



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS



Nº19
junio | 2021

SERIE SISTEMAS PÚBLICOS

Análisis de Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos

Felipe Blaset

Nicolás Espejo

Natalia Sánchez

Cristian Chehade



fcfm

FACULTAD DE CIENCIAS
FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
UNIVERSIDAD DE CHILE







SERIE SISTEMAS PÚBLICOS

Análisis de Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos

Felipe Blaset¹

Nicolás Espejo²

Natalia Sánchez³

Cristian Chehade⁴

Esta publicación nace gracias al convenio entre el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y la Subsecretaría de Derechos Humanos.

Esta Serie de Sistemas Públicos (SSP) surge del proyecto "Análisis de Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos" realizado durante enero de 2019 y junio de 2019. Los autores agradecen la contribución de Macarena Andrade Muñoz, en su rol de coordinadora de la primera etapa del proyecto, porque sin ella esta Serie de Sistemas Públicos (SSP) no sería posible.

Esta publicación fue editada por el Centro de Sistemas Públicos (CSP), Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Dirección: República 701. Santiago de Chile. Editores: Andrés Fernández (afernandez@dii.uchile.cl), Tomás Soto Jara (tomas.soto@uchile.cl) y Carolina Nahuelpi (carolina.nahuelpi@uchile.cl)

¹ Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile e Ingeniero de Proyectos y Estudios en el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de la Universidad de Chile.

² PhD. en Derecho, Warwick University (Reino Unido), Magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Oxford University (Reino Unido) y Abogado de la Universidad Diego Portales. Colaborador del Centro de Sistemas Públicos (CSP) de la Universidad de Chile.

³ Magíster en Gestión y Políticas Públicas y Administradora Pública de la Universidad de Chile. Colaboradora del Centro de Sistemas Públicos (CSP) de la misma Universidad.

⁴ Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile

Contenido

1. Antecedentes	6
2. Marco conceptual	7
2.1 Enfoque de Derechos Humanos.....	7
2.2 Políticas públicas.....	8
2.3 Políticas públicas y Derechos Humanos.....	9
3. Metodología	10
3.1 Proceso y criterios de búsqueda y selección.....	11
3.2 Construcción del Banco: caracterización de política pública y enfoque de Derechos Humanos.....	11
4. Resultados	14
4.1 Precisiones conceptuales.....	14
4.2 Configuración del Banco de Políticas Públicas.....	14
4.3 Prácticas emergentes en la incorporación de los distintos componentes del enfoque de Derechos Humanos	18
5. Conclusiones	21
5.1 Consideraciones Generales.....	21
5.2 Por categoría de iniciativa.....	21
5.3 Por segmento poblacional	22
6. Recomendaciones	24
7. Referencias	26

I. ANTECEDENTES

Por mandato de la Subsecretaría de Derechos Humanos, en apoyo a su labor de promoción de políticas públicas que buscan proteger y fortalecer los Derechos Humanos por parte de los organismos en la administración del Estado, el Centro de Sistemas Públicos (CSP) inicia el año 2018 un estudio destinado a la generación de conocimiento sobre el desarrollo de iniciativas públicas en Chile que incorporen dicho enfoque en sus principios y su marco de acción.

Este trabajo se materializó en un análisis de políticas públicas cuya población objetivo fueran niños, niñas y adolescentes, personas mayores y/o personas pertenecientes a la diversidad sexual. La información fue sistematizada en un Banco de Políticas Públicas que incorporan el enfoque de Derechos Humanos.

Este Banco de Políticas Públicas (también mencionado como “el Banco”) corresponde a una base de datos que recoge un conjunto particular de iniciativas (de nivel central o local) y las principales características de interés que las describen. En el Banco de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos, las características son agrupadas en dos secciones: 1) Caracterización de la política pública, donde se describen aspectos que permiten entender la iniciativa (presupuesto, año, acciones recomendadas/implementadas, entre otras) y 2) Análisis del enfoque de Derechos Humanos, donde se revisan cada uno de los principios orientadores de dicho enfoque, si son incorporados y la forma en que lo hace.

Esta información se considera un activo valioso para el Servicio pues permite al Estado chileno contar con una línea base que permita diagnosticar el compromiso que manifiestan los distintos organismos públicos, al mismo tiempo que permite medir cualitativamente y cuantitativamente un factor clave en la construcción de cualquier acción pública, considerando el establecimiento posibles metas futuras que reflejen el desempeño y desarrollo de la Subsecretaría en cuanto a sus funciones constituyentes.

De este modo, se espera aportar con material empírico para que las instituciones públicas puedan incorporar el enfoque de Derechos Humanos a lo largo de las etapas del ciclo de políticas públicas, basándose en el ejemplo de políticas públicas ya existentes que incorporan parcial o totalmente este enfoque.

Este estudio es el primero de su tipo en Chile y constituye un producto de valor para la Subsecretaría de Derechos Humanos en su rol articulador de políticas públicas.

A partir de los hallazgos de este estudio, se han elaborado una serie de recomendaciones con la finalidad de ser difundidas entre los distintos actores relevantes en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas, para orientar el trabajo conjunto y coordinado entre la Subsecretaría y otras instituciones del Gobierno Central.

Esta Serie de Sistemas Públicos N°19 recopila las principales características del trabajo realizado junto al equipo de la Subsecretaría de Derechos Humanos. La primera parte presenta los elementos conceptuales que son relevantes conocer y considerar que permiten guiar el trabajo realizado. Luego, se explican los métodos utilizados en el levantamiento y sistematización de la información y su posterior análisis. En la tercera parte, se describen los componentes del Banco de políticas públicas y se resume la información recopilada en éste, que luego decantan en las principales prácticas emergentes en materia de incorporación del enfoque de Derechos Humanos. Por último, se presentan recomendaciones generadas por el Centro de Sistemas Públicos para la Subsecretaría que profundizan en los hallazgos y resultados de este estudio relevando los aspectos fundamentales a considerar en la elaboración de las políticas públicas con este enfoque.

Este estudio es el primero de su tipo en Chile y constituye un producto de valor para la Subsecretaría de Derechos Humanos en su rol articulador de políticas públicas.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1 ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), la ONU declara en su sitio web que estos derechos corresponden a aquellos que son:

“(...) 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 incluye el derecho a la vida y a la libertad, a no estar cometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre muchos otros. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna”⁵.

El enfoque de Derechos Humanos construye, a partir del derecho internacional, *“un marco normativo y conceptual que permite orientar los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, al analizar los problemas sociales y las condiciones de desigualdad existentes, identificando distribuciones inequitativas de poder que dificultan el desarrollo”* (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017, p. 17. Citando a Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006, p. 15).

Estas definiciones se operacionalizan a través de principios orientadores, que permiten al Estado fortalecer la respuesta frente a la obligación de satisfacer el goce de Derechos de los ciudadanos (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017, p. 19). Dichos principios, pueden ser clasificados como transversales, es decir, aplicables a todo tipo de acciones de la política pública, y también como específicos, ya que se aplican en el caso de acciones que apuntan a garantizar la satisfacción de derechos sociales⁶.

Este estudio considera la incorporación del enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas, de uno o varios de los siguientes principios descritos por las Naciones Unidas⁷:

Este estudio considera la incorporación del enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas, de uno o varios de los siguientes principios descritos por las Naciones Unidas:

1. Principios Transversales:

- **Igualdad y no discriminación**, que se refiere a la necesidad de que los distintos instrumentos de política pública reconozcan a todas las personas sin ningún tipo de distinción.
- **Acceso a mecanismos de reclamos administrativos y judiciales**, que garantizan a los ciudadanos exigir el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado con la satisfacción de los derechos.
- **Participación de la sociedad civil**, promoviendo el diálogo, el acceso a la información y la adopción de decisiones colectivas, garantizando el derecho a participar de los asuntos públicos.
- **Incorporación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas**, que permita a la ciudadanía conocer las acciones y resultados de la autoridad.
- **Acceso y producción de información para el diseño y el monitoreo de políticas públicas**, no sólo vinculado a la transparencia, sino también a la manera en que la información se encuentra sistematizada y puesta a disposición de la ciudadanía.

2. Principios Específicos:

- **Obligaciones de efecto inmediato**, que garantiza el derecho a la igualdad y no discriminación y a tomar medidas “deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de esas obligaciones” (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017, p. 27; Citando a Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, 2014, p. 140).

⁵ Extraído de: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>. Revisado el 1 de octubre de 2019.

⁶ Derecho Social es el término legal con el que se denomina a las prácticas legales que tipifican el Estado de Bienestar (Soza, 2008. Citando a Ewald, s/f).

⁷ Ver El enfoque Basado en Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo: hacia un entendimiento común entre los organismos de las Naciones Unidas (2003).

- **Principio de progresividad y no regresividad**, que significa que el Estado no debe adoptar medidas que empeoren el ejercicio de derechos sociales a la población, y debe moverse hacia el mejoramiento de dichas condiciones.
- **Asignación del máximo de recursos disponibles**, que tiene relación con el compromiso en el avance en materia presupuestaria que permita a su vez el avance en materia de acceso a beneficios sociales. En ese sentido, “las justificaciones de orden presupuestario para incumplir con las prestaciones que determinan los derechos sociales son, como principio general, inválidas” (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2017, p. 27; Citando a Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, 2014, p. 140).
- **Protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad**, vinculada con el principio de igualdad y no discriminación, referida a la prioridad que debe poner el Estado y sus instituciones en disponer de recursos para aquellos grupos que se encuentran en una situación de desventaja en cuanto el acceso al ejercicio de sus derechos.
- **Niveles mínimos de derecho**, asegurando niveles de bienestar básicos a partir de los cuales la existencia de los individuos sea digna y autónoma.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Lahera (2008) define una política pública como la acción de una autoridad o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Esto hace referencia también a los cursos de acción y a los flujos de información relacionados con un objetivo público que ha sido definido de forma democrática. Previamente, Page (2006) había desarrollado una definición más amplia de este concepto, de modo que la no-acción frente a un determinado problema se convierte en una política pública por omisión (políticas públicas no explícitas).

En este estudio se entenderá por política pública a aquella acción explícita orientada a resolver una situación problemática que afecta a la población, o parte de ella, en un país. Osorio y Vergara (2017) reconocen al menos cinco aspectos básicos que deben contener las políticas públicas explícitas. Estas son:

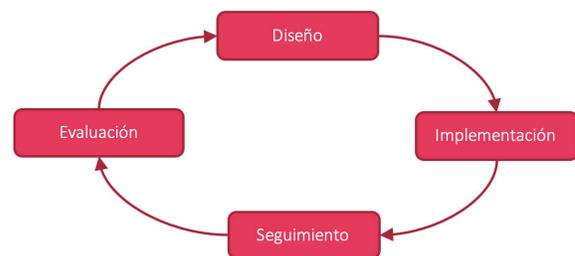
1. Poseer contenido programático.
2. Ser pensadas para un horizonte temporal específico.
3. Tener asociada una teoría de cambio.
4. Operar en un campo de acción determinado (población objetivo y espacio geográfico).
5. Contar con mecanismos de obligatoriedad.

En este estudio, las políticas públicas no explícitas (o por omisión) no fueron incorporadas al Banco de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos, ya que al no contar con garantías acerca de su intencionalidad, ni documentación oficial asequible, el estudio no podría abordarlo en la práctica.

Por otra parte, para identificar el ciclo de políticas públicas en las que podrían ocurrir las diferentes iniciativas susceptibles a ser incorporadas en el Banco, se toma como base el modelo propuesto por Kingdon (1984) y por Harguindéguy (2013), debido a que permiten identificar claramente las cuatro fases de interés del estudio (ver Ilustración 1): (i) diseño (origen del problema, discusión de alternativas, definición y diseño), (ii) implementación, (iii) seguimiento y (iv) evaluación.

Ilustración 1:

Ciclo de políticas públicas



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

En el modelo de la Ilustración 1, el punto de partida es la etapa del diseño, que comienza una vez que se define un problema público (**agenda setting**) que el Estado identifica y donde confluyen distintos factores interdependientes, subjetivos y dinámicos vinculados a los actores afectados por el problema. Tras esto, comienza la discu-

sión de alternativas y el diseño de una solución, donde se consideran distintos criterios de análisis y se elige un determinado curso de acción. Para efectos de este estudio, se considerarán principalmente la definición de los objetivos, las líneas de acción, las metas e indicadores del proceso y los resultados (IPPDH, 2014, p.23).

La siguiente fase del ciclo es la de la implementación, que corresponde a la puesta en marcha de las decisiones políticas a través de hechos concretos y que puede conceptualizarse como “un conjunto deliberado de secuencias de actividades del gobierno que están orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política” (Lahera, 2005, p.2; en Subsecretaría de Derechos humanos, 2017, p. 39).

Posteriormente, en la fase de seguimiento se realiza la supervisión de la implementación, que permite ir paso a paso evaluando el grado de éxito de la política en el corto plazo, así como el alcance de sus objetivos y la identificación de problemas que necesitarán ser corregidas en el diseño, de ser necesario.

Finalmente, en la evaluación de resultados se esclarecen los efectos de la política **pública**, lo que genera aprendizajes para mejorar tanto el diseño como la implementación, ya que, dentro de otras cosas, se comprende cómo se ha modificado la problemática con la aplicación de la política, lo que a su vez debiese generar cambios en las etapas siguientes del ciclo a partir de los aprendizajes, dándole, así, su carácter circular.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS

La primera vinculación explícita entre Derechos Humanos y políticas públicas que los Estados establecieron aparece en 1993, con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

Ya en la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del año 1993, queda manifiesta la necesidad de “establecer políticas públicas que se encaminaran hacia los Derechos Humanos”

(Vásquez & Delaplace, 2011, p. 38), sugiriendo 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 de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Por otra parte, la incorporación de una perspectiva de Derechos Humanos asumida como un deber del **ethos** de los países del mundo occidental, no debiese ser contraproducente a los conceptos de eficiencia y control del gasto en cualquier modelo de gestión del aparato Estatal. Incluso en modelos como el de la Nueva Gerencia Pública o **New Public Management**⁸ tan expandido en América Latina, es posible guiar las acciones públicas bajo la brújula del Enfoque de Derechos Humanos. En este sentido, además de no haber una contradicción entre un uso eficiente de los recursos y la perspectiva de Derechos Humanos, 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 (Vásquez y Delaplace, 2011). Resulta clave, entonces, la necesidad de adherir a estándares básicos para cada Derecho Humano, siguiendo las observaciones de los Comités de las Naciones Unidas.

De esta forma, y comprendiendo todos los antecedentes hasta aquí presentados, el Estado debería velar y garantizar porque existan acciones que faciliten el seguimiento del cumplimiento de los Derechos Humanos en los distintos 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 que debería realizar para asegurar el Enfoque de Derechos Humanos.

La primera vinculación explícita entre Derechos Humanos y políticas públicas que los Estados establecieron aparece en 1993, con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

⁸ Se llama “**New Public Management**” al paradigma en que se postula una reducción del tamaño del Estado y de su participación en la provisión de bienes y servicios públicos, introduciendo lógicas de mercado e ideas del gerencialismo que usualmente son aplicadas en la gestión de empresas privadas (Hood, 1991).

3. METODOLOGÍA

Esta sección describe los principios metodológicos empleados en este estudio, y detalla las actividades desarrolladas para la recolección y el procesamiento de la información en la elaboración del Banco. La Ilustración 2 presenta un esquema con la secuencialidad de este proceso, de carácter iterativo.

Para la construcción del Banco de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos se realizó una selección de iniciativas en base a los siguientes criterios:

1. Que sea liderada por alguna institución pública, aun cuando esta sea autónoma y/o cuando en ella participen otros actores, ya sean privados o de la sociedad civil. Al respecto, este estudio considera a 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 las municipalidades del país.
2. Que no tenga más de 10 años de antigüedad respecto de la finalización de su implementación, en caso de que no estén siendo ejecutadas en la actualidad.
3. Que tenga respaldo en documentación y/o estadísticas producidas por la institución que se encuentra involucrada en su implementación, y que dicha documentación y/o estadísticas sean publicadas en línea.
4. Que la política se encuentre en, al menos, una de las fases del ciclo de políticas públicas. Esto implica que se consideraron dentro del universo aquellas que, por ejemplo, sólo tenían su diseño elaborado,

siempre y cuando cumplieren con las otras características indicadas en este apartado, particularmente el respaldo en documentación.

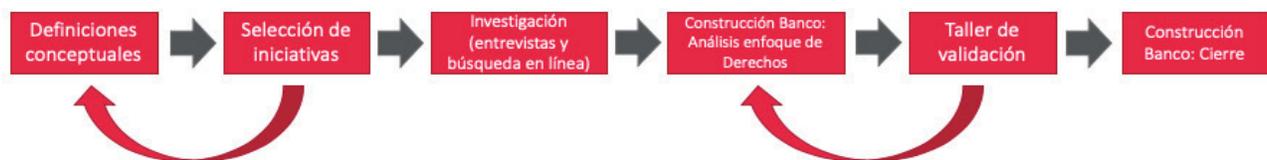
Incorporar como criterio excluyente la presencia de los cinco elementos antes mencionados por Osorio y Vergara (2007), que definen una política pública de manera estricta, habría significado no poder identificar suficientes casos para construir un Banco de políticas públicas a partir del cual fuese posible hallar prácticas destacables. Esta situación obligó a un proceso iterativo que permitió consensuar nuevos criterios de selección para la versión final del Banco, a partir de precisiones conceptuales que se convirtieron en un resultado valioso de este estudio.

Finalmente, **sólo se incluyeron** en el Banco, aquellos casos de iniciativas que pueden referenciarse de manera oficial a los órganos de la Administración del Estado o Municipios a través de documentos **públicos tales como:** leyes, decretos, oficios, auto acordados, guías, manuales, informes de seguimiento, orientaciones, entre algunos otros. Este requisito, excluyente, garantiza que, a futuro, tanto los hallazgos y las conclusiones que emerjan de este Banco puedan ser reconstruidos por un tercero.

Es así como toda iniciativa que cumpliera los requisitos anteriormente expuestos y que declarase explícitamente la incorporación del enfoque de Derechos Humanos fue incorporada y analizada.

Ilustración 2:

Metodología del estudio



Fuente: Elaboración propia

3.1 PROCESO Y CRITERIOS DE BÚSQUEDA Y SELECCIÓN

La primera acción de búsqueda fue levantar información desde los sitios web de distintos organismos ministeriales⁹. Además, se revisaron las secciones de Evaluación de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos, y el Banco Integrado de Políticas Sociales¹⁰. Adicionalmente, se revisaron los sitios web de las municipalidades, particularmente los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS) y las secciones de transparencia.

Esta búsqueda dirigida se complementó con el uso de **keywords** en el motor de búsqueda de google. Las palabras utilizadas tienen directa vinculación con los segmentos de interés del estudio: “infancia”, “niñez”, “adolescencia”, “adulto mayor”, “LGBTI” y “género”, además de algunos conceptos asociados a políticas como “política”, “programa” o “plan” y otros institucionales como “ministerio”, “municipio” o “servicio”.

A la búsqueda en línea se sumó un proceso de entrevistas a actores relevantes en cada uno de los segmentos de estudio, con el objetivo de identificar aquellos casos de políticas públicas que fueran destacados, junto con identificar nuevos criterios para la búsqueda de estas iniciativas por la web. Participaron de este proceso funcionarios de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, de la Subsecretaría de la Niñez, de la Defensoría Penal Pública, de la Corte Suprema, entre otras instituciones, a los que se sumaron trabajadores de organizaciones del tercer sector como las fundaciones Iguales, Transitar, Todo Mejora y otros organismos internacionales como UNICEF. Además, se conformó un panel de expertos de la Universidad de Chile y la Universidad de Concepción especializados en temas de políticas públicas, personas adultas mayores, diversidad sexual e infancia y adolescencia, que apoyó al equipo de investigadores en la validación de los hallazgos y criterios de composición del Banco.

3.2 CONSTRUCCIÓN DEL BANCO: CARACTERIZACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA Y ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El Banco resulta de la aplicación de un análisis de dos categorías: 1) la identificación de políticas, programas y orientaciones en base a los componentes esenciales del ciclo de políticas públicas y; 2) la aplicación de las dimensiones de Derechos Humanos, a los ejemplos de política pública identificados.

3.2.1 Sección de caracterización de política pública

Para la caracterización se revisaron y definieron los principales elementos que permitieran hacer una descripción de las políticas públicas a abordar. Esta información se resume en la Tabla 1.

El Banco resulta de la aplicación de un análisis de dos categorías: 1) la identificación de políticas, programas y orientaciones en base a los componentes esenciales del ciclo de políticas públicas y; 2) la aplicación de las dimensiones de Derechos Humanos, a los ejemplos de política pública identificados.

3.2.2 Sección de enfoque de Derechos Humanos

Para el segundo análisis se identificaron los cinco principios transversales del enfoque de Derechos Humanos, evaluando en cada iniciativa su incorporación, además de la declaración explícita de la incorporación del enfoque de derechos humanos por parte de la institución. La cantidad de componentes incorporados en las iniciativas fue considerada una medida del desarrollo del enfoque de Derechos Humanos de ésta.

Al identificar aquellos elementos que describieran los principios específicos de los derechos sociales, se evaluó si era posible incluirlos en el Banco. Para esto, se consideró la necesidad de contar con información adicional a la recolectada para realizar el análisis, capturando así ese nivel de especificación. Sin perjuicio de lo anterior, se

⁹ Incluyendo, mas no limitado a: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación.

¹⁰ El Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) es un sistema de Información administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, que “pone a disposición de la ciudadanía el listado oficial de los programas sociales y una descripción para cada uno de ellos”. Más información disponible en: http://www.programassociales.cl/que_es. Revisado el 17 de octubre de 2019.

incluyeron algunas dimensiones, aunque no se generara una sección específica para los derechos sociales finalmente. La Tabla 3 presenta cada una de las componentes específicas y aplicables a los derechos sociales y las razones para incorporarlas, o no, en el Banco.

Tabla 1:

VARIABLES DE ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA RECOGIDOS EN EL BANCO

VARIABLE	DESCRIPCIÓN
Ámbito*	Principal área donde impacta la iniciativa (por ejemplo: educación, protección social, vivienda). Esta variable es utilizada para analizar las diferentes iniciativas incorporadas en el Banco, y su nivel de desarrollo en materia de enfoque de Derechos Humanos.
Medidas propuestas	Selección de las principales acciones que propone o mandata, y la institucionalidad que crea la iniciativa analizada.
Presupuesto	Monto, en pesos chilenos, asignados al 2017 (o el último año en que fue implementada, en caso de no estar vigente).
Año de implementación	Momento en que comenzó su implementación y/o su entrada en vigencia.
Teoría del cambio	Existencia de los componentes de una teoría de cambio: Descripción de problema al que responde, meta o visión que declara la iniciativa y mecanismos para lograr el impacto deseado.
Características de la población objetivo	Descripción cualitativa del segmento objetivo (grupo etario, condición de vulnerabilidad, sexo).
Cobertura geográfica	Alcance de la iniciativa: Nacional, Regional, Comunal
Obligatoriedad	Análisis sobre el grado de responsabilidad en la implementación: Mecanismo de obligatoriedad e institución responsable

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2:

DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES INCORPORADAS EN LA SECCIÓN DE ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN
Declaración explícita del enfoque de Derechos Humanos	Declaración explícita en la documentación de la iniciativa acerca de la incorporación de este enfoque.
Igualdad y no discriminación	La iniciativa se aplica de forma transversal sin características arbitrarias. Se añadió una componente de garantías reforzadas en función de la vulnerabilidad, en caso de que sí atendía a un segmento particularmente vulnerable dentro de la población objetivo.
Acceso a mecanismos de reclamos administrativos y judiciales	Declaración explícita en la documentación de la existencia de una instancia de apelación para los ciudadanos que se sientan vulnerados en su derecho al acceso a los beneficios que entrega la política.
Participación de la sociedad civil	Declaración explícita en la documentación de la existencia de un mecanismo de colaboración de la sociedad civil en cualquiera de las etapas del ciclo de políticas públicas.
Mecanismos de transparencia frente a requerimientos de información	El organismo responsable pone a disposición de la ciudadanía o de quien lo solicita, información sobre la iniciativa (se analizó por separado la transparencia activa de la pasiva).
Acceso y producción de información para el diseño y monitoreo de políticas públicas	Existencia de un repositorio de información, de acceso público, con actualización periódica, donde se establecen aspectos como objetivos, indicadores de desempeño, resultados parciales y evaluaciones.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3:

Principios de derechos sociales del enfoque de Derechos Humanos

COMPONENTE	SITUACIÓN RESPECTO AL BANCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Obligaciones de efecto inmediato	Este principio fue analizado e incluido en el Banco, entendiendo que se refiere a la obligación de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de estas obligaciones, lo que podría ser evaluado en base a la documentación disponible.
Principio de progresividad y no regresividad	Excluido del análisis, debido a que requiere información sobre: (a) Detalle del gasto de cada institución pública que pudiera estar vinculada directa o indirectamente con las políticas levantadas y otras similares, anteriores a 10 años y (b) Impacto de las políticas levantadas, en cuanto al nivel de "goce de derechos" que alcanzó la población intervenida.
Asignación del máximo de recursos disponibles	Excluida del análisis, dado que excede el alcance del estudio y, al igual que el principio de progresividad y no regresividad, requiere de información que no necesariamente es pública para todas las instituciones estudiadas.
Protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad	Incluido en el Banco, a partir del análisis de existencia de garantías reforzadas en razón de vulnerabilidad en la componente de "Igualdad y no discriminación".
Niveles mínimos de derecho	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 recogidas en el Banco. Por esta razón, no se incorporó e el análisis.

Fuente: Elaboración propia

4. RESULTADOS

4.1 PRECISIONES CONCEPTUALES

A raíz de las características de las políticas públicas identificadas en etapas tempranas del proyecto, y del reconocimiento de que éstas no se apegan a las definiciones tradicionales de política pública en la literatura, se diseñaron nuevas precisiones conceptuales de política pública. Estas definiciones son funcionales al estudio y permiten categorizar las iniciativas identificadas e incorporadas en el Banco, y las políticas públicas a nivel general, según su nivel de complejidad.

1. **Políticas:** Iniciativas de orden general, asociadas al logro con fines de mediano y largo plazo, cuyos plazos de implementación son 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 al otorgamiento de una prestación o servicio para un grupo determinado de la población. Normalmente tienen un presupuesto asignado que está 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 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.

Cabe destacar que las tres categorías corresponden a políticas públicas o iniciativas, y, por lo tanto, en adelante se hará referencia a “políticas” para nombrar a aquellas iniciativas que cumplen con la definición recién entregada.

4.2 CONFIGURACIÓN DEL BANCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se identificaron un total de 171 iniciativas (políticas, programas y/u orientaciones de políticas públicas) con enfoque de Derechos Humanos que cumplen con los criterios de selección propuestos en la metodología, las que se desagregan según describe la Tabla 4.

Tabla 4:

Resumen de iniciativas 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 (2019).

En 170 de los casos identificados, se está hablando de iniciativas que fueron implementadas o que se encontraban en etapa de implementación a la fecha de cierre de la investigación. **Sólo se registró un caso cuyo diseño ya había finalizado, pero aún no se había implementado.**

Se identificaron en total 13 ámbitos donde las iniciativas generan o buscan generar impacto, siendo las más destacadas las de Protección Social (59), de Educación (36) y de Salud (29), principalmente orientadas a los segmentos poblacionales de “Infancia y Adolescencia”, y “Personas Adultas Mayores” (ver Gráfico 1).

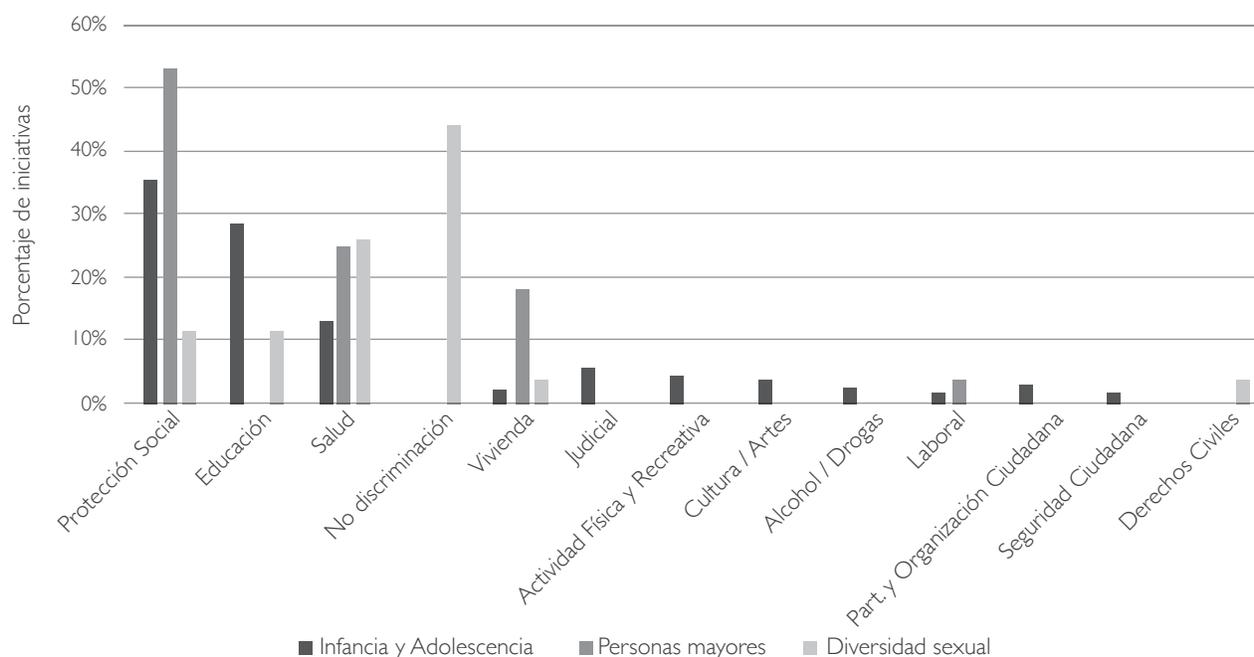
Se puede apreciar en el Gráfico 1 que las iniciativas orientadas al ámbito de No Discriminación (13 en total) constituyen un caso excepcional, dado que su totalidad estaba orientada al segmento poblacional de “Diversidad Sexual”, y corresponden al 45% de las iniciativas identificadas para dicho segmento.

La clasificación de las iniciativas en los ámbitos identificados no es taxativa y se mantiene sujeta a diferentes definiciones, toda vez que algunas de éstas fueron clasificadas en un ámbito cuando podrían haber incidido en más de uno¹¹.

Se identificaron un total de 171 iniciativas (políticas, programas y/u orientaciones de políticas públicas) con enfoque de Derechos Humanos que cumplen con los criterios de selección propuestos en la metodología, las que se desagregan según describe la Tabla 4.

Gráfico I:

Distribución de iniciativas (porcentaje) entre ámbitos, según segmento analizado

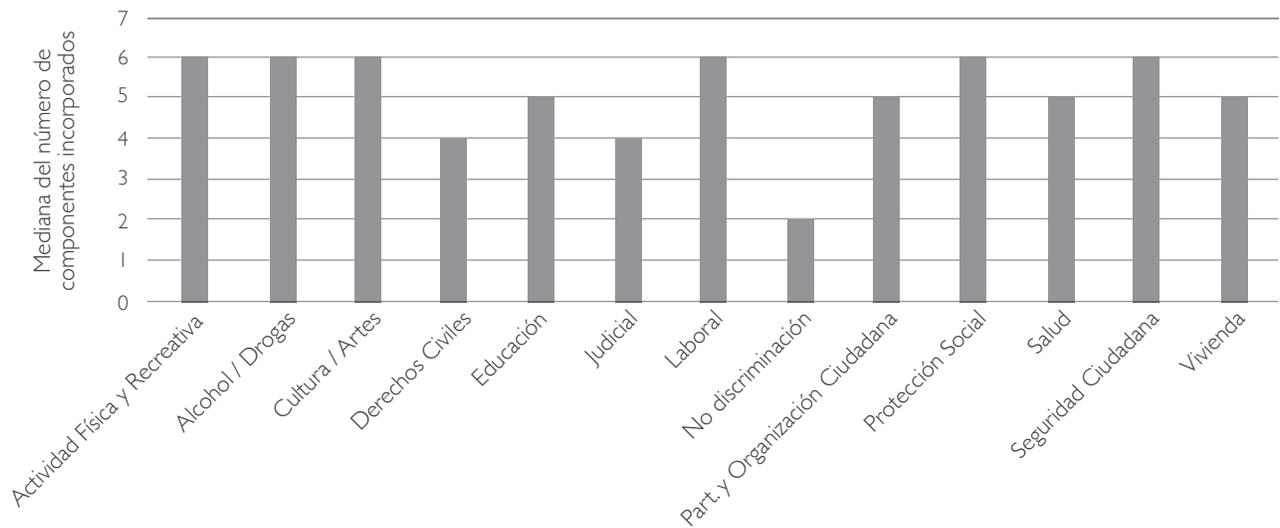


Fuente: Elaboración propia

¹¹ Por ejemplo, la circular 0768 "Derechos de niños, niñas y estudiantes trans en el ámbito de la educación", del Ministerio de Educación, que pudo ser clasificada tanto como en Educación como en No discriminación.

Gráfico 2:

Mediana del número de componentes incorporados, según ámbito primario



Fuente: Elaboración propia

Cabe destacar el alto nivel de heterogeneidad en cuanto a la cantidad de iniciativas levantadas por **ámbito de impacto**, pues mientras que “Laboral” es un ámbito donde apenas se detectaron 3 casos, en “Protección Social” se detectaron 59, representando un tercio del Banco.

Para analizar el grado de desarrollo del enfoque de Derechos Humanos en las iniciativas, por ámbito de impacto, se analizó la mediana de la cantidad de componentes incorporados en cada ámbito. Cabe recordar que cuando se habla de un bajo desarrollo en un ámbito, se está diciendo que incorpora pocos componentes del enfoque de Derechos Humanos, además de un bajo número de iniciativas detectadas.

Se observa que las iniciativas enfocadas en el ámbito de “No Discriminación” no desarrollan de forma sustantiva el enfoque de Derechos, pues al menos la mitad de las iniciativas detectadas en este ámbito incorporan como máximo dos componentes de un total de 8.

Por el contrario, en materia de “Seguridad Ciudadana”, de “Integración Laboral”, de “Actividad Física” y de “Protección Social”, se observa que, al menos, la mitad de sus iniciativas incorporan 6 o más componentes de los revisados.

Por su parte, “Alcohol y Drogas” y “Cultura y Artes” no son categorías que puedan ser consideradas como casos destacables debido al bajo número de iniciativas (3 y 4, respectivamente) identificadas para el Banco.

Al estudiar la dependencia de las iniciativas incorporadas en el Banco, se encuentra que las que predominan son aquellas que han sido impulsadas y/o gestionadas a nivel de gobierno central. Sólo 20 de las 171 iniciativas fueron implementadas por municipios, lo que corresponde apenas a un 12%. Esto se explica, principalmente, por el bajo nivel de estandarización existente entre municipios a la hora de presentar, promocionar y documentar sus iniciativas.

Se observa que las iniciativas enfocadas en el ámbito de “No Discriminación” no desarrollan de forma sustantiva el enfoque de Derechos, pues al menos la mitad de las iniciativas detectadas en este ámbito incorporan como máximo dos componentes de un total de 8.

Para estudiar en mayor detalle la distribución de los componentes por segmento poblacional de acción, se tiene que la Ilustración 3 muestra un diagrama octogonal,

donde cada arista representa uno de los 8 componentes estudiados, y cada línea interior representa el desarrollo del enfoque de Derechos Humanos para cada segmento poblacional (medido en función del grado de incorporación de cada componente). El caso ideal de la Ilustración 3 sería aquel en el que cada uno de los segmentos mostrase un octágono regular como el que se aprecia con la línea negra. Cabe señalar que las líneas concéntricas octogonales —que representan a la figura cada vez más pequeña hacia el interior—representan un avance de un quinto del desarrollo, es decir, la primera línea octogonal interior representa un 20%, la segunda representa un 40% del desarrollo, y así hasta el 100%.

De la ilustración 3, se observa que los tres segmentos poblacionales muestran un alto nivel de incorporación del componente “Ausencia de Discriminación”, siendo el segmento de “Personas Adultas Mayores” (la línea verde) la menos desarrollada en dicho segmento (cerca de un 80% de las iniciativas analizadas incorporaban este componente, frente al 100% de los otros dos segmentos).

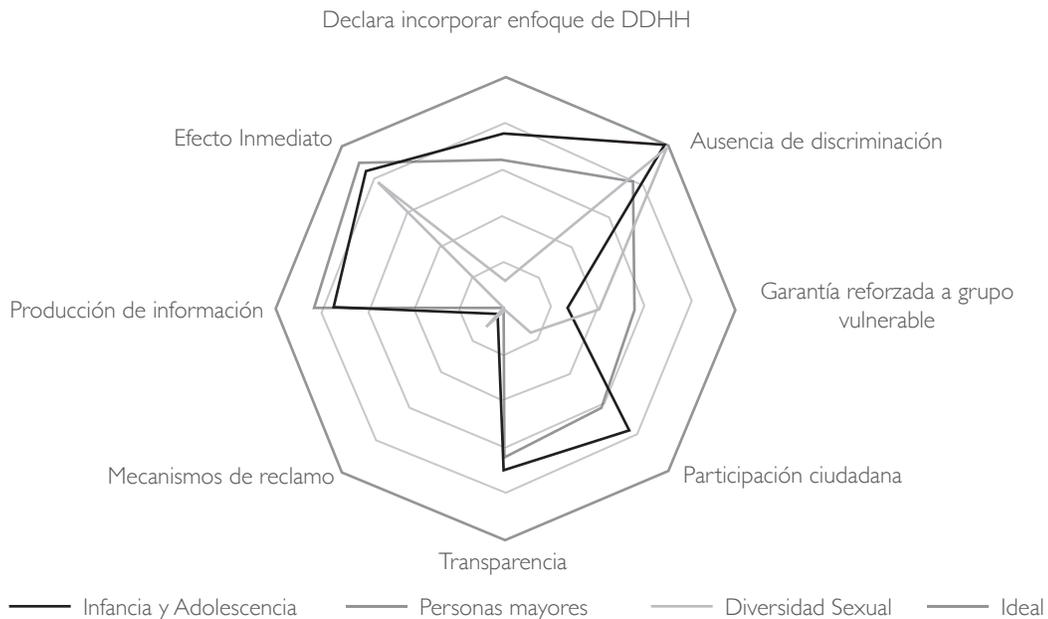
El acceso a “mecanismos de reclamos administrativos o judiciales” a los que la población puede acceder, en caso de ver vulnerado su derecho al acceso al ejercicio de sus derechos, es un componente poco incorporado en el desarrollo de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos para los tres segmentos analizados, siendo la componente menos incorporada por las iniciativas revisadas (sólo en 7 de un total de 171).

No es posible visualizar casos claros respecto a la presencia explícita 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 derechos hacen referencia a los procesos de reclamo o denuncia tradicionales (realizar la denuncia respectiva en Carabineros, PDI, Tribunales de Familia, o Fiscalías), sin ser claros en esta orientación, lo que no se condice con una incorporación adecuada del principio.

En cuanto a la declaración explícita de la incorporación del enfoque de Derechos Humanos, al hacer una revisión

Ilustración 3.

Nivel de incorporación del enfoque de Derechos Humanos, según segmento analizado



Fuente: Elaboración propia

por segmento poblacional se observa una brecha entre las políticas orientadas a la “diversidad sexual” en comparación al resto de los segmentos analizados, toda vez que las iniciativas orientadas a este segmento no refieren, en su documentación oficial, incorporarlo explícitamente.

El mismo fenómeno se aprecia en cuanto a la existencia de “mecanismos de transparencia” y la “producción de información” para el monitoreo de iniciativas. Pese a que se ha desarrollado más en los segmentos de “Infancia y Adolescencia” y “Personas Adultas Mayores”, en la práctica muy pocas iniciativas han innovado en prácticas que crean valor en esta materia (la implementación de procesos distintos de los reglamentados para cualquier repartición del Estado vía Ley de Transparencia) y las que lo han hecho sólo constituyen evidencia anecdótica.

El Gráfico 4 muestra la frecuencia de iniciativas por cantidad de componentes incorporados a lo largo del ciclo de políticas públicas, divididas según segmento poblacional. Se observa allí que en términos de componentes incorporados, las políticas en “Infancia y Adolescencia” son las más desarrolladas, observando que un 60% de estas incorporan a lo menos 6 de los 8 componentes analizados. Con respecto a la “Diversidad Sexual”, se observa un desarrollo menor en la mayoría de las iniciativas, donde el 77% no alcanza los 4 componentes.

4.3 PRÁCTICAS EMERGENTES EN LA INCORPORACIÓN DE LOS DISTINTOS COMPONENTES DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

I. Declaración explícita del enfoque de Derechos Humanos

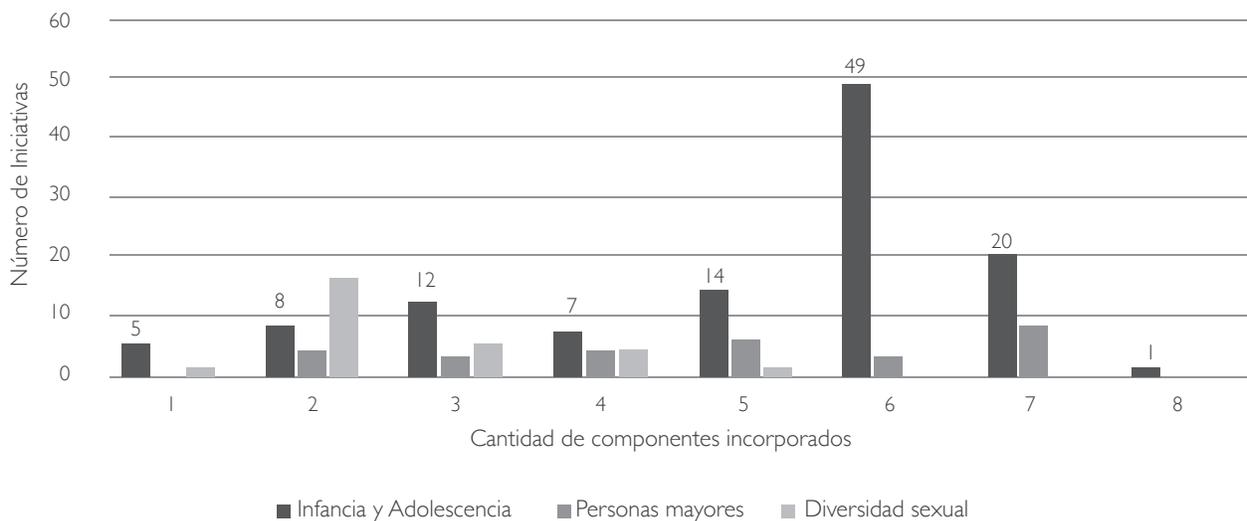
Se han identificado al menos 2 iniciativas que destacan a la hora de declarar de manera formal y explícita la incorporación del enfoque de Derechos Humanos:

- Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia (2018-2025)
- Plan 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.

Gráfico 4:

Frecuencia de iniciativas por cantidad de componentes del enfoque de DDHH incorporados



Fuente: Elaboración propia

2. Ausencia de discriminación y garantías reforzadas a grupos vulnerables

Las iniciativas que destacan al incorporar este componente son aquellas que logran corregir fallas que limitan el acceso a algún derecho o beneficio otorgado por el Estado (por ejemplo, dignidad en el trato al interior de comunidades educativas en el caso de la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022), y la prevención de situaciones que puedan coartar esta condición (situación de maltrato a adultos y adultas mayores alcanzada cierta condición de dependencia en el caso de la Política de Buen Trato al Adulto Mayor).

Adicionalmente, fomentan la inclusión, dirigiéndose específicamente a grupos que son más susceptibles de sufrir estas vulneraciones (extranjeros, transgéneros, población penal, por ejemplo). Algunas de estas iniciativas visibilizan riesgos a los que se enfrentan estas comunidades en situación de vulnerabilidad (mayor probabilidad de infringir la ley, o propensión a enfermedades como depresión), entregando recomendaciones para abordar estas amenazas (Guía práctica de consejería en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes).

3. Acceso a mecanismos de reclamos administrativos y judiciales

Los mecanismos de reclamo administrativos y judiciales son el componente del enfoque de Derechos Humanos cuya incorporación efectiva ha sido más difícil de identificar. No obstante, se destaca el caso de la Circular 0768 del Ministerio de Educación (“Derechos de niños, niñas y estudiantes trans en el ámbito de la educación”), la que, sin perjuicio de no reconocer un mecanismo formal de reclamo, 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.

Se ha puesto especial consideración en aquellas iniciativas 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.

4. Participación de la sociedad civil

Las iniciativas que sobresalen al incorporar este componente lo hacen por el alcance de la participación ciudadana y cómo ésta es parte de un proceso vinculante (por ejemplo, “Yo opino, es mi derecho” fue un proceso consultivo realizado entre 2015 y 2016 donde participaron más de 2 millones de niños y sus resultados han servido como *inputs* para el diseño de otras políticas públicas en infancia). Además, se recogieron casos donde se invitó 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’), y donde se innovó en los mecanismos de participación y la etapa del ciclo de políticas públicas donde se incorpora la opinión ciudadana (la implementación y operación de los Centros de Atención a la Diversidad se dejó en manos de una fundación especialista en materia de inclusión a la población perteneciente a la diversidad sexual).

5. Mecanismos de transparencia frente a requerimientos de información

Se ha puesto especial consideración en aquellas iniciativas 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. En este contexto, Chile Crece Contigo ha puesto a disposición de la ciudadanía información acerca de su gestión y funcionamiento en un blog de acceso público¹². Mientras que el programa “Juntos más seguros” realizó una serie de cuentas públicas locales en los barrios intervenidos.

6. Acceso y producción de información para el diseño y monitoreo de políticas públicas

Tal como en el caso de la transparencia, se ha considerado como una buena práctica agregar valor más allá del mínimo exigible por ley, lo que en este caso significa no limitarse a la mera publicación de los datos, sino en su presentación en algún formato amigable que permita generar conclusiones por todos los grupos de interés. En esta línea, destacan programas como Chile Crece Contigo, del que se valora particularmente el seguimiento periódico a su implementación y resultados (que cuenta con al menos dos evaluaciones y una memoria donde se

¹² El blog está disponible en el sitio web <https://crececontigomds.blogspot.com>. Consultado el 23 de abril de 2019 a las 18:59.

recogen los principales resultados, hallazgos y conclusiones entre los años 2006-2010), y el Programa de Apoyo a la Atención en Salud Mental para el cual se han encargado evaluaciones a consultoras externas con el objetivo de generar propuestas de mejora a los programas en cuestión garantizando la objetividad del análisis.

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 acciones que en ella se dictan, 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).

Bajo este criterio, se destaca la Circular 18 del Ministerio de Salud (“Instruye sobre ciertos aspectos de la atención de salud a niños, y niñas intersex”) que 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. Aquí se observa no sólo una orientación para las instituciones, sino además se indica una priorización a nivel central sobre cuál de las indicaciones recibidas es necesario priorizar.

Por otra parte, la iniciativa “Programa 24 Horas para la población infanto-adolescente”, 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.

Bajo este criterio, se destaca la Circular 18 del Ministerio de Salud (“Instruye sobre ciertos aspectos de la atención de salud a niños, y niñas intersex”) que 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. Aquí se observa no sólo una orientación para las instituciones, sino además se indica una priorización a nivel central sobre cuál de las indicaciones recibidas es necesario priorizar.

5. CONCLUSIONES

5.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Para mayor claridad, las conclusiones se presentan en dos subsecciones de acuerdo con las dos fases de implementación del Banco de políticas públicas: (i) políticas públicas incorporadas en el Banco, y (ii) el desarrollo del enfoque de Derechos Humanos.

5.1.1 Políticas Públicas incorporadas en el Banco

En términos generales, las iniciativas identificadas e incorporadas en el Banco de políticas públicas no responden con claridad a un ciclo lógico, no están basadas en una teoría del cambio clara, no cuentan con recursos suficientes, ni sistemas de monitoreo y evaluación, ni con mecanismos de participación y, en general, tampoco cuentan con mecanismos de exigibilidad formales y explícitos, que garanticen el cumplimiento de los objetivos de política pública fijados por la autoridad.

La categorización de iniciativas en políticas, programas y orientaciones permitió, primero, incluir más iniciativas en el Banco que sólo políticas públicas en el sentido formal y, segundo, distinguir niveles de intensidad de implementación. Las políticas se vinculan fuertemente a la etapa de diseño del ciclo de políticas públicas, los programas a niveles intermedios de implementación, y las orientaciones a guías para la actuación o estándares de protección de derechos.

Esta categorización conceptual es de gran importancia, pues la falta de claridad sobre el uso técnico del concepto de “política pública” no es inocuo. Una confusión en su uso puede afectar las labores de orientación que, sobre esta materia, pueda desarrollar la Subsecretaría de Derechos Humanos con otras reparticiones públicas.

5.1.2 Desarrollo del Enfoque de Derechos Humanos.

Existe poca claridad en el sector público, 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.

En particular, se advierte que, en un alto número de los casos revisados para el Banco, se confunde el “enfoque de Derechos Humanos” con la incorporación o mención

explícita a los 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 den cuenta de la incorporación del enfoque. Esto es especialmente débil, tratándose de los documentos desarrollados a nivel municipal.

Con todo, aun tratándose del BIPS, resulta claro 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 reclamos y denuncias por parte de la población, así como respecto a la 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 tres ámbitos: protección social, educación, salud. 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.

5.2 POR CATEGORÍA DE INICIATIVA

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:

5.2.1 Políticas

Tratándose de políticas, existen indicios de una utilización emergente de la expresión enfoque de Derechos Hu-

manos y algunos de sus principios, particularmente a las exigencias derivadas del componente de igualdad y 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.

No obstante, en términos generales, las políticas demuestran una baja **performance** en relación con 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.

Finalmente, se observa que, en muchos casos, las políticas son discontinuadas, o no existe claridad sobre el proceso de implementación, monitoreo y evaluación de estas. Ello podría deberse a una falta de mirada global y estratégica de las distintas etapas del ciclo de políticas públicas en los segmentos de Infancia y Adolescencia, las Personas Adultas Mayores y la Diversidad Sexual, lo que afecta la existencia de procesos formales de evaluación, monitoreo y rediseño de procesos de largo plazo.

5.2.2 Programas

Este tipo de iniciativa es la de más amplio uso entre todas las incorporadas en el Banco. Se advierte que el principio que parece ser incorporado de mejor forma es el de igualdad y no discriminación, incorporando en algunos casos el reforzamiento de garantías para población especialmente vulnerable. Por ejemplo, NNA migrantes; NNA trans; adolescentes en conflicto con la ley penal.

A esto se puede agregar 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), resultando de particular preocupación la escasa incorporación del componente “reclamos administrativos y judiciales” (más allá de la existencia de mecanismos vigentes en la legislación general).

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 po-

der concreto para obtener el cumplimiento de las prestaciones, acciones y estándares que se reconocen.

5.2.3 Orientaciones

La revisión general de orientaciones en el Banco de políticas públicas da cuenta de una progresiva utilización de este tipo de iniciativas por parte de las instituciones, con el objetivo de reforzar falencias en la 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 NNA trans.

Así, el levantamiento realizado para la construcción del Banco 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 para el Banco, especialmente a la luz de las propias opiniones de quienes se debieran ver beneficiadas por ellas.

5.3 POR SEGMENTO POBLACIONAL

5.3.1 Infancia y Adolescencia

El estudio logró determinar la existencia de un número muy superior de iniciativas aplicables enfocadas en la Infancia y Adolescencia, en comparación con la población de Personas Adultas Mayores y la Diversidad Sexual.

De modo provisorio, se advierten algunos factores que podrían 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.

Respecto de las iniciativas específicas de esta área temática, se identifica un uso mayor de Políticas, en relación con la población de Personas Adultas Mayores y de la Diversidad Sexual. 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.

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.

Un hallazgo particularmente relevante en este segmento poblacional dice relación con una baja incorporación del componente de existencia de mecanismos 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) versus un muy bajo nivel de garantías secundarias para reclamar por su exigibilidad (denuncias, reclamos, acciones administrativas y judiciales).

5.3.2 Personas Adultas Mayores

Tratándose de las iniciativas 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 del bajo uso del enfoque de Derechos Humanos, se considera que puede haber factores que expliquen tal tendencia. En especial, la revisión de iniciativas en este segmento poblacional permite advertir la existencia de un acercamiento especialmente asistencialista para esta población.

De especial relevancia en este segmento poblacional 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 programas y orientaciones respecto de esta población.

En relación con las dimensiones concretas del enfoque de Derechos Humanos, los ejemplos de iniciativas levantados muestran una utilización relativamente extendida de los elementos de no discriminación, transparencia (en cumplimiento de la ley), obligaciones de efecto inmediato y producción de información para el monitoreo.

5.3.3 Diversidad Sexual

Este segmento poblacional es el que implicó los mayores desafíos a la hora de identificar iniciativas en los tres niveles identificados (políticas, programas y orientaciones). Como se recoge en el Banco, las políticas públicas exhiben un déficit estructural cuando se trata de la protección y garantía de los derechos de la población de la Diversidad Sexual¹³

A diferencia del caso de la Infancia y Adolescencia, 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 la Diversidad Sexual. Por el contrario, se advierte un bajo número de iniciativas de estas características, las que cubren parcial e insuficientemente algunos aspectos de la vida de las personas que forman parte de este segmento.

En relación con los componentes de desarrollo del enfoque de Derechos Humanos, el estudio recoge un alto uso de la dimensión de no discriminación y garantías reforzadas, especialmente en lo referido al cruce entre Infancia y Adolescencia 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

¹³ 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.

6. 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 nuevas iniciativas de acuerdo con el 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 los tres segmentos poblacionales 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 y la innovación públicas.
- 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 Subsecretaría 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 públicas.
- 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.

- Integrar el enfoque de DDHH en la evaluación de asignación de recursos a programas públicos, con el fin de incentivar a las instituciones públicas a que in-

corporen dicho enfoque en el diseño de programas, permitiendo además generar indicadores que midan y monitoreen los recursos destinados a este tipo de iniciativas.

7. REFERENCIAS

A

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1948).

Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 diciembre 1948, 217 A (III). París: autores.

C

Contraloría General de la República. (2018).

Organigrama de la administración del Estado. Santiago de Chile.

D

Di Virgilio, M. & Solano, R. (2012).

Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

H

Harguindegúy, J. B. (2013).

Análisis de las Políticas Públicas (2° ed.). Madrid: Tecnos.

I

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH). (2014).

Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos. Mercosur: IPPDH.

K

Kingdon, J. (1984).

Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown & Co.

L

Lahera, E. (2005).

Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (35), 1-10.

Lahera, E. (2008).

Introducción a la Políticas Públicas. Santiago: CEPAL.

O

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2006).

Preguntas frecuentes donde el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York: ACNUDH.

Osorio, C., & Vergara, J. M. (2016).

La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(2), 235-254.

P

Page, E. C. (2006).

The origins of policy. *The Oxford handbook of public policy*, 207-227.

S

Sepúlveda, M. (2014).

De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social. Serie Políticas Sociales, N° 189. CEPAL & Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

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>

Sosa, R. (2008).

“Concepto y contenidos del Derecho Social”. Disponible en: http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/conceptos_y_contenidos_de_la_seguridad_social.pdf

V

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.



N° 1 Junio 2010

Déficit de vitamina "I": Las omisiones de implementación de las políticas públicas

N° 2 Julio 2010

Inversión pública: Desafíos del Sistema Nacional de Inversiones

N° 3 Julio 2010

Supervisión educativa a establecimientos educacionales: Diagnóstico y desafíos para su modernización

N° 4 Marzo 2011

Descentralización en Chile: Una trayectoria posible

N° 5 Julio 2011

Dejando de financiar sólo el corto plazo. Nuevo sistema de asignación de recursos para la defensa en Chile

N° 6 Mayo 2012

Análisis organizacional de entidades públicas en Chile: Lecciones para la gestión y el diseño de políticas

N° 7 Junio 2012

Por una mejor educación inicial en Chile: Rol, relevancia y desafíos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles [JUNJI]

N° 8 Junio 2013

Gobiernos regionales: El eslabón perdido de la descentralización

N° 9 Enero 2014

Altos Directivos Públicos: ¿Qué hacen con su tiempo?

N° 10 Julio 2015

Diagnóstico y propuestas para el sistema de selección de Directivos Escolares

N° 11 Mayo 2015

Diseño institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile: Principios y componentes esenciales

N° 12 Junio 2015

La accesibilidad, una obligación de los Estados en sus servicios web

N° 13 Septiembre 2017

El Desafío de la Seguridad en el Trabajo: Evaluación del Plan de Prevención del Instituto de Seguridad Laboral

N° 14 Diciembre 2017

Diseño de Servicios en Hospitales: Propuestas para incrementar su productividad

N° 15 Mayo 2018

Evaluación de Impacto Centros de Desarrollo de Negocio en Chile: Generando empleo a través de empresas de menor tamaño

N° 16 Octubre 2018

Teletrabajo en el Estado de Chile: Efectos y desafíos para su diseño e implementación

N° 17 Diciembre 2019

Políticas para el acceso a tecnologías de acceso universal en el sistema escolar chileno: evaluación y recomendaciones

N° 18 Marzo 2021

Evaluación del impacto de la Ley 20.955 en la cantidad y calidad de postulantes al Sistema de Alta Dirección Pública (ADP)