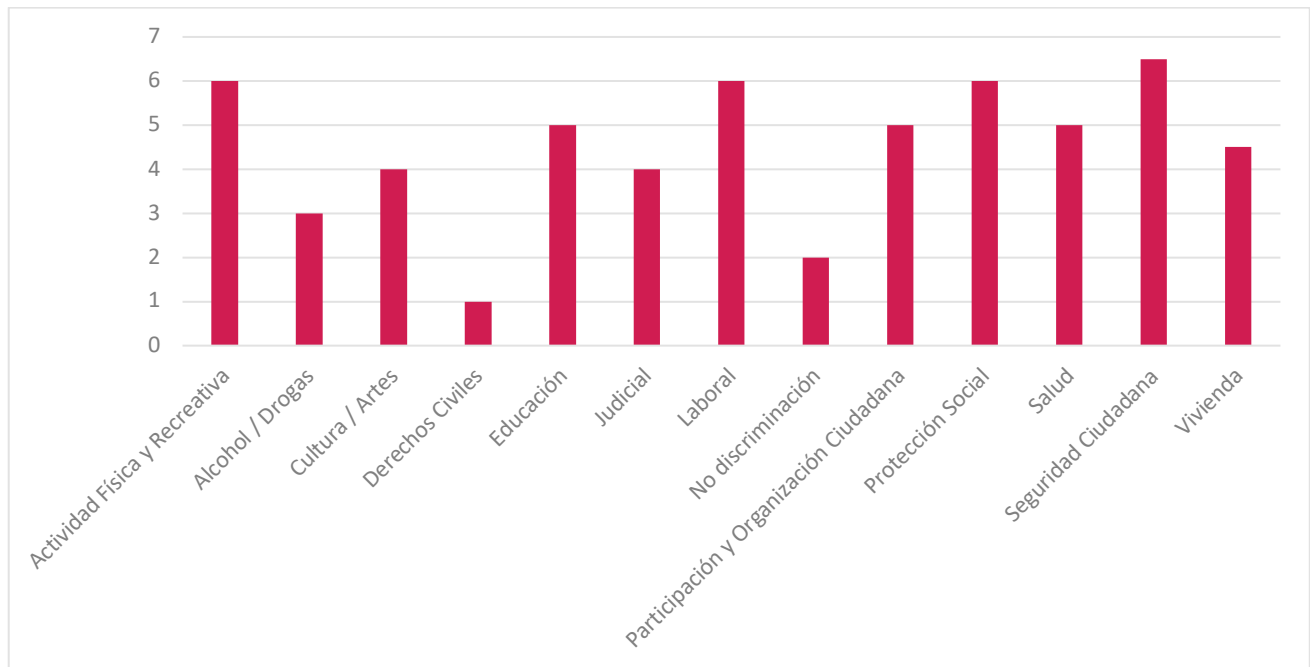
Fuente: Elaboración propia

Para facilitar el análisis por cada ámbito primario, se utilizó la mediana de la cantidad de componentes incorporados por cada línea (Gráfico 5). Dada la alta varianza de iniciativas existente en los distintos ámbitos (por ejemplo, en paz ciudadana sólo existen dos iniciativas, mientras en protección social hay 59), la media y la moda de este parámetro no son buenos estimadores.

Se observa a partir de este criterio que aquellas iniciativas enfocadas en derechos civiles y no discriminación no han logrado incorporar el enfoque de Derechos Humanos de una forma orgánica, pues al menos la mitad de las iniciativas detectadas en estas áreas tienen a lo más solo uno y dos componentes respectivamente.

La otra cara de la moneda se observa en las iniciativas con foco en la seguridad ciudadana, la integración laboral, la actividad física y la protección social, donde al menos la mitad de sus iniciativas incorporan 6 o más componentes de los revisados. Especial énfasis hay que poner en el caso de las políticas, programas y orientaciones enfocadas en la protección social, dado que son las más numerosas bajo esta clasificación (59 en total), y donde se tiene un 38% de iniciativas que incorporan 7 u 8 componentes.

Gráfico 5: Mediana del número de componentes incorporados por cada ámbito primario identificado



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, la Tabla 5 describe la composición de cada segmento según el nivel de gobernanza de las políticas, programas y/u orientaciones identificadas, encontrándose que las iniciativas a nivel de gobierno central son las que predominan. Se detectó que sólo 20 de las 171 iniciativas fueron implementadas por municipios, lo que corresponde a apenas un 12%.

Tabla 5: Resumen de iniciativas según segmento y nivel de gobernanza

Nivel de la iniciativa	Diversidad Sexual	Infancia y Adolescencia	Personas adultas mayores	Total
Gobierno Central	17	107	27	151
Municipios	10	9	1	20
Total	27	116	28	171

Fuente: Elaboración propia

Esto se explica, principalmente, por el bajo nivel de estandarización existente entre municipios a la hora de presentar, promocionar y documentar sus iniciativas, de modo que fue muy difícil para los autores de este estudio identificar políticas, programas u orientaciones a este nivel.

El detalle completo de las iniciativas identificadas se adjunta en el documento “Banco de políticas públicas con enfoque de DDHH”, en formato Excel.

Una lógica especial pareciera aplicar a unos pocos casos de orientaciones para la atención de la población de la diversidad sexual, que precisamente manan con mayor fuerza en estos espacios locales. Sin ahondar en las razones, asunto que escapa al objeto de este estudio, existen organizaciones a nivel territorial que avanzan en

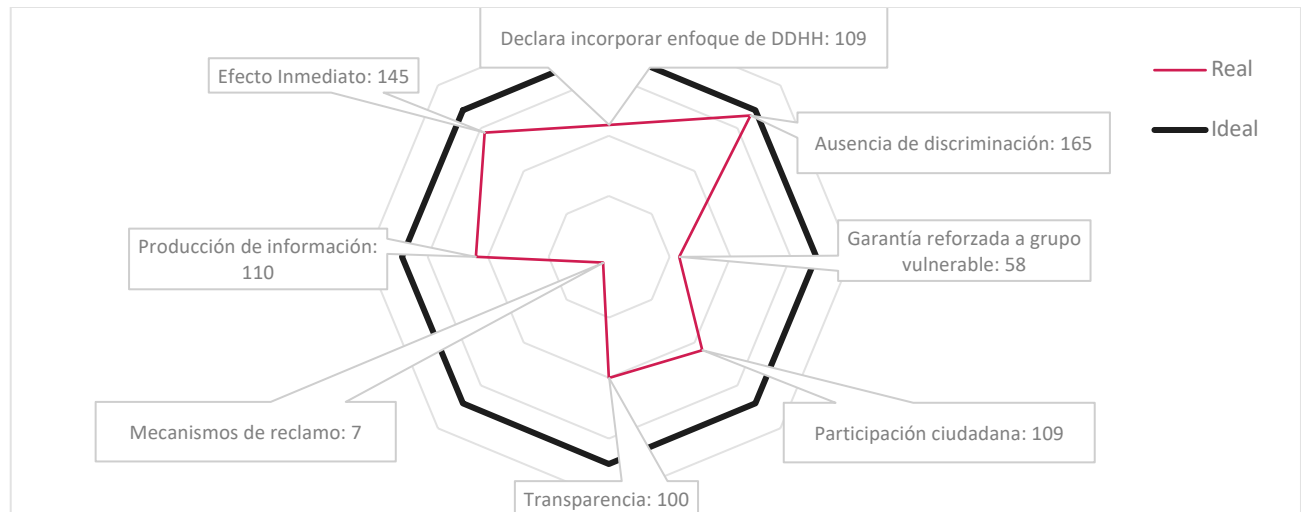
la inclusión del enfoque de Derechos Humanos de una forma más ágil y coordinada que aquellas instituciones del Gobierno Central. El ejemplo más claro son las distintas Ordenanzas Municipales contra la Discriminación, identificadas en diez municipios, y que por cualidades propias de las autoridades a cargo de estas organizaciones, y en acción coordinada con organizaciones del tercer sector, han intentado imprimir un sello progresista en los Servicios que lideran, desde la mirada de la identidad de género y de manera estandarizada, a diferencia del resto de las iniciativas.

Adicionalmente, en materia de diversidad sexual se observa un sello inequívoco en orientar la iniciativa pública a la eliminación de cualquier forma de discriminación contra los integrantes de este grupo de la población. De esta forma, se han identificado 12 iniciativas cuyo principal ámbito de acción corresponde a esta línea de acción. De igual forma, las quince iniciativas restantes identificadas se relacionan estrechamente con el cumplimiento de este objetivo, con la salvedad de poner el foco en algún ámbito adicional de relevancia para la población (salud, educación y protección social, principalmente).

El Gráfico 6 muestra el estado actual del sistema en relación al estado ideal. El caso ideal es aquel en que todas las iniciativas detectadas incorporan todos los componentes del enfoque de Derechos Humanos⁵.

Es posible identificar que 109 de las 171 políticas, programas u orientaciones levantadas declaran incorporar el enfoque de Derechos Humanos (64%). A su vez, se observa que existe una fuerte orientación hacia “nivelar la cancha” en materia de acceso, siendo el componente de no discriminación el más internalizado por las instituciones analizadas (165/171), lo que no se extiende a la existencia de garantías reforzadas, que es uno de los menos integrados por las iniciativas, con 58/171.

Gráfico 6: Desarrollo del sistema en cuanto a la incorporación del enfoque de Derechos Humanos



Fuente: Elaboración propia

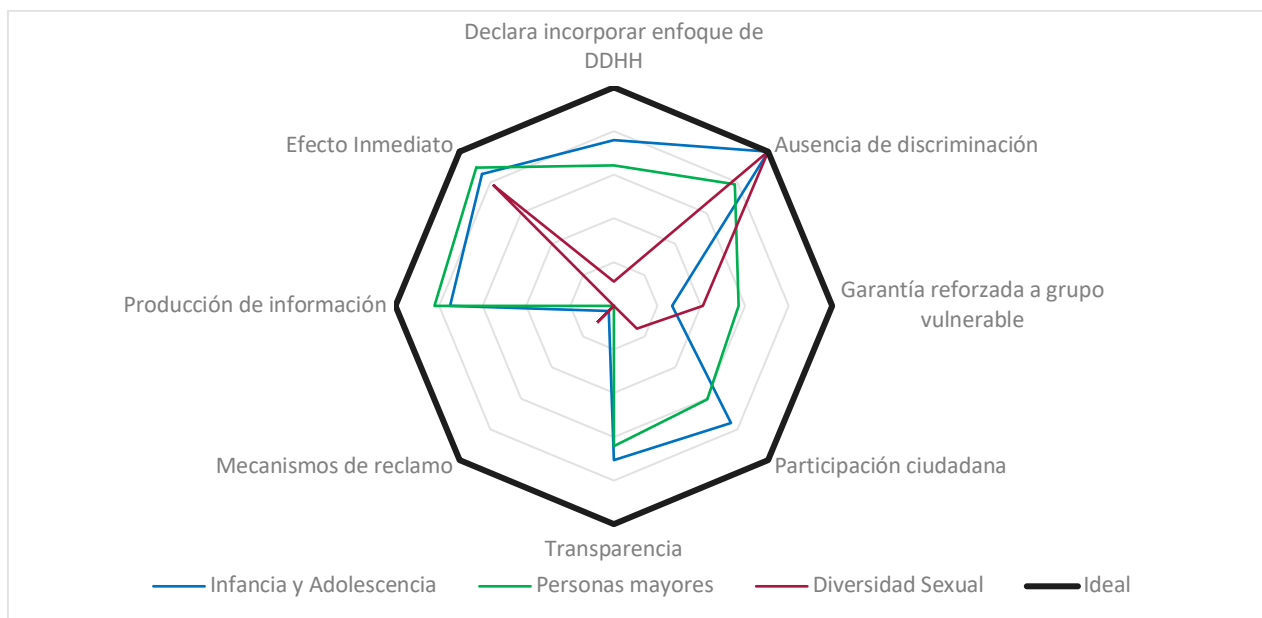
⁵ Cabe señalar que este gráfico analiza 8 dimensiones (declaración de la incorporación del enfoque de Derechos Humanos, además de los 7 componentes analizados. Dado que el enfoque de Derechos Humanos no distingue entre transparencia activa o pasiva, es que en esta sección del análisis se revisen como un conjunto)

El mismo Gráfico 6 permite apreciar el poco desarrollo de los mecanismos de reclamos administrativos o judiciales a los que la población puede acceder en caso de ver vulnerado su derecho al acceso, siendo la componente menos incorporada por las iniciativas revisadas (7/171). No es posible visualizar casos lo suficientemente claros respecto de la presencia expresa de mecanismos administrativos o judiciales para exigir, demandar o requerir acceso por parte de los ciudadanos que se sientan vulnerados en sus derechos. De forma indirecta, algunos programas que tienen por objeto la promoción de éstos hacen referencia a los procesos de reclamo o denuncia de manera estándar, es decir, refuerzan las vías que tiene cualquier chileno para realizar estas acciones: Realizar la denuncia respectiva, ya sea en Carabineros de Chile, PDI, Tribunales de Familia (Violencia Intrafamiliar) o Fiscalías Locales, según corresponda.

No obstante, la configuración presentada en el gráfico anterior no es transversal a los segmentos de la población analizados en este estudio, observando en ellos importantes diferencias en el desarrollo de cada uno de los distintos principios. El Gráfico 7 muestra una vista normalizada del mismo gráfico radial presentado anteriormente, diferenciando por segmento poblacional investigado. Es importante aclarar que la razón por la cual la figura del Gráfico 6 se asemeja mucho a la del segmento de Infancia y Adolescencia radica en que las iniciativas identificadas para este grupo representan cerca del 70% de la muestra recogida en el Banco.

Llama la atención la brecha existente en la declaración del componente del enfoque de derechos entre las políticas orientadas a las personas de la diversidad sexual en comparación a los otros grupos analizados. Más importante aún es la diferencia en los avances presentados en materia de transparencia y producción de información entre ambos grupos, siendo nulo el seguimiento y evaluación que actualmente se puede realizar acerca de las iniciativas implementadas en favor de la población LGBTI, una desventaja que ya se percibía al realizar un acercamiento exploratorio al banco levantado, donde no se pudo identificar ningún estudio ni fuente de datos en las plataformas investigadas (BIPS, DIPRES, etc.).

Gráfico 7: Desarrollo del Sistema en cuanto a la incorporación del enfoque de Derechos Humanos, por segmento analizado



Fuente: Elaboración propia

La Tabla 6 resume numéricamente la información presentada en el Gráfico 7, siendo un formato complementario que permite facilitar su análisis.

Tabla 6: Porcentaje de iniciativas levantadas que incorpora cada componente del enfoque de Derechos Humanos

Componente	Infancia y Adolescencia	Personas adultas mayores	Diversidad sexual
Declara incorporación	76%	64%	11%
Ausencia de discriminación	100%	79%	100%
Garantía reforzada según vulnerabilidad	29%	57%	41%
Participación ciudadana	77%	61%	15%
Transparencia	73%	64%	0%
Mecanismos de reclamo	3%	0%	11%
Producción de información	75%	82%	0%
Efecto inmediato	85%	89%	78%

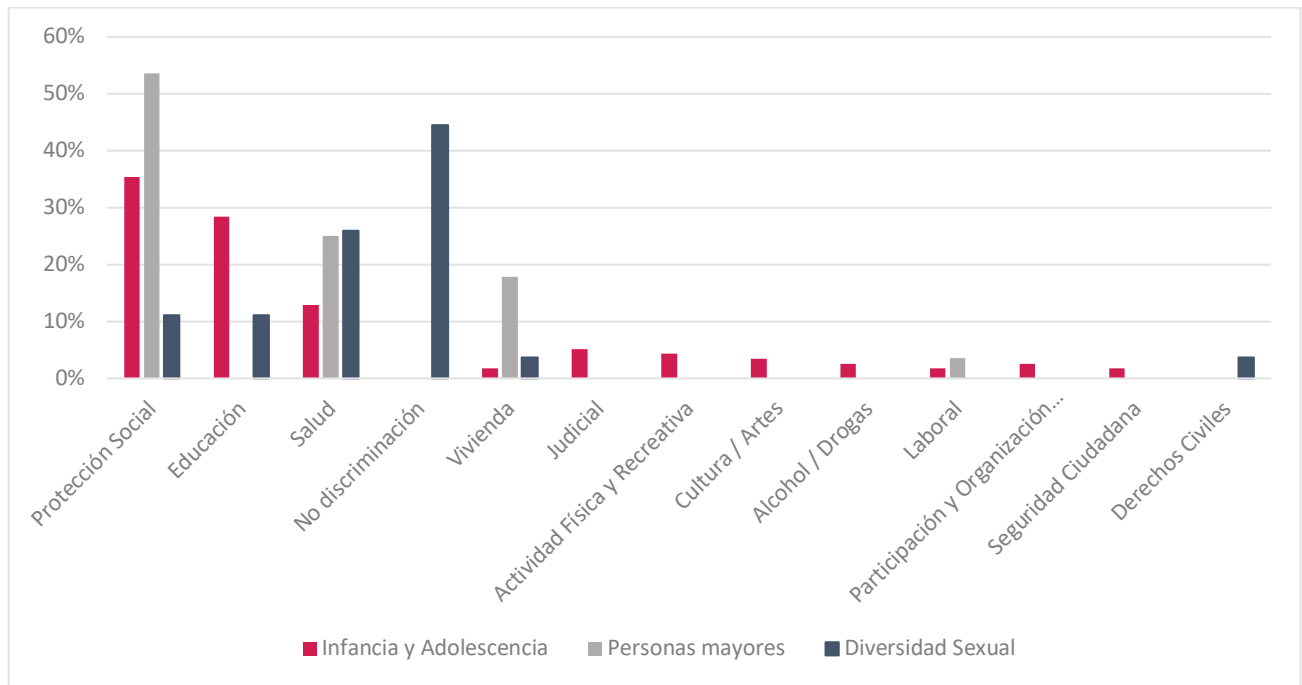
Fuente: Elaboración propia

Pese a que el 58% de las políticas, programas u orientaciones identificadas declaran incorporar algún mecanismo de transparencia, ya sea activa o pasiva, muy pocas han innovado en prácticas que creen valor en esta materia. Sólo se han detectado algunos ejemplos, correspondientes a evidencia casuística, que instruyen o mencionan mecanismos de transparencia pasiva como un elemento propio de la iniciativa, distintos de los procesos reglamentados para cualquier repartición del Estado a través de la Ley de Transparencia. En este sentido, la mayor parte de los casos levantados, presentan transparencia activa en cuanto se encuentran documentadas en el Banco Integrado de Proyectos del Ministerio de Desarrollo Social o se publican de forma periódica informaciones de resultados o llamados en la web institucional, sobre todo cuando la iniciativa involucra el acceso a fondos concursables, lo que corresponde al mínimo que exige la ley.

El Gráfico 8 muestra los principales ámbitos de la esfera pública donde inciden las políticas, programas u orientaciones levantadas. Se observa que entre las tres poblaciones analizadas existe heterogeneidad en cuanto a los ámbitos más atendidos. Mientras que para la población infantil y adolescente y las personas adultas mayores es la protección social el principal aspecto a cubrir, para los primeros la educación cobra una relevancia que no existe en los segundos, cuyas necesidades más atendidas se vuelcan hacia el acceso a salud y vivienda. Esto se puede explicar por la etapa de ciclo de vida en que cada grupo se encuentra, buscando satisfacer necesidades de distinta naturaleza.

Por el contrario, para la población de la diversidad sexual el foco se ha puesto de forma más acentuada en la eliminación de cualquier forma de discriminación. Al respecto, es importante destacar que si bien este ha sido identificado en algunos casos como un ámbito primario (por ejemplo, Orden de Comando del Ministerio de Defensa o Circular 34 del Ministerio de Salud) existen otros casos donde esta distinción no es tan clara (por ejemplo, políticas que buscan eliminar la discriminación al interior de la comunidad escolar, que fueron clasificadas en Educación dado que buscan garantizar el acceso a este derecho, interviniendo en la comunidad educativa de forma particular, en lugar de otros espacios de la sociedad). De esta forma, existe la posibilidad de que este gráfico esté subestimando la relevancia que se ha dado en las iniciativas de carácter público a la necesidad de avanzar hacia una sociedad que haya erradicado la discriminación arbitraria por orientación sexual o identidad de género.

Gráfico 8: Principales ámbitos impactados por las distintas iniciativas levantadas, por segmento analizado



Fuente: Elaboración propia

5. ELEMENTOS DESTACABLES EN LA INCORPORACIÓN DE LOS DISTINTOS COMPONENTES DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El análisis formal del enfoque de Derechos Humanos utilizado para este estudio exploratorio permitió identificar algunos aspectos interesantes en materia de la incorporación de los componentes de dicho enfoque. Dichos aspectos tienen relación con las declaraciones que en los distintos documentos se realizan en relación a la población objetivo que abarcan, y a prácticas adoptadas en materia de erradicación de discriminación, participación ciudadana y evaluación de resultados/impactos para la gestión eficiente de políticas públicas. Tomando como base estructural 6 de los 7 componentes del enfoque de Derechos Humanos analizados⁶, y añadiendo a éstos la declaración formal de la incorporación del enfoque de DDHH, se identificaron algunas prácticas emergentes en su incorporación, las que se presentan a continuación. La Tabla 7 resume la cantidad de iniciativas por segmento de la población, en que se identificaron prácticas emergentes para cada componente analizado. Cabe indicar que, para una iniciativa, se pueden haber detectado buenas prácticas en la incorporación de más de un componente.

Tabla 7: Distribución de los ejemplos seleccionados según segmento y componentes

Segmento	Declaración de Incorporación del enfoque de DDHH	Ausencia de discriminación	Mecanismos de reclamos administrativos y judiciales	Participación de la sociedad civil	Transparencia	Acceso y producción de información para el diseño y el monitoreo de políticas públicas	Obligación de Efecto Inmediato
Infancia y Adolescencia	3	6	0	3	2	1	4
Personas adultas mayores	1	2	1	1	0	0	0
Diversidad Sexual	0	4	2	1	0	2	1
Total	4	12	3	5	2	3	5

Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar que el criterio de selección no existe correlación entre la cantidad de componentes del enfoque de Derechos Humanos que una iniciativa haya incorporado, con su presentación en esta sección. De esta forma, es posible encontrar políticas, programas u orientaciones que sólo incorporan un elemento, pero el modo en que lo hace merece, a juicio de los autores, ser destacada como un buen ejemplo de incorporación. En línea con lo anterior, esta sección no realiza una valoración de la calidad de cada una de las iniciativas identificadas.

⁶ Para efectos de este análisis, las "Garantías reforzadas para algún grupo vulnerable" fueron analizadas en el contexto de la "Ausencia de discriminación". Por su parte, transparencia activa y pasiva corresponden indistintamente a la componente de "Transparencia"

5.1. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Se han identificado 4 iniciativas que destacan a la hora de declarar de manera formal y explícita la incorporación del enfoque de Derechos Humanos:

- Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia (2018-2025)
- Plan de aseguramiento de la calidad en educación
- Policía Local de infancia Quinta Normal
- Plan nacional de Salud Mental

El principal aporte de estas iniciativas radica no sólo en esta declaración formal, sino además en su capacidad de **vincular sus objetivos estratégicos a otros elementos del marco normativo que conversan con el enfoque de Derechos Humanos**, como la Declaración Universal de los Derechos del Niño y otros acuerdos suscritos por Chile, **apuntando al desarrollo de iniciativas integrales que atiendan problemas de la población local con un enfoque sistémico**, nivelando a Chile en comparación a otros países más avanzados en la materia.

5.2. NO DISCRIMINACIÓN Y GARANTÍAS REFORZADAS

Dada la naturaleza de los segmentos contemplados en este estudio, el componente de Ausencia de Discriminación (y Garantías Reforzadas en función de alguna vulnerabilidad mayor) es el que más ejemplos permite extraer. Se han identificado 12 iniciativas que destacan en la incorporación de este enfoque:

- Chile Crece Contigo
- Política Nacional de Convivencia Escolar
- Buen Trato al Adulto Mayor
- Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022
- Tercer marco de acción contra la explotación sexual comercial de NNA (2017-2019)
- Abriendo Caminos – Seguridad y Oportunidades
- Salud Integral Adolescente en Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
- Cuidados Domiciliarios
- Manual de Derechos Humanos de la Función Penitenciaria
- Guía práctica de consejería en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes
- Circular 0768 del Ministerio de Educación (“Derechos de niños, niñas y estudiantes trans en el ámbito de la educación”)
- Protocolo de Acceso a los dispositivos del programa “Noche Digna” para la población trans

Estas iniciativas destacan en la búsqueda de la **corrección de fallas que impidan el acceso a algún derecho o beneficio otorgado por el Estado** (por ejemplo, dignidad en el trato al interior de las comunidades educativas) y la prevención de situaciones que puedan coartar esta condición (situación de maltrato a adultos y adultas mayores alcanzada cierta condición de dependencia). Adicionalmente, **estas iniciativas se caracterizan por fomentar la inclusión, dirigiéndose específicamente a grupos que son más susceptibles de sufrir estas vulneraciones** (extranjeros, transgéneros, transexuales, población penal, vulnerabilidad socioeconómica, etc.).

Algunas de estas iniciativas, como la “Guía práctica de consejería en Salud Sexual y Reproductiva” o el programa “Salud Integral Adolescente en Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente”, van un paso más allá,

visibilizando los riesgos a los que se enfrentan estas comunidades en situación de vulnerabilidad, entregando recomendaciones para abordar estas amenazas. Es el caso de, por ejemplo, mayor riesgo de reincidencia penal en la adultez en caso de ser un adolescente infractor o el aumento en la probabilidad pertenecer a un grupo susceptible a la depresión y el suicidio debido a la probabilidad de ser marginado del núcleo familiar o entorno social, entre otras manifestaciones de la vulnerabilidad.

5.3. MECANISMOS DE RECLAMO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL

Como se presentó en el Gráfico 6, los mecanismos de reclamo administrativos y judiciales son el componente del enfoque de Derechos Humanos cuya incorporación efectiva ha sido más difícil de identificar, siendo destacable un caso en particular:

- Circular 0768 del Ministerio de Educación (“Derechos de niños, niñas y estudiantes trans en el ámbito de la educación”)
- Protocolo de Acceso a los dispositivos del programa “Noche Digna” para la población trans

Sin perjuicio de no reconocer un mecanismo formal de reclamo, la Circular es clara en **señalar el organismo al que los miembros de la comunidad educativa pueden dirigirse** en caso de algún tipo de diferencia en cuanto a la aplicación de la normativa que instaura (Superintendencia de Educación), el **rol de esta institución** (mediador), incluida la **facultad de establecer sanciones concretas en caso de incumplimiento**, en función de la gravedad del caso, lo que, sin fijar un estándar, constituye un positivo punto de partida para elevar el estándar en materia de incorporación de este componente. Un paso por detrás, pero en esta misma línea, se encuentra el Protocolo de Acceso, con la salvedad que sólo se limita a reconocer a un organismo responsable (SEREMI respectiva), indicando que será “para efectos de tomar las medidas necesarias para asegurar el ejercicio de su derecho a la identidad de género” sin detallar cuáles son dichas medidas y, por ende, las facultades reales de este organismo.

5.4. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Se han observado casos de participación de la sociedad civil principalmente en dos etapas del ciclo de políticas públicas: Diseño e Implementación. Asimismo, la unidad de participación varía entre personas naturales, integrantes de una comunidad en particular y organizaciones del tercer sector, haciendo de la participación de la sociedad civil el componente más transversal de los analizados en este estudio. Destacan las iniciativas:

- Protocolo de acceso a los dispositivos del programa “Noche Digna” para la población trans
- Yo opino, es mi derecho
- Oficinas de Protección de Derechos
- Espacios amigables en salud
- Escuela de formación para dirigentes mayores

Estas políticas destacan, entre otras características, por el **alcance de la participación ciudadana** (por ejemplo, “Yo opino, es mi derecho” fue un proceso consultivo realizado entre 2015 y 2016 donde participaron más de 2 millones de niños), **invitar a participar a grupos vulnerables** (mesas de trabajo con población trans en situación de calle, en la etapa de diseño del “protocolo de acceso a los dispositivos del programa ‘Noche Digna’ para la

población trans”), **ser procesos vinculantes** (los resultados de la encuesta “Yo Opino, es mi derecho” han servido como *inputs* para el diseño de otras políticas públicas en infancia. En el caso de los “Espacios amigables en salud” se llevaron a cabo cabildos de adolescentes y jóvenes en el caso de políticas en salud sexual y reproductiva cuyas conclusiones han moldeado la forma en que se atiende a la población en los Centros de Salud) o la **etapa del ciclo de políticas públicas donde se incorpora la opinión ciudadana** (la Escuela de Formación para Dirigentes Mayores, donde la opinión de los beneficiarios fue incorporada en el proceso de evaluación de los resultados del programa).

5.5. TRANSPARENCIA

En cuanto a los mecanismos de transparencia de las distintas iniciativas levantadas, **se ha puesto especial consideración a aquellas que van más allá de lo que la institucionalidad vigente ordena (Ley de transparencia) para identificar como una buena práctica a aquellas que incorporan mecanismos de transparencia activa:**

- Residencia de Protección para Primera Infancia (lactantes y preescolares)
- Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil (enmarcado en el programa Chile Crece Contigo)
- Juntos más Seguros
- Educación intercultural bilingüe

Estas iniciativas declaran reportar sus resultados a la ciudadanía mediante “Cuentas públicas, documentos y publicaciones”, siempre cuidando la información sensible de sus usuarios en el marco de la Ley N°20.285. En el caso de la primera, además señala rendir sus gastos ejecutados vinculados a la implementación mensual y anual. **Por su parte, Chile Crece Contigo ha puesto a disposición de la ciudadanía información acerca de su gestión y funcionamiento en un blog de acceso público⁷.** Mientras que el programa “Juntos más seguros” realizó una serie de **cuentas públicas locales en los barrios intervenidos**. Un paso más atrás, pero en una labor destacable, el programa “educación intercultural bilingüe” pone a disposición de la comunidad directamente en su sitio web, exclusivo para esta iniciativa, información relevante sobre sus objetivos y componentes principales, además de otros recursos educativos elaborados para esta finalidad.

5.6. ACCESO Y PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN PARA MONITOREO

La producción y el acceso a la información es valorada en la medida que sea utilizable por la ciudadanía para conocer el funcionamiento y los resultados de los programas. Buenas prácticas identificadas en la materia se relacionan con ir más allá de la publicación de los datos, además de su presentación en algún formato amigable que permita generar conclusiones por todos los grupos de interés. En esta línea, destacan:

- Chile Crece Contigo
- Programa de Atención Integral Familiar
- Programa de Apoyo a la Atención en Salud Mental

⁷ <https://crececontigomds.blogspot.com>. Consultado el 23 de abril de 2019 a las 18:59.

- Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (Fondo de Servicios de Atención al Adulto Mayor)

Estos programas presentan vasta documentación disponible en los sitios webs de sus instituciones responsables y en otras plataformas como el Banco Integrado de Políticas Sociales. En el caso de los programas en Infancia y Adolescencia mencionados, se valora particularmente el **seguimiento periódico a su implementación y resultados** (Chile Crece Contigo cuenta con al menos dos evaluaciones y una memoria que da cuenta de los principales resultados, hallazgos y conclusiones entre los años 2006-2010), mientras que en el caso de las iniciativas enfocadas a la población de las personas adultas mayores, **estos trabajos se han encargado a consultoras externas con el objetivo de garantizar la independencia de la evaluación y la generación de propuestas de mejora a los programas en cuestión.**

5.7. OBLIGACIÓN DE EFECTO INMEDIATO

La incorporación de una componente que obligue el efecto inmediato de una política tiene relación con la urgencia en la necesidad de la implementación de las iniciativas que en ella se dictan. En general casi todos los “programas” seleccionados en el Banco implican obligaciones inmediatas (sin recursos administrativos o judiciales explícitos). No obstante, dadas las condiciones de vulnerabilidad que apuntan a eliminar, atacando problemas contingentes y de carácter urgente (garantías de derecho, protección y acceso a educación y salud física y mental) se destacan:

- Regulaciones Administrativas en torno al derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes y/o sujetos de protección internacional
- Circular 18 del Ministerio de Salud (“Instruye sobre ciertos aspectos de la atención de salud a niños, y niñas intersex”)
- Tratamiento Integral de Adolescentes y Jóvenes Ingresados por ley N°20.084 con consumo Problemático de Alcohol y Drogas (ex Tratamiento para Adolescentes con Consumo Problemático de Drogas)
- Programa 24 horas

En el caso de la primera iniciativa, corresponde a dos Oficios Ordinarios, emitidos el año 2017, que ponen urgencia a la regularización de los estudiantes extranjeros en el Sistema educacional chileno, priorizando aspectos como la matrícula, certificación de estudios e inclusión en la comunidad escolar. Por su parte, la Circular 18 de MINSAL ordena la detención inmediata de cirugías de normalización genital a menores de edad y mandata a las instituciones de salud a instalar mesas de trabajo entre los profesionales de la salud con el objetivo de emitir un protocolo interno de atención en caso de brindar atención a niños intersex y sus familias.

En los primeros dos casos se observa no sólo una orientación para las instituciones, sino además se indica una priorización a nivel central sobre dónde debe ponerse el foco para atender las indicaciones recibidas. Por otra parte, la tercera iniciativa destacada permitió a los adolescentes infractores de ley acceder a prestaciones de salud mental, atención de emergencia en salud mental, y tratamientos contra el abuso de sustancias a los que no tenían acceso de forma expedita, **focalizándose en un aspecto crítico a la hora de atacar su condición de vulnerabilidad.** Por su parte, el Programa 24 Horas, se destaca como ejemplo de una intervención temprana e inmediata, en aquellos casos en que se ha determinado —a través de un instrumento especialmente

desarrollado a los efectos- que un niño o niña se encuentra en una situación de riesgo que amerita una intervención multisistémica para evitar la consolidación de una grave vulneración a derechos posterior, o la comisión de una infracción penal.

6. CONCLUSIONES

6.1. Generales

A continuación, se presentan tres grupos de conclusiones, de carácter general. Para una mejor comprensión, ellas se dividen en 2 subsecciones: a) políticas públicas y; b) enfoque de Derechos Humanos.

6.1.1. Políticas Públicas

- La elaboración de este estudio permitió identificar brechas técnicas importantes en las distintas etapas *del ciclo de políticas públicas* (vgr., p8. en este informe), en las materias que impactan directamente el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Chile.
- En especial, se advierte que Chile cuenta con una serie de instrumentos de política pública (documentos de toma de posición, políticas nacionales, planes de acción, programas, directrices, manuales, orientaciones, etc.) que refieren directa o indirectamente a los derechos fundamentales de las personas. Con todo, esos conjuntos de acciones no responden, con claridad, a un ciclo lógico, progresivo, basado en una teoría del cambio clara, con recursos suficientes, sistemas de monitoreo y evaluación, mecanismos de participación y, en general, mecanismos de exigibilidad formales y explícitos, que permitan garantizar el cumplimiento de los objetivos de política pública fijados por la autoridad. En otras palabras, en la mayoría de los casos no es posible, siquiera, hablar de “políticas públicas”, sino de acciones tendientes a la satisfacción de necesidades, protección de derechos u orientaciones para la administración.
- De hecho, el déficit identificado ha significado un desafío importante para los investigadores de este Estudio, ya que se ha debido dedicar tiempo importante a reconstruir los elementos esenciales del ciclo de políticas públicas, a propósito de los ejemplos que arroja el Banco de Políticas Públicas. A su vez, y para evitar dejar fuera del Banco la gran mayoría de ejemplos seleccionados, los investigadores propusieron tres categorías más precisas para el análisis: políticas, programas y orientaciones. Esta precisión conceptual permitió, de manera menos imprecisa, trabajar con los ejemplos seleccionados, distinguiendo niveles más intensos del ciclo de política pública (políticas), pasando por niveles intermedios (programas) y, finalmente, guías para la actuación o estándares de protección de derechos (orientaciones).
- La falta de claridad respecto al uso técnico de la expresión “política pública” no es trivial. Una confusión en el uso del término puede afectar las labores de orientación que, sobre esta materia, pueda desarrollar la Subsecretaría de Derechos Humanos con otras reparticiones públicas y en todo el ciclo de políticas públicas.

6.1.2. Enfoque de Derechos Humanos

- Existe poca claridad respecto al concepto específico y a los componentes que implica la incorporación del enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas, en base a la definición provista por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017). Lo anterior se manifiesta en un uso incoherente, poco preciso y, en algunos casos, meramente retórico, del enfoque.

- Se advierte que, en un alto número de casos, se confunde el “enfoque de Derechos Humanos” con la incorporación o mención explícita a Derechos Humanos o algunas de las garantías que derivan de ellos. En otros casos, los ejemplos revisados por este Estudio dan cuenta de la utilización de la expresión enfoque de Derechos Humanos sin que, luego, se recojan sus componentes formales.
- La identificación precisa del enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas se dificulta adicionalmente dada la falta de acceso sistemático, claro y coherente en los documentos y plataformas oficiales de los servicios públicos de información que dé cuenta de la incorporación del enfoque. Esta falta de acceso amigable y estandarizado a los componentes del enfoque de Derechos Humanos en cada una de las políticas, programas y orientaciones parece especialmente débil tratándose de los documentos desarrollados a nivel municipal.
- Con excepción de algunos componentes parciales recogidos por el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS), en la mayoría de los casos la determinación del enfoque requiere de un análisis detallado y adicional que puede dificultar gravemente la posibilidad de monitorear este tema, de manera estandarizada, por parte de la Sub Secretaría de Derechos Humanos.
- Con todo, aun tratándose del BIPS, resulta claro para los investigadores que los instrumentos de evaluación vigentes se encuentran principalmente destinados a revisar aspectos de eficiencia y eficacia de los programas sociales, prestando un bajo nivel de atención al monitoreo de las dimensiones formales del enfoque de Derechos Humanos. Un ejemplo claro de este déficit es la ausencia de monitoreo a la existencia e implementación de mecanismos de reclamo/denuncia por parte de la población, así como respecto participación social efectiva en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, programas y orientaciones.
- La información levantada da cuenta de una mayor generación de instrumentos de políticas públicas (políticas, programas y orientaciones) pertinentes para el análisis del enfoque de Derechos Humanos en los siguientes cuatro segmentos: protección social, educación, salud y no discriminación. El Estudio no ha permitido precisar las razones de esta preferencia, pero pareciera indicativa de una mayor sensibilidad y permeabilidad del enfoque de Derechos Humanos en esos campos, no así en otros como los de seguridad ciudadana, sistema penitenciario, sistema de pensiones, entre otros.
- Como se ha precisado en los ajustes metodológicos de este Estudio, no se cuenta con conclusiones fundadas en torno a algunas de las dimensiones del enfoque de Derechos Humanos asociada a derechos sociales, tales como “uso del máximo de los recursos disponibles” o “no regresividad en los niveles de satisfacción de los derechos”. Con todo, resulta evidente a los investigadores la necesidad de contar con dicho análisis para poder contar con una panorámica global y pertinente del enfoque de Derechos Humanos.

6.2. POR TIPO DE INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

La revisión general de la información levantada da cuenta de una fuerte disparidad en la aplicación de los distintos elementos del enfoque de Derechos Humanos. Algunas conclusiones específicas derivadas de este análisis son las siguientes:

6.2.1. Políticas

- Tratándose de **políticas**, existen indicios de una utilización emergente de la expresión enfoque de Derechos Humanos y algunos de sus componentes.
- En general, las políticas parecen responder positivamente a las exigencias derivadas del componente de no discriminación.
- A su vez, varios ejemplos de políticas son explícitos en la referencia a derechos y garantías, especialmente en el ámbito de la niñez o infancia.
- Sin embargo, en términos generales, las políticas demuestran una baja performance en relación a la existencia de mecanismos de transparencia activa, generación de información relevante para el monitoreo, obligaciones inmediatas y, en especial, mecanismos de reclamos y/o denuncias.
- A su vez, se observa que en muchos casos las políticas son discontinuadas, o no existe claridad sobre el proceso de implementación, monitoreo y evaluación de estas. Como se ha sugerido, ello podría deberse a una falta de mirada global y estratégica de las distintas etapas del ciclo de políticas públicas en los campos de la niñez, las personas adultas mayores y la población LGBTI, lo que afecta la existencia de procesos formales de evaluación, monitoreo y rediseño de procesos de largo plazo.

6.2.2. Programas

- En el caso de **programas** (la gran mayoría de los ejemplos del Banco de Políticas Públicas), se advierte que el componente que parece ser incorporado de mejor forma es el de no discriminación.
- En algunos casos ese componente cubre también el reforzamiento de garantías para población en posición de especial vulnerabilidad (garantías reforzadas), por ejemplo: niños-migrantes; niñez trans; adolescentes-en conflicto con la ley penal.
- Junto al componente de no discriminación, se advierte que los programas identificados cumplen, en su mayoría, con obligaciones de efecto inmediato. Lo anterior podría deberse a la naturaleza propia de los programas (destinados a satisfacer niveles esenciales de derechos no garantizados previamente por la política social).
- Con todo, esos programas dan cuenta del bajo uso de los componentes de participación, transparencia pasiva y activa (más allá de las obligaciones legales en esta materia), y generación de información para el monitoreo (más allá de las evaluaciones estandarizadas para el caso del BIPS).
- De particular preocupación resulta el bajísimo nivel de incorporación del componente “reclamos administrativos y judiciales” (más allá de la existencia de mecanismos vigentes en la legislación general) en el caso de programas y orientaciones.
- Este déficit es particularmente relevante, ya que parece dar cuenta de un uso más bien formal del enfoque de Derechos Humanos, que no dota a las personas del poder concreto para obtener el cumplimiento de las prestaciones, acciones y estándares que se reconocen.

6.2.3. Orientaciones

- La revisión general de **orientaciones** en el Banco da cuenta de una progresiva utilización de este tipo de instrumentos de política pública por parte de las instituciones. Se trata de documentos que parecen ayudar a una debida implementación de algunos de los componentes del enfoque de Derechos

Humanos, especialmente en el eje de no discriminación y garantías reforzadas y, en menor medida, acceso a mecanismos de reclamos.

- Se advierte que distintas orientaciones buscan incorporar garantías especiales para la protección de un cierto grupo de personas, en función de su vulnerabilidad. Por ejemplo, respecto de las adecuaciones necesarias en los procesos judiciales para niñas y niños víctimas de abuso sexual; acceso a defensa especializada para adolescentes infractores de ley; o estándares y procesos que las comunidades educativas deben respetar tratándose de niñas y niños trans.
- Con todo, el levantamiento da cuenta de un bajo nivel de participación en su diseño, un débil respeto por la transparencia pasiva y activa, poca generación de información para el monitoreo y falta generalizada de mecanismos de reclamo en caso de incumplimiento.
- En términos generales, no existe evidencia respecto a la efectividad y pertinencia de las orientaciones revisadas en el Banco, especialmente a la luz de las propias opiniones de quienes se debieran ver beneficiadas por ellas.

6.3. POR ÁREA TEMÁTICA

6.3.1. Niñez

- El Estudio logró determinar la existencia de un número muy superior de instrumentos de política pública aplicables a niñas, niños y adolescentes, en comparación con la población de personas adultas mayores y personas LGTBI.
- Los términos, metodología y tiempos del Estudio no permiten concluir con claridad cuáles serían las razones para una mayor presencia de instrumentos de política pública con mayores dimensiones del enfoque de Derechos Humanos en el ámbito de la niñez. Con todo, y de modo provisorio, los investigadores advierten algunos factores que pudieran explicar, en parte, dicha situación. Entre tales factores destaca la existencia de un tratado internacional vinculante, universal y de larga data (Convención ONU Sobre los Derechos del Niño, vigente en Chile desde 1990) que ha ido permeando el diseño e implementación de las políticas en materia de niñez y una agencia de Naciones Unidas, UNICEF, que ha tenido una importante presencia en el país, que además ha articulado una red de organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de infancia con una perspectiva de derechos. Así mismo, el discurso público y político ha puesto tradicional énfasis en la protección de los derechos de la niñez, lo que podría constituir un factor importante para que las políticas públicas del campo cuenten con un mayor enfoque de Derechos Humanos.
- Respecto de los instrumentos de política pública específicos de esta área temática, se identifica un uso mayor de “políticas”, en relación a la población de personas adultas mayores y de población LGTBI. Ello parece dar cuenta de la existencia de una mirada más integral y sistémica de la población de niñas, niños y adolescentes, de cara a la acción de las políticas públicas. Con todo, en tales instrumentos, la utilización del enfoque de Derechos Humanos surge solo como incipiente, a la vez que es utilizada de diversos modos y sin una debida coherencia, a la luz de las dimensiones formales que lo constituyen.
- Con todo, la existencia de políticas generales parece contrastar con una menor claridad respecto a hojas de ruta claras y monitoreadas en su implementación (Política Nacional de Infancia y Plan de

Acción Nacional de Infancia) y con la inexistencia de mecanismos claros de participación social, reclamo y denuncia en el ámbito de la protección integral (Chile Crece Contigo).

- Un hallazgo particularmente relevante en este campo dice relación con una baja incorporación de la dimensión de reclamos/denuncias, frente a una oferta más o menos amplia, en el campo de prestaciones sociales para la niñez. En este sentido se observa un nivel relativamente alto de garantías primarias a los derechos de la niñez (servicios, programas, recursos) vs un muy bajo nivel de garantías secundarias para reclamar por su exigibilidad (denuncias, reclamos, acciones administrativas y judiciales).
- Como un hecho particularmente positivo, destaca el más claro y comprehensivo ejercicio de participación ciudadana de todos los ejemplos de política pública sistematizados en el Banco. “**Yo Opino es Mi Derecho**” es una experiencia especialmente destacable en términos de cobertura y profundidad del ejercicio de participación democrática de niñas, niños y adolescentes, que se ha tenido en cuenta como insumo para el diseño de políticas públicas.

6.3.2. Personas adultas mayores

- Tratándose de las políticas asociadas a **personas adultas mayores**, el Estudio permitió dar cuenta de una baja utilización *formal* del enfoque de Derechos Humanos, en todas las dimensiones de ejemplos.
- Sin perjuicio de no contar con suficientes insumos para hacer un análisis concluyente de las razones de este bajo uso del enfoque de Derechos Humanos, los investigadores consideran que puede haber factores que expliquen tal tendencia. En especial, la revisión de instrumentos de política pública en este campo permite advertir la existencia de un acercamiento especialmente asistencialista para esta población. No se advierte, en este sentido, el desarrollo de un enfoque sólido de participación, autonomía y empoderamiento de la población de personas adultas mayores, que explique y de forma a la política pública del campo que se busca regular. Ello podría deberse, en parte, a la baja utilización del discurso y práctica de los Derechos Humanos en el ámbito de las personas adultas mayores, en comparación con otras poblaciones.
- De especial relevancia en este campo resulta el poco uso de “políticas”, discontinuadas en la mayoría de los casos, y que no permiten dotar de coherencia sistémica a la serie de programas que constituyen el foco de acción del Estado y los municipios en esta materia. La ausencia de políticas y planes de mediano y largo plazo, anclados en el enfoque de Derechos Humanos, podría estar afectando la posibilidad de ordenar la oferta pública de acciones (programas y orientaciones) respecto de esta población.
- En relación a las dimensiones concretas del enfoque de Derechos Humanos, los ejemplos levantados muestran una utilización relativamente extendida (a lo menos en sus dimensiones básicas o esenciales) de los elementos de no discriminación, transparencia (en cumplimiento de la ley), obligaciones de efecto inmediato y producción de información para el monitoreo.
- Con todo, el Banco da cuenta de un bajo uso de garantías reforzadas, mecanismos de participación amplios y una inexistencia generalizada de mecanismos de reclamo administrativo y judicial a favor de la población adulta mayor. Estos déficits comprometen gravemente la efectividad del enfoque de Derechos Humanos para esta población, por sobre un enfoque asistencialista y de provisión social de servicios y prestaciones.

6.3.3. Personas LGTBI

- Este campo de análisis es el que implicó los mayores desafíos a la hora de identificar ejemplos de instrumentos de política pública en los tres niveles escogidos (políticas, programas y orientaciones). Como se advierte del Banco, las políticas públicas exhiben un déficit estructural cuando se trata de la protección y garantía de los derechos de las personas LGTBI.⁸
- A diferencia del caso de niñas, niños y adolescentes (y en menor medida, las personas adultas mayores) el Estado no cuenta con políticas amplias, formales, de mediano y largo plazo, que busquen garantizar la protección integral de los derechos de todas las personas LGTBI. A diferencia de ello, se advierte una presencia inorgánica, fragmentada e insuficiente de instrumentos de política pública, que cubren parcial e insuficientemente algunos aspectos de la vida de las personas LGTBI.
- Lo anterior genera un escenario en el que se cuenta con un grupo de orientaciones que buscan evitar y/o responder a casos de discriminación y violencia contra población LGTBI, pocos programas orientados a proveer garantías, servicios y prestaciones para la satisfacción de derechos y muy pocas políticas para el desarrollo de un enfoque de Derechos Humanos integral.
- En relación a los componentes del enfoque de Derechos Humanos, el Banco da cuenta de un alto uso de la dimensión de no discriminación y garantías reforzadas, especialmente en lo referido al cruce entre niñez e identidad de género.
- Del mismo modo, se advierte una incorporación relativamente alta del componente asociado a las obligaciones de efecto inmediato, particularmente en lo referido a orientaciones que buscan precisar estándares de conducta, procesos y acciones para evitar discriminación y/o violencia.
- Sin embargo, la incorporación de ambos componentes contrasta, dramáticamente, con la casi nula aplicación de las dimensiones asociadas a existencia de reclamos, producción de información, transparencia pasiva y activa y participación ciudadana.

⁸ El Estudio permitió detectar iniciativas aisladas a nivel local, en particular en hospitales públicos que cuentan con procedimientos estandarizados para la atención a la población trans que requiere de intervenciones quirúrgicas para reasignación de sexo corporal. A pesar de su importancia, se trata de ejemplos que no se encuentran avalados por documentos oficiales a la luz de las exigencias metodológicas de este trabajo. Por ello, no han sido incluidas en el Banco.

7. RECOMENDACIONES

El Estudio permitió advertir algunas brechas importantes en el proceso de construcción e implementación del enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas. A continuación, se identifican algunas recomendaciones específicas y orientadas a revertir estos déficits:

- Desarrollar, con sentido de urgencia, orientaciones para comprender las implicaciones del enfoque de Derechos Humanos y las distintas convenciones ratificadas por Chile en esta materia, en cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas.
- Generar instrumentos técnicos, con un fuerte componente pedagógico y concreto, que permita a los diseñadores de políticas, programas y orientaciones contar con protocolos y otros insumos para el diseño de estos distintos instrumentos de acuerdo al enfoque de Derechos Humanos y las distintas convenciones ratificadas por Chile.
- Complementar el análisis de la incorporación del enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas de las tres áreas del Estudio, con una investigación que permita contar con una línea base sobre conocimientos, actitudes y prácticas de las instituciones públicas en la materia. Ello permitiría verificar, más allá del análisis documental, la incorporación más precisa de los componentes del enfoque, así como detectar barreras técnicas, culturales e institucionales que afectan tal proceso.
- Determinar, a partir de lo anterior, la envergadura del esfuerzo pedagógico que sería necesario para que el enfoque de Derechos Humanos y sus prescripciones para cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas quede incorporado en los distintos niveles de la administración, en los sectores que se determinen más relevantes.
- Reforzar los procesos de formación y capacitación técnica de los funcionarios de organizaciones públicas y locales, desarrollando materiales de estudio, ejercicios prácticos y revisión de propuestas con enfoque de Derechos Humanos. El desarrollo específico de contenidos y metodologías de formación en este campo podría facilitar la comprensión material (no solo formal) y el desarrollo de habilidades específicas para el diseño de políticas públicas y la innovación pública.
- Poner a disposición ejemplos internacionales de buenas prácticas en distintos ámbitos, sectores y niveles de la administración, que sirvan como referencia.
- Diseñar un proceso permanente de identificación y reconocimiento de mejores prácticas en el campo de las políticas públicas y los Derechos Humanos, en consorcio con instituciones académicas y/o de la sociedad civil. Lo anterior, con miras a reforzar positivamente los avances institucionales en la materia.
- Las mejores prácticas no son capaces de generar cambios sustanciales, por lo que se debe fomentar la búsqueda de mejoramientos e innovaciones en estas materias, con procesos de co-creación, a partir del conocimiento de las mejores prácticas y la deliberación y colaboración de los distintos *stakeholders*, que permitirán avances mayores, identificando primero las áreas clave.
- Para el **nivel municipal**, se recomienda que la Sub Secretaria de Derechos Humanos, en consorcio con sus contrapartes a nivel local (por ejemplo, la Asociación Chilena de Municipalidades) diseñe y acompañe el proceso de implementación y monitoreo de una estrategia para la incorporación del enfoque de Derechos Humanos a nivel local. Este esfuerzo parece esencial, a la luz de la dispersión de

iniciativas y poca claridad que parece existir respecto de la incorporación del enfoque de Derechos Humanos a nivel local.

- A efectos de utilizar eficientemente los recursos públicos, se recomienda el desarrollo de una matriz específica que permita verificar, de modo permanente, el cumplimiento del enfoque de Derechos Humanos en todas aquellas materias que son objeto de revisión periódica por parte de los órganos internacionales de Derechos Humanos. El fomento del desarrollo de matrices de indicadores que cumplan con el enfoque de Derechos Humanos es esencial para su integración en las políticas, programas y orientaciones públicos.
- Integrar el enfoque de Derechos Humanos en los procesos de evaluación ex ante y ex post de políticas y programas públicos actualmente existentes. Esto significa considerar el cumplimiento adecuado de los principios y el impacto en cada uno de los derechos. Así, debido a la multidimensionalidad e indivisibilidad de los derechos, el análisis ex ante y ex post del impacto de las políticas y programas públicos que afecten a poblaciones específicas debiese considerar sus efectos en cada uno de los derechos.

8. REFERENCIAS

- Harguindegúy, JB. (2013). Análisis de las Políticas Públicas. Tecnos, 2º Ed. Madrid (España).
- Lahera, E. (2008). Introducción a la Políticas Públicas. Fondo de Cultura Económica. Santiago (Chile).
- Kingdon, J. (1984). Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown & Co.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH). (2014). Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Buenos Aires (Argentina).
- Sepúlveda, M. (2014). De la retórica a la práctica : el enfoque de derechos en la protección social...Serie Políticas Sociales, N 189. CEPAL & Gesellschaftfür Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Vásquez, D. & Delaplace, D. (2011). Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, 8(14), 34-58.
- Di Virgilio, M., & Solano, R. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. *Buenos Aires: Fundación CIPPEC*.
- Page, E. C. (2006). The origins of policy. *The Oxford handbook of public policy*, 207-227.
- Osorio, C., & Vergara, J. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(2), pp. 235-254. doi:10.5354/0716-1077.2017.44806.
- Subsecretaría de Derechos Humanos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). Guía para la incorporación del enfoque de Derechos Humanos en Políticas Públicas. Disponible en: <http://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2019/04/39346-POLITICAS-PUBLICAS-DDHH-FINAL-MARZO18.pdf>



9. ANEXOS

9.1. ACTAS DE REUNIONES EQUIPO SUBSECRETARÍA DE DDHH Y EQUIPO CSP

ACTA N° 01

NOMBRE PROYECTO	Análisis de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos
FECHA	19/12/18
HORA	11:30
LUGAR	Subsecretaría de Derechos Humanos, Moneda 1155, piso 6

NOMBRE DE PARTICIPANTE	INSTITUCIÓN	CARGO	CORREO ELECTRÓNICO
Marcela Correa	Subsecretaría DDHH	Jefa División Promoción Subsecretaría DDHH.	mcorrea@minjusticia.cl
Patricia Acevedo	Subsecretaría DDHH	Administración y Finanzas	
Paula Badilla	Subsecretaría DDHH	Jefa Dpto. Políticas Públicas.	pbadilla@minjusticia.cl
Raúl Silva	Subsecretaría DDHH	Equipo Políticas Públicas.	rsilva@minjusticia.cl
Nicolás Espejo	Centro de Sistemas Públicos (CSP)	Jefe de proyecto	nespejo@dii.uchile.cl
Carlos Castro	Centro de Sistemas Públicos	Director Ejecutivo	ccastro@dii.uchile.cl
Macarena Andrade	Centro de Sistemas Públicos	Coordinadora – Ingeniera de Proyectos	mandrade@dii.uchile.cl
Andrés Fernández	Centro de Sistemas Públicos	Levantamiento de información	afernandez@dii.uchile.cl

Temas tratados

1. Presentación general: Contraparte técnica destaca la importancia del proyecto, en cuanto permitirá ordenar el trabajo del próximo año. Interés de ambas partes en la vinculación del proyecto con lo que se haga en el futuro en materia de Derechos Humanos.
2. Sobre la Subsecretaría, existen dos grandes
 - Formación y capacitación
 - Políticas Públicas
3. Presentación CSP: Se presentan los objetivos y la metodología de trabajo en términos generales, planteándose algunas inquietudes respecto del foco y alcance del proyecto. La contraparte aclara los siguientes puntos:
 - a. **Énfasis principales del proyecto:** Realizar una búsqueda que permita levantar ejemplos de referencia, considerando el rol promotor y de asistencia técnica de la Subsecretaría. Los ejemplos permitirán apoyar dicha labor, considerando las distintas fases de políticas. Por ejemplo, casos que en el diseño incorporen elementos de enfoque de DDHH, o en el monitoreo. La idea de estudiar las distintas fases considera que existirán políticas que se destaquen más en una etapa que otra. Hay mucho en diseño, que son buenos ejemplos, pese a que después no se implementen.

Se requiere identificar cuáles son las **prácticas**. Ejemplo: hay 5 planes de acción distintos y que no conversan con el Plan de DDHH. Rol de Subsecretaría es de contraparte técnica.

- b. **Diversidad:** Que den cuenta a distintos tipos de derechos y que se implementen a distintas escalas de la administración del Estado. No se espera que se revisen todos los municipios de forma exhaustiva.
- c. Se destaca el valor de las entrevistas, en cuanto a que podrían alivianar el proceso de búsqueda.
- d. **Relación con otras instituciones:** CSP solicita la identificación de puntos focales en distintos servicios. Contraparte destaca que hay mucho interés e inquietud de parte de otros actores y solicita poner especial énfasis en aquellas políticas **que declaren que incorporan el enfoque de DDHH**.
- e. **Alcance:** Las políticas pueden no estar vigentes actualmente. Sobre los criterios de actualización, lo que se requiere ahora es una herramienta sencilla que permita identificar los casos de incorporación de Derechos Humanos, quedando para instancias futuras los criterios de actualización del Banco de Políticas.
- f. **Actores relevantes:** CSP solicita un organigrama de la Subsecretaría, donde se establezca cómo realizan el monitoreo de las políticas y otros procesos internos. De particular importancia es poder contar con lista de contrapartes (puntos focales) de la Subsecretaría en las distintas reparticiones del Estado, a efectos de lo que será la etapa de levantamiento de información y/o entrevistas.
- g. Surge la idea de mirar lo que hacen otros servicios con compromisos similares de asesoría e incorporación de enfoques, como el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (ex SERNAM).

Acuerdos

- Ajuste metodológico: Se considera que la propuesta técnica era bastante buena y se pide especificar algunos puntos para el ajuste metodológico. Entre estos, se menciona:
 - Indicar criterios respecto a las entrevistas a realizar.
 - Mecanismos de priorización de políticas que van a ser parte del banco y/o cómo se definirá dicho mecanismo (en qué plazos).
 - Especificaciones respecto a categorías del banco, entre otros.
- Se realizará una reunión entre las partes sobre el ajuste metodológico en enero, que permita identificar entrevistados para febrero y revisar otros aspectos que puedan haber surgido.
- Contraparte definirá, a solicitud del CSP, si se considerarán los planes como políticas en sí mismas o sólo los elementos (programas u otras iniciativas) que deriven de ellos.
- Plazos: Se acuerda ajustar los plazos, en respuesta a la calidad técnica de los productos y la relación con los entrevistados relevantes.
 - Ajuste metodológico: Junto a la firma de contrato.
 - Banco de políticas: Fecha a convenir en abril, considerando plazos de corrección.
 - Informe final 09 de mayo.
 - Talleres y actividades de cierre: posterior a la aprobación del informe final.
- Formato de entrega de productos del proyecto: Correo electrónico a Marcela Correa.
- Roles del equipo:
 - Paula Badilla, contraparte administrativa
 - Raúl Silva, contraparte técnica.

Compromisos

COMPROMISO	RESPONSABLE	FECHA
Informe ajuste metodológico	CSP	Junto a la firma de contrato o 21/12/18
Enviar acta	Macarena Andrade	19/12/18

Próxima reunión de coordinación: Enero (antes de viernes 18). Fecha a coordinar



ACTA N° 02

NOMBRE PROYECTO	Análisis de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos
------------------------	--

FECHA	16/01/19	HORA	11:00	LUGAR	Subsecretaría de Derechos Humanos, Moneda 1155, piso
--------------	----------	-------------	-------	--------------	--

NOMBRE DE PARTICIPANTE	INSTITUCIÓN	CARGO	CORREO ELECTRÓNICO
Paula Badilla	Subsecretaría DDHH	Jefa Dpto. Políticas Públicas.	pbadilla@minjusticia.cl
Raúl Silva	Subsecretaría DDHH	Equipo Políticas Públicas.	rsilva@minjusticia.cl
Nicolás Espejo	Centro de Sistemas Públicos (CSP)	Jefe de proyecto	nespejo@dii.uchile.cl
Macarena Andrade	Centro de Sistemas Públicos	Coordinadora – Ingeniera de Proyectos	mandrade@dii.uchile.cl
Felipe Blaset	Centro de Sistemas Públicos	Levantamiento de información	fbaset@dii.uchile.cl

Temas tratados

- Informe I: La Contraparte señala que sólo hubo algunos comentarios de redacción mínimos y que se encuentran conformes con el documento.
- Temas administrativos: Sobre la modificación al contrato, la contraparte señala que lo está resolviendo internamente y que no deberían generarse problemas administrativos al respecto. Se presenta a Felipe Blaset, Ingeniero de proyectos del Centro de Sistemas Públicos, quien reemplazará a Andrés Fernández en el equipo de levantamiento de información.
- Planificación entrevistas Contraparte plantea el siguiente listado de puntos focales de otros ministerios:
 - MINSAL: las tres temáticas.
 - MINEDUC: Niños, niñas y adolescentes (NNA), Diversidad Sexual
 - MINVU: Estaría bastante avanzado, equipo que acompaña la elaboración de políticas, algunas para personas adultas mayores, criterios de movilidad, y también para NNA.
 - Ministerio de Desarrollo Social: SENAMA, Subsecretaría de la Niñez.
 - Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio: NNA.
 - SEGEOB: Diversidad Sexual.
 - Ministerio de Justicia y DDHH, SENAME y otras iniciativas.
 - MOP: No tienen enfoque de derechos asumido, pero sí tiene temas en infraestructura, procesos participativos, etc.
- Contraparte comenta que, en total, son 58 puntos focales pertenecientes a 42 instituciones, que tienen compromisos en el Plan. Definida la lista de entrevistados, la contraparte se encargará de contactar a los interesados y hacer el vínculo con CSP para que agendemos directamente.
- CSP propone contactar a la intendencia de Santiago y algunas alcaldías (ej. Peñalolén, Providencia en adulto mayor, El Bosque en participación de NNA). Se podría incorporar también el Poder Judicial.
- CSP solicita que la contraparte identifique algunas experiencias de políticas relevantes de incluir.
- Incorporación del enfoque: En el análisis, se espera que se explicita en qué aspectos una política sí incorpora el enfoque y en cuáles no, desde una mirada más cualitativa.



6. Reflexión en torno a incorporar a las personas en los procesos de implementación, diseño, evaluación. La participación está más incorporada, pero se reduce a veces a opciones muy limitadas, por ejemplo, votar entre opciones limitadas. Se considerará cómo incorporar esto en la matriz de derechos, o los procedimientos a través de los cuales materializan enfoque de derechos. Sobre los cuatro criterios referenciales de las bases técnicas, se pueden incorporar otros.

Acuerdos

- Contraparte realizará contacto inicial, para que CSP agende las entrevistas con los puntos focales.
- Próxima semana: Listado definido de entrevistados.
- Entrevistas se realizarán durante febrero.

Compromisos

COMPROMISO	RESPONSABLE	FECHA
Enviar esquema de la nota que se enviará a las contrapartes con la presentación del estudio	CSP	17-01-19
Enviar listado de puntos focales con los que trabaja la Subsecretaría	Subsecretaría	18-01-19

Próxima reunión de coordinación: Por definir.



ACTA N° 03

NOMBRE PROYECTO	Análisis de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos
------------------------	--

FECHA	18/03/19	HORA	12:00	LUGAR	Subsecretaría de Derechos Humanos, Moneda 1155, piso 6
--------------	----------	-------------	-------	--------------	--

NOMBRE DE PARTICIPANTE	INSTITUCIÓN	CARGO	CORREO ELECTRÓNICO
Paula Badilla	Subsecretaría DDHH	Jefa Dpto. Políticas Públicas.	pbadilla@minjusticia.cl
Raúl Silva	Subsecretaría DDHH	Equipo Políticas Públicas.	rsilva@minjusticia.cl
Nicolás Espejo	Centro de Sistemas Públicos (CSP)	Jefe de proyecto	nespejo@dii.uchile.cl
Natalia Sánchez	Centro de Sistemas Públicos (CSP)	Levantamiento de información	nsanchez@dii.uchile.cl
Macarena Andrade	Centro de Sistemas Públicos	Coordinadora – Ingeniera de Proyectos	mandrade@dii.uchile.cl
Felipe Blaset	Centro de Sistemas Públicos	Levantamiento de información	fblasen@dii.uchile.cl

Temas tratados

1. Listado entrevistas: Se plantean las entrevistas realizadas. Se pide apoyo para algunas entrevistas faltantes: en Subsecretaría de Previsión Social (Ministerio del Trabajo) y MINVU.
2. Definición de política pública:
 - a. La búsqueda será eminentemente cualitativa, procurando capturar ejemplos que contribuyan a la usabilidad del banco.
 - b. Se plantea la idea de escala según las seis dimensiones (ver presentación adjunta)
 - c. CSP propone aplicar dicha escala a las políticas e iniciativas que se identifiquen, pudiendo incluir: Políticas, orientaciones y programas, con el fin de enriquecer el uso del Banco de Políticas y no perder ejemplos que resulten interesantes desde la perspectiva de DDHH.
3. Se presentan diversos ejemplos de políticas públicas según línea de trabajo, clasificados como políticas, orientaciones y programas identificados hasta el momento tanto en Infancia, Adulto Mayor y Diversidad Sexual.
4. En el caso de SENAMA, la mayoría de los programas se ha ajustado a la convención de la OEA. Contraparte plantea la relevancia de esos casos, que son los que declaran el enfoque de DDHH.
5. Próximos pasos: CSP solicita a la contraparte que se realice una sesión de trabajo en Ministerio de Justicia, donde se convoque a expertos que validen el banco de políticas levantado. Se propone el 08 de abril.
6. Comentarios contraparte:
 - a. Se recuerda que en los informes se puede profundizar en lo que aparece en el banco o no.
 - b. Se consulta sobre casos de implementación, como por ejemplo, mesas intersectoriales. CSP plantea que una de las dificultades que se pueden tener en dicho caso es que no necesariamente tienen documentación pública.
 - c. Contraparte consulta sobre la búsqueda en otros sitios web y motores de búsqueda. Se insiste en que se haga ese análisis más general para que aparezcan otros casos.



- d. Local: se plantea que hay más en nivel municipal que regional. Se procurará tener diversidad de ingresos y entre Santiago y comunas de otras regiones.
7. Contraparte invita a actividad del proyecto de presupuesto para el 12 de abril a las 10:00 am en Espacio Público.

Acuerdos

- Preliminarmente la reunión con expertos sería el 08 o el 09 de abril a las 10:00 am. Contraparte confirmará.

Compromisos

COMPROMISO	RESPONSABLE	FECHA
Enviar nombres específicos de contactos requeridos para las entrevistas	Macarena Andrade	20/03/19
Confirmar fecha para reunión con expertos	Paula Badilla	22/03/19
Enviar listado de expertos/as a convocar	Nicolás Espejo	20/03/10
Complementar listado de expertos y realizar convocatoria	Paula Badilla	30/03/19
Preparar minuta de 2 páginas de contexto para convocar a expertos	CSP	21/03/19

Próxima reunión de coordinación:



ACTA N° 04

NOMBRE PROYECTO		Análisis de Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos			
FECHA	20/05/2019	HORA	17:00	LUGAR	Subsecretaría de Derechos Humanos. Moneda 1159 piso 6

NOMBRE DE PARTICIPANTE	INSTITUCIÓN	CARGO	CORREO ELECTRÓNICO
Paula Badilla	Subsecretaría DDHH	Jefa Dpto. Políticas Públicas	pbadilla@minjusticia.cl
Raúl Silva	Subsecretaría DDHH	Equipo Políticas Públicas	rsilva@minjusticia.cl
Nicolás Espejo (vía remota)	Centro de Sistemas Públicos	Jefe de Proyecto	nespejo@dii.uchile.cl
Natalia Sánchez	Centro de Sistemas Públicos	Levantamiento de información	nsanchez@dii.uchile.cl
Cristian Chehade	Centro de Sistemas Públicos	Levantamiento de información	cristianchehade@gmail.com
Felipe Blaset	Centro de Sistemas Públicos	Levantamiento de información	fblaset@dii.uchile.cl

Temas tratados

- Entrega #2
 - Las expectativas del equipo de la Subsecretaría era la entrega del Banco como entregable #2. Al respecto, les preocupa que en el informe se haya añadido que en el futuro se incorporará un análisis respecto a la obligatoriedad inmediata.
 - Nicolás explica que las obligaciones de efecto inmediata el equipo del CSP se encontró con que, dada la información disponible, finalmente existía la data disponible para hacer este análisis, no así lo que ocurre con otros componentes el enfoque de derechos como **entrega de máximos recursos disponibles** o **garantía mínima de derechos**.
 - Asimismo, el equipo puede garantizar la correcta incorporación de cada componente que el Banco indica que ha sido aplicado, en la medida que la documentación oficial lo indique explícitamente, de forma que se le puede hacer seguimiento.
 - Felipe hará el envío de la versión corregida del Banco al término de la reunión. En él debe quedar muy claro que el número de componente.
 - Se eliminarán las definiciones del banco. Para poder aclarar cada concepto, se añadirá un diccionario en una hoja aparte, al que podrán recurrir en caso de necesitar conocer algún criterio de aplicación. De esta forma, se puede quitar un nivel al Banco y con ello hacerlo más fácil de manejar.
- Entregable #3
 - Se cambia la fecha de entrega para el 05 de junio
- Taller de Transferencia
 - Fecha: 26 de junio. Hora: 15:00 a 17:00.
 - Foco en metodología, definiciones adoptadas (política, programa u orientación), criterios aplicados e identificación de buenas iniciativas/prácticas.



- Club de la Innovación Pública
 - Cualquier tipo de publicación o actividad de difusión, debe ser aprobado por la Subsecretaría. Esta autorización debe solicitarse a Marcela.

Acuerdos

- Se hará entrega del Banco corregido (incluyendo “Obligaciones de Efecto Inmediato” y corrigiendo el conteo del número de componentes incorporadas) al término de la reunión.
- La entrega del informe #3 se realizará el jueves 06 de junio.
- El Taller de transferencias se realizará el día 26 de junio entre 15:00 y 17:00 horas.

Compromisos

COMPROMISO	RESPONSABLE	FECHA
Enviar el Banco corregido y el informe #2 incorporando comentarios	Felipe Blaset	20/05/2019

Próxima reunión de coordinación:

9.2. LISTADO DE MUNICIPIOS LEVANTADOS

Tabla 8: Cantidad de políticas, programas y/u orientaciones levantadas por segmento según municipio

Institución	Diversidad Sexual	Infancia y Adolescencia	Personas adultas mayores	Total
I. Municipalidad de San Pedro de la Paz	0	1	0	1
I. Municipalidad de Antofagasta	0	1	0	1
I. Municipalidad de Chillán	1	0	0	1
I. Municipalidad de Concepción	1	0	0	1
I. Municipalidad de El Bosque	0	1	0	1
I. Municipalidad de El Quisco	1	0	0	1
I. Municipalidad de Independencia	1	0	0	1
I. Municipalidad de La Serena	1	0	0	1
I. Municipalidad de Peñalolén	0	1	0	1
I. Municipalidad de Puchuncaví	1	0	0	1
I. Municipalidad de Puerto Montt	1	0	0	1
I. Municipalidad de Quillón	0	1	0	1
I. Municipalidad de Quinta Normal	0	1	0	1
I. Municipalidad de San Antonio	1	0	0	1
I. Municipalidad de San Joaquín	0	1	0	1
I. Municipalidad de Santiago	1	0	0	1
I. Municipalidad de Talagante	0	0	1	1
I. Municipalidad de Vallenar	1	1	0	2
I. Municipalidad de Valparaíso	0	1	0	1
Total	10	9	1	20

9.3. LISTADO DE ENTREVISTADOS

Tabla 9: Entrevistados, cargos e instituciones donde desempeñan labores o prestan asesoría

Nombre	Área	Institución
Jaime Godoy	Dirección de Derechos Humanos – DIDEHU, Subsecretaría de Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores
Blanquita Honorato	Subsecretaría de la Niñez	Ministerio de Desarrollo Social
Rocío Alvarado --> Pedro Pacheco	Departamento de Reinserción Social Juvenil	Ministerio de Justicia
Tomás Pascual	Unidad de Derechos Humanos	Defensoría Penal Pública
Cristian Massad	Unidad de Estudios, Servicio Nacional del Adulto Mayor	Ministerio de Desarrollo Social
María Teresa Abusleme	Departamento de Salud Mental, Subsecretaría de Salud Pública	Ministerio de Salud
Rafael Silva	Unidad de Estudios	Corte Suprema
María Angélica San Martín Ponce	Subdirección Unidad de Derechos Humanos, Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar	Ministerio Público
Sandra Carreño	Subdirección de Desarrollo Social	Municipalidad Santiago
Rolando Jiménez	Área Jurídica, Legislativa y de Política Pública	Movimiento de Integración y Liberación Homosexual
Isabel Amor, Jorge Lucero	Directora de Educación	Fundación Iguales
Niki Raveau	Directora	Fundación Transitar
Fabiola Berríos	Jefa de Políticas Públicas y Seguimiento Legislativo	Fundación Todo Mejora
Marcela Corvalán	Jefa de Reinserción Social	Ministerio de Justicia
Constanza Valdés	Asesora Jurídica	Fundación Organizando Trans Diversidades
Andrés Rivera	Defensor DDHH y Consultor de Identidad de Género	Fundación Renaciendo



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

www.sistemaspublicos.cl
República 701, Santiago