



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Subsecretaría de Derechos Humanos

Elaboración de marco conceptual y estratégico para el diseño de los nuevos Planes de Derechos Humanos.

INFORME FINAL

Diciembre 2024

Estudio realizado entre
Octubre de 2024 y diciembre de 2024

DIRECTOR ACADÉMICO

Pablo González

JEFE DE PROYECTO

Andrea Peroni

EQUIPO

Nicolás Espejo

Matías Jiménez

Francisca Contreras

CONTRAPARTE INSTITUCIONAL

Josefina Palma

Jefa Unidad de Políticas Públicas

Paz Valenzuela

Analista de la Unidad de Políticas Públicas

Rocío Alvarado

Analista de la Unidad de Políticas Públicas



CONTENIDOS

- 1. **INTRODUCCIÓN**8
- 2. **CAPÍTULO I: PLANES DE DERECHOS HUMANOS EN CHILE** 11
 - 1. Primer Plan Nacional de Derechos Humanos 12
 - Elaboración del primer PNDH 13
 - Contenidos principales del primer PNDH..... 14
 - Implementación del primer PNDH..... 15
 - Evaluación del primer PNDH..... 19
 - 2. Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos 21
 - Elaboración del segundo PNDH 21
 - Contenidos principales del segundo PNDH..... 24
 - Implementación del segundo PNDH 27
 - 3. Primer Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas 29
 - Elaboración del primer PAN..... 29
 - Contenidos principales del primer PAN 32
 - Implementación del primer PAN 34
 - Evaluación del primer PAN 35
 - 4. Segundo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas..... 36
 - Elaboración del segundo PAN 36
 - Contenidos principales del segundo PAN 39
 - Implementación del segundo PAN..... 40
 - Acerca del diseño de las terceras versiones de los Planes de Derechos Humanos 43
 - Consideraciones a tener presente en el Diseño de los terceros Planes de Derechos Humanos..... 43
- 3. **CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL**..... 46
 - 1. Marcos de Comprensión..... 46
 - 1.1 Valor público..... 47
 - Valor público como estrategia 47
 - Valor público como marco para las políticas 48
 - 1.2 Sistemas Complejos Adaptativos 49

Planes Nacionales de Derechos Humanos desde un enfoque de los Sistemas Complejos Adaptativos ...	51
1.3. Prácticas, Instituciones y Gobernabilidad	53
2. Marco Específico.....	54
El Enfoque Basado en Derechos Humanos	54
2.1 El EBDH y los Planes de Derechos Humanos	56
2.2 El EBDH y los Planes de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos	57
2.3 Aspectos a considerar en el diseño del nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos y Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas.....	59
2.4 Implementación efectiva y cambios que generan el Plan Nacional de Derechos Humanos y el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas	64
3. Marcos Teóricos- Metodológicos	67
3.1 Evaluación: conceptos <i>ad hoc</i> a Planes de Derechos Humanos.....	68
3.2 Métodos <i>Complexity-Aware</i> para la planificación y evaluación de los Planes de Derechos Humanos	72
3.3 Ingeniería de Sistemas Complejos	78
4. Marco Conceptual Integrado y los Planes de Derechos Humanos	79
4.1 Sobre las vinculaciones conceptuales	79
4.2 Conceptos y variables a considerar en los Planes de Derechos Humanos	82
4. CAPÍTULO III: RECOMENDACIONES EN TORNO AL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	84
1. Diseño	84
Sobre el diseño de los Planes de Derechos Humanos.....	84
Recomendaciones de diseño para los Planes de Derechos Humanos	85
2. Implementación.....	87
Sobre la implementación de los Planes de Derechos Humanos en Chile	87
Recomendaciones de implementación para los Planes de Derechos Humanos en Chile	88
3. Evaluación.....	89
Sobre el monitoreo y evaluación en los Planes de Derechos Humanos	90
Recomendaciones sobre la evaluación de los Planes de Derechos Humanos en Chile	94
5. CAPÍTULO IV: RECOMENDACIONES SOBRE CRITERIOS TRANSVERSALES	96
1. Gobernabilidad	96
Sobre la gobernabilidad de los Planes de Derechos Humanos	96
Recomendaciones de gobernabilidad para los Planes de Derechos Humanos en Chile	97
2. Sostenibilidad	98

Sobre sostenibilidad de los Planes de Derechos Humanos.....	98
Recomendaciones de sostenibilidad para los Planes Nacionales de Derechos Humanos	100
3. Participación	100
Sobre los procesos participativos para los Planes de Derechos Humanos en Chile.....	100
Recomendaciones para fortalecer la participación en los Planes de Derechos Humanos en Chile	101
4. Adaptabilidad.....	102
Sobre la adaptabilidad en los Planes de Derechos Humanos	103
Recomendaciones de adaptabilidad para los Planes de Derechos Humanos	103
6. CAPÍTULO V: PROPUESTA DE PRIORIZACION DE RECOMENDACIONES Y CIERRE.....	105
1. Operacionalización de las recomendaciones.....	106
2. A modo de cierre	113
7. BIBLIOGRAFÍA	117
8. ANEXOS.....	124
8.1. Anexo 1 – Instituciones participantes en los PDh	124
8.2. Anexo 2 - Lista de control indicativa para la elaboración de los PNDH de la FRA sugiere (FRA, 2019): 126	
8.3. Anexo 3- Tres pilares de los Principios Rectores.....	128

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Marco conceptual	46
Ilustración 2: Triángulo estratégico de Moore.....	47
Ilustración 3: Tipos de evaluación respecto a las esferas de influencia.	70
Ilustración 4 : Triángulo del diseño de una evaluación	71
Ilustración 5: Componentes de una Teoría de Cambio representados en una cadena de resultados	74
Ilustración 6: Esferas de influencia de la política en relación a una cadena de cambios	75
Ilustración 7: Iteración en el ciclo de intervención.....	83
Ilustración 8: Diagrama de monitoreo y evaluación para el aprendizaje	83

INDICE DE MATRICES

Matriz 1: Consideraciones para el diseño, implementación, monitoreo, gobernabilidad y participación para la tercera versión del Plan Nacional de Derechos Humanos	44
Matriz 2: Consideraciones para el diseño, implementación, monitoreo, gobernabilidad y participación para la tercera versión del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas	45
Matriz 3: Modelo de valores público.....	48
Matriz 4: Propiedades de los Sistemas Complejos Adaptativos relevantes para el ciclo de las políticas públicas	51
Matriz 5: Identificación de la complejidad de los Planes de Derechos Humanos.....	52
Matriz 6: Lenguaje del Cambio y de la Acción	68
Matriz 7: Fortalezas y debilidades de los métodos de evaluación Complexity-Aware	76
Matriz 8: Distribución de recomendaciones según eje y categoría de recomendación.....	106
Matriz 9: Priorización de recomendaciones según eje y categoría de recomendación	106
Matriz 10: Temporalidad de las recomendaciones sobre Diseño para los PDH	108
Matriz 11: temporalidad de las recomendaciones sobre Implementación para los PDH	109
Matriz 12: Temporalidad de las recomendaciones sobre Evaluación, en sus distintas fases, para los PDH.....	110
Matriz 13: Temporalidad de las recomendaciones sobre Gobernabilidad para los PDH	111
Matriz 14: Temporalidad de las recomendaciones de Sostenibilidad para los PDH.....	111
Matriz 15: Temporalidad de las recomendaciones sobre participación para los PDH	112
Matriz 16: Temporalidad de las recomendaciones sobre Adaptabilidad para los PDH.....	113

INDICE DE RECUADROS

Recuadro 1: Propiedades de los Sistemas Complejos Adaptativos relevantes para el ciclo de las políticas pública.....	50
--	----

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Reportes Primer Plan Nacional de Derechos Humanos – Acciones reportadas (Reportes 1 a 4).....	16
Tabla 2: Reportes Primer Plan Nacional de Derechos Humanos - Acciones reportadas (Reportes 5 a 8)	16
Tabla 3: Reportes Primer Plan Nacional de Derechos Humanos - Acciones reportadas según estado de implementación.....	17

Tabla 4: Reporte Primer Plan Nacional de Derechos Humanos - Acciones reportadas según estado de implementación	18
Tabla 5: Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos - Reportes recibidos según institución	27
Tabla 6: Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos - Reportes según acciones	27
Tabla 7: Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos - Acciones según cumplimiento de condiciones de reportabilidad	28
Tabla 8: Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos - Estado de implementación de las acciones	28
Tabla 9: Primer Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas - Estado de las acciones durante la implementación del Plan (2017-2020)	34
Tabla 10: Segundo Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas - Reportes recibidos	40
Tabla 11: Segundo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas - Acciones reportadas	40
Tabla 12: Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos y Empresas - Acciones según cumplimiento de condiciones de reportabilidad	41
Tabla 13: Segundo Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas - Estado de implementación de las acciones	41
Tabla 14: Mecanismos de evaluación y monitoreo del PNDH2 y PAN2 según componentes conceptuales de la teoría de cambio	90

ACRÓNIMOS

AC	Aseguramiento de Calidad
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CAS	Sistemas Complejos Adaptativos
CECAN	The Centre for the Evaluation of Complexity Across the Nexus
CERALC	Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe
CIO	Centro de Ingeniería Organizacional
CMF	Comisión para el Mercado Financiero
CMS	Sistemas de Gestión de Conformidad
CPC	Confederación de la Producción y Comercio
CRIA	Chil Rights Impact Assessments
CRIE	Child Rights Impact Evaluations
CSP	Centro de Sistemas Públicos
DC	Diseño de Calidad
DDHH	Derechos Humanos
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
ELB	Estudios de Líneas Bases



EPU	Examen Periódico Universal
FODA	Se refiere al análisis de Fortalezas, Oportunidades, Desafíos y Amenazas
FRA	Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales
INDH	Instituto Nacional de Derechos Humanos
INCOSE	El Consejo Internacional de Ingeniería de Sistemas
IOM	Instituto de Medicina
M&E	Monitoreo y Evaluación
MC	Mejoramiento de calidad
NAE	Academia Nacional de Ingeniería
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
NPG	New Public Management
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional de Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas
PAN1	Primer Plan Nacional de Derechos Humanos
PAN2	Segundo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas
PAN3	Tercer Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas
PDH	Planes de Derechos Humanos
PNDH	Plan Nacional de Derechos Humanos
PNDH1	Primer Plan Nacional de Derechos Humanos
PNDH2	Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos
PNDH3	Tercer Plan Nacional de Derechos Humanos
PV	Public Value
SEP	Sistema de Empresas Públicas
SMART	Se refiere a un tipo de objetivos, que deben ser Específicos (Specific), measurable (Medibles), alcanzables (Achievable), realistas (Realistic) y de duración limitada (Time-bound)
OFOFA	Sociedad de Fomento Fabril
UCI	Unidad de Cuidados Intensivos
UDHR	Declaración Universal de Derechos Humanos
UE	Unión Europea

Fuente: Elaboración propia del Centro de Sistemas públicos, en base a los acrónimos utilizados en el presente informe.

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al informe final del estudio: Elaboración del marco conceptual y estratégico para el diseño de los nuevos Planes de Derechos Humanos, de la Subsecretaría de Derechos Humanos, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Chile, realizado por el Centro de Sistemas Públicos, de la Universidad de Chile.

El objetivo general es “Elaborar un marco conceptual y estratégico que permita diseñar los nuevos planes de derechos humanos, de manera tal que propenda a un mayor impacto de tales planes en la estructura y prácticas del Estado en materia de derechos humanos”.

Para cumplir con el mismo, se definieron los siguientes objetivos específicos:

1. Contar con una base conceptual sólida e innovadora para el diseño del PNDH3 y PAN3, que aporte al posterior diseño de una política nacional en DDHH;
2. Contar con recomendaciones específicas para las fases de diseño, implementación del PNDH3 y PAN3, y la evaluación¹, considerando en especial el tipo de acciones a desarrollar (nivel y frecuencia de acciones);
3. Contar con recomendaciones específicas sobre gobernabilidad², sostenibilidad, adaptabilidad³ y participación del PNDH3 y PAN3.

Los objetivos señalados delimitan el alcance de la investigación mediante la elaboración *ad hoc* de un marco conceptual que permite aportar nuevas categorías sobre el tema, y a su vez que las mismas orienten el marco estratégico para el diseño de una política nacional en DDHH, y los nuevos planes. Por ende, el presente estudio no es un manual para el diseño de planes de derechos humanos, sino un marco amplio, a disposición de la Subsecretaría de Derechos Humanos, que entrega los elementos relevantes a ser considerados en el diseño, implementación y evaluación de estos.

En relación con la metodología, en primer lugar, se realizó una revisión exhaustiva de la documentación disponible en la Subsecretaría de Derechos Humanos sobre el tema, permitiendo describir de manera detallada los planes de derechos humanos en Chile. Luego, se realizó una exploración de literatura secundaria, se revisaron textos y autores clave ampliamente citados en la literatura académica para definir y contextualizar el

¹ El equipo investigador incluyó el tema de la evaluación y el monitoreo, como la tercera etapa del ciclo de la política pública, que permite retroalimentar las dos anteriores (diseño e implementación).

² Si bien en los términos de referencia se señala el concepto de gobernanza, el contenido abordado corresponde a gobernabilidad. Se entiende por gobernanza a la necesaria complementariedad que requiere la capacidad gubernativa, mediante la acción participativa y horizontal de actores políticos, económicos y sociales, en los ámbitos público y privado. Diferente de la gobernabilidad en tanto remite a la capacidad del gobierno para procesar demandas de la sociedad y darle respuesta oportuna, (Lerner, Uvalle y Moreno, 2012) siendo este último concepto el que corresponde para este estudio, según el nivel de desarrollo institucional de los planes de derechos humanos actuales.

³ El equipo investigador incluyó este criterio transversal en el análisis y las recomendaciones, en tanto es relevante considerar la estandarización en los planes, así como su capacidad de adaptabilidad.

tema de manera teórica, desde el ámbito de las Políticas Públicas. La revisión incluyó la literatura relacionada con el diseño, la implementación de políticas sobre Derechos Humanos, el monitoreo y la evaluación. Lo anterior se complementó con una revisión bibliográfica, centrada en la búsqueda de las bases teóricas que sustentan los métodos presentados en *toolkits* y manuales de planificación y evaluación, lo que llevó a la identificación de diferentes ámbitos conceptuales, así como la inclusión de nuevos enfoques sobre planificación y evaluación. A su vez, se consideraron documentos oficiales de Chile, como de otros países, incluyendo estudios base y evaluaciones, documentos de Naciones Unidas y órganos regionales, para complementar el entendimiento sobre la materia. Asimismo, se trabajó con la IA en la búsqueda de interrelación entre los conceptos teóricos. Finalmente, con base a la descripción de los planes, la conceptualización elaborada, lo realizado en cada uno de los planes nacionales, la revisión de las recomendaciones emitidas en estudios previos, y lo anterior, a la luz de la experiencia del equipo consultor, se elaboraron las recomendaciones. Por consiguiente, cada apartado da cuenta de un breve análisis previo según lo realizado en cada plan, y conforme dicha información se identifican los desafíos a abordar, desde donde emergen las recomendaciones. Se ha observado que varias características son comunes a ambos tipos de planes, por consiguiente, las recomendaciones también lo son.

En relación con los contenidos, el texto se estructura en cinco capítulos:

En el Capítulo I, se describen los Planes Nacionales de Derechos Humanos y Planes de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas, enfatizando en su diseño, contenidos principales, implementación, evaluación, y gobernabilidad.

En el Capítulo II, se continua con el desarrollo del marco conceptual que responde a cuáles son las categorías que permitirán poner en tensión los planes actuales y futuros, y/o deberían estar presentes en los mismos. Para esto se da cuenta de los diferentes enfoques teóricos y metodológicos que permiten dialogar y reorientar una política nacional de derechos humanos y los planes correspondientes. Se presentan los siguientes temas: i) Marcos de Comprensión común a las políticas públicas, ii) Marco específico: el Enfoque Basado en Derechos Humanos y, iii) Marcos Teóricos Metodológicos ad hoc. Ambos Capítulos I y II dan cumplimiento al Objetivo Específico 1.

El Capítulo III aborda las recomendaciones correspondientes al Objetivo Específico 2, vinculado al ciclo de la política pública: el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación -incorporándose por parte del equipo consultor, estas dos últimas-.

En el Capítulo IV, correspondiente al Objetivo Específico 3, se da cuenta de las recomendaciones sobre criterios transversales a los planes, se aborda la gobernabilidad, sostenibilidad y participación, incluyéndose, por parte del equipo consultor, la adaptabilidad, en tanto criterio clave a ser considerado en los Sistemas Complejos Adaptativos.

Por último, en el Capítulo V, se aborda el tipo de recomendaciones específicas según categorías indicadas en los Objetivos Específicos 2 y 3, de acuerdo con su temporalidad y priorización.

Finalmente, las y los autores han desarrollado el presente marco conceptual y estratégico considerando que los Planes Nacionales de Derechos Humanos y los Planes de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas constituyen instrumentos privilegiados para avanzar hacia una cultura institucional en los organismos públicos y en las empresas públicas y privadas, que se enmarquen en la visión más amplia que el Estado de Chile y la sociedad chilena proyectan sobre los derechos humanos. A su vez, las y los autores de este estudio entienden que ambos planes de derechos humanos se enmarcan al interior de una gama más amplia de acciones desplegadas por el Estado de Chile y que constituyen una política comprehensiva de acción en torno a los derechos humanos. Tal política comprehensiva incluye legislación, programas, políticas y acciones que deben dialogar y reforzarse recíprocamente con los planes de derechos humanos desarrollados por la Subsecretaría de Derechos Humanos de Chile. Por último, las y los autores de este estudio entienden que, en el marco del Enfoque de Derechos Humanos que debe orientar su desarrollo, los planes de derechos humanos deben ser diseñados, implementados, monitoreados y evaluados de cara a la ciudadanía, reconociendo una participación significativa y sustancial de la sociedad civil y dando siempre cuenta de los impactos reales y efectivos que generan, así como de las deficiencias observadas en el marco de su ejecución.

En virtud de las consideraciones hechas en el párrafo anterior, la información conceptual y las recomendaciones emitidas en este estudio deben ser vistas como insumos para una visión renovada del rol y funciones de los planes de derechos humanos que el Estado de Chile, a fin de que permitan desplegar el pleno potencial de estos, siempre en diálogo y retroalimentación con los demás procesos y acciones desplegados por el Estado de Chile, las empresas y la sociedad civil. Asimismo, como se señala en el Objetivo Específico 2, se espera que sea un aporte al posterior diseño de una política nacional en DDHH.

2. CAPÍTULO I: PLANES DE DERECHOS HUMANOS EN CHILE

El presente capítulo dará cuenta sobre el objeto de estudio, correspondiente a los dos tipos de planes a cargo de la institución mandante. Para ello se describen los siguientes elementos: diseño de los planes, sus contenidos, los procesos de implementación y evaluación según el ciclo de la política pública, así como la gobernabilidad de estos⁴. Finalmente, se presentan los avances en relación con el diseño de los terceros planes, y se cierra con un apartado de recomendaciones que emergen de la revisión bibliográfica sobre dichos planes, constituyendo antecedentes preliminares.

La elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de los Planes de Derechos Humanos (PDH) corresponde al principal quehacer por medio del cual la Subsecretaría de Derechos Humanos, mediante su Unidad de Políticas Públicas, da cumplimiento al mandato legal que se establece en el Artículo 8 letra a) del Decreto con Fuerza de Ley N°3 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el año 2016. A través de éste, se propone al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el diseño e implementación de políticas, planes programas y estudios referidos a la promoción y protección de los derechos humanos.

En ese entendido es creado el Primer Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH1), elaborado en el año 2017, e implementado entre los años 2018 y 2021. El Plan contó con 608 compromisos de más de 53 servicios públicos⁵.

En su versión actual, el Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH2) posee una duración temporal de 4 años (2022 – 2025) y una estructura que se divide en 3 Ejes, 11 Metas y 17 Capítulos. Estos componen un total de 185 acciones o compromisos que involucran la participación de 70 instituciones correspondientes a los 24 ministerios, subsecretarías y servicios dependientes y relacionados⁶ y 3 organismos autónomos⁷. A ellos se suma igualmente el Poder Judicial.

Por su parte, el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas (PAN1) surge en 2017 con el objetivo de fortalecer la protección de los derechos humanos en relación con la actuación de las empresas como base fundamental para el desarrollo sostenible. Su primera versión se encontró a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores por parte del Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible. El PAN1 estableció una serie de objetivos específicos destinados al fortalecimiento de la coherencia de las políticas públicas en materia de derechos humanos y empresas y al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

⁴ En el Anexo 1 se enumeran las instituciones que participaron en los Planes de Derechos Humanos, en su versión primera y segunda.

⁵ <https://www.derechoshumanos.gob.cl/1-plan-nacional-de-derechos-humanos/#:~:text=El%20primer%20Plan%20Nacional%20de,de%20ocho%20ciclos%20de%20reporte.>

⁶ Los ministerios que tienen calidad de Institución responsable son dos: Ministerio de Defensa Nacional (MINDEF) y Ministerio de Salud (MINSAL); en los casos restantes los compromisos fueron asumidos por parte de Subsecretarías o servicios dependientes o relacionados.

⁷ Estos refieren a 1) Consejo Nacional de Televisión, 2) Ministerio Público y 3) Consejo para la Transparencia.

En el año 2019 la Subsecretaría de Derechos Humanos asume la dirección del segundo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas (PAN2). En su versión más reciente, el PAN2 (2022-2025) se estructura a través de 3 Pilares y 6 Ejes fundamentales, incluyendo un total de 58 acciones cuyo compromiso asumen 25 instituciones públicas, entre las que se encuentra una institución autónoma de derechos humanos⁸. Mediante estas 58 acciones los organismos públicos se comprometen a adoptar una serie de medidas destinadas a concretar el esfuerzo estatal por avanzar en la materialización de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos⁹.

Actualmente ambas iniciativas se encuentran en implementación de sus segundas versiones (2022-2025) y, al mismo tiempo, el equipo de la Subsecretaría está trabajando en el diseño de sus terceras versiones, las que serán implementadas entre 2026 a 2029.

A continuación, se presentan las características centrales de ambos PDH: el Plan Nacional de Derechos Humanos en cada una de sus versiones y el Plan de Acción Nacional sobre Derechos Humanos y Empresas, también en sus dos versiones.

Plan Nacional de Derechos Humanos

1. PRIMER PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Los antecedentes de la iniciativa remontan a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en 1993 en la ciudad austriaca de Viena, donde se reunieron más de 7.000 participantes de diferentes sectores de la academia, las organizaciones sociales y los Estados. En esta instancia se revisaron los compromisos adquiridos por la comunidad internacional con relación a la promoción y protección de los derechos humanos desde la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, y se adoptó la Declaración y Programa de Acción de Viena, firmada por 171 Estados soberanos, entre los que se encontraba Chile. La Declaración hace énfasis en la importancia que los países implementen instrumentos que permitan el disfrute de los derechos humanos por todas las personas.

En el año 2009, el Estado de Chile se sometió por primera vez al Examen Periódico Universal (EPU), mediante el cual el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas examina el cumplimiento de las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos por parte de los países miembros. El Consejo entregó una serie de recomendaciones destinadas al país, de las cuales 3 refirieron a la creación de una institucionalidad de carácter nacional dedicada a la promoción de los derechos humanos, y 2 sugirieron la elaboración e implementación de un plan nacional de derechos humanos.

⁸ Instituto Nacional de Derechos Humanos.

⁹ El marco para “Proteger, Respetar y Remediar”, los DDHH en la empresa, se apoya en tres pilares: i) La función y el deber primordial del Estado de proteger contra los abusos de derechos humanos perpetrados por terceros; ii) La responsabilidad empresarial de “respetar” los derechos humanos; iii) Dar a las víctimas mayor acceso a reparación “efectiva”, tanto judicial como extrajudicial. Información obtenida del texto Principios Rectores de las UN sobre Empresas y Derechos Humanos. Guía ACTRAV sobre “Diálogo Social, Negociación Colectiva y Conducta Empresarial Responsable. s/f

En el año 2012, durante el primer mandato del presidente Sebastián Piñera, se ingresó a trámite legislativo el Proyecto de Ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y establece adecuaciones en la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia¹⁰. Con la aprobación de este proyecto, en 2016 se crea la Subsecretaría de Derechos Humanos, al alero del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuya función es prestar asesoría y colaboración directa al Ministro de Justicia y Derechos Humanos en el diseño y elaboración de las políticas, planes y programas relativos a la promoción y protección de los derechos humanos, siendo una de sus principales labores el establecimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos. En este contexto, el PNDH1 fue elaborado en el año 2017, según lo establecido por la Ley N° 20.885¹¹, durante el gobierno de Sebastián Piñera.

La primera propuesta de la iniciativa del PNDH1 fue presentada por parte de la Subsecretaría de DDHH al Comité Interministerial de Derechos Humanos¹² en abril 2017. Ella consideró una fase de elaboración; desarrollo e implementación del proceso.

Elaboración del primer PNDH

La primera de estas fases inició con la aprobación de los contenidos sobre los principales desafíos de derechos humanos en Chile. Para ello se elaboró un diagnóstico que utilizó como principal fuente el Informe Anual sobre la situación de derechos Humanos en el país elaborado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en 2017. Se incluyeron igualmente las observaciones de los comités de seguimiento de tratados en el Examen Periódico Universal (EPU) y las indicaciones del INDH entre 2010 y 2016. Posteriormente, la información fue enviada a los ministerios y servicios con el fin de identificar las acciones que eran posible comprometer con base inicial a tal diagnóstico.

Posterior a ello, se consideró el desarrollo de una fase participativa que incluía iniciativas en terreno y despliegue de consulta digital. Las instancias en terreno se realizaron entre julio a agosto del 2017, constando de 15 encuentros regionales y una jornada destinada exclusivamente a pueblos indígenas y del pueblo tribal afrodescendiente chileno. En estos se contó con la participación de representantes, y también con participantes de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la promoción y protección de los derechos humanos. Se abordó tanto el proceso de elaboración del PNDH, como los contenidos aprobados por el Comité Interministerial y las prioridades con respecto a las cuales estos contenidos debían ser considerados.

¹⁰ Boletín N° 8207-07.

¹¹ Promulgada en el año 2015 y publicada el año 2016.

¹² El Comité Interministerial de Derechos Humanos, creado por la Ley 20.885, considera la participación de los siguientes ministerios: i) Ministerio de Defensa Nacional, ii) Ministerio de Desarrollo Social y Familia, iii) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, quien lo preside, iv) Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, v) Ministerio de Relaciones Exteriores, vi) Ministerio del Interior y Seguridad Pública, vii) Ministerio Secretaría General de la Presidencia, y viii) Ministerio de Educación.

Tiene por función asesorar al presidente o presidenta de la República en la determinación de los lineamientos de las políticas intersectoriales en materia de derechos humanos.

La etapa de participación digital se realizó entre julio a agosto del 2017. Correspondió a una plataforma web mediante la cual los participantes entregaron sus preferencias con respecto a qué temáticas y recomendaciones debían ser priorizadas por el PNDH.

Los resultados de ambas iniciativas fueron sistematizados y enviados a los respectivos servicios y ministerios con el objetivo de ser tomados en cuenta para la formulación de los compromisos del PNDH. También se establecieron puntos focales que representaron a la contraparte de cada servicio y/o ministerio como parte de la iniciativa.

Posterior a la finalización de la fase de ajuste de los compromisos, y a su respectiva aprobación por parte del Comité Interministerial de DD.HH., el primer Plan fue tomado de razón por la Contraloría General de la República con un total de 608 acciones comprometidas por parte de las instituciones del Estado participantes.

Contenidos principales del primer PNDH

El primer plan se estructuró en 15 capítulos que compilan las acciones a desarrollarse¹³.

1. Promoción de la Investigación, Sanción y Reparación de los Crímenes de Lesa Humanidad y de la Memoria Histórica.
2. Educación en Derechos Humanos.
3. Personas con discapacidad.
4. Personas migrantes y refugiadas.
5. Personas adultas mayores.
6. Niños, niñas y adolescentes.
7. Pueblos indígenas y tribales.
8. Mujeres.
9. Diversidad sexual.
10. Equidad territorial: derechos económicos, sociales y culturales; y desastres.
11. Trata de personas y tráfico de migrantes.
12. Reinserción social de las personas privadas de libertad.
13. Prevención de la tortura.
14. Sistemas de Derechos Humanos; medidas cautelares y provisionales, soluciones amistosas y sentencias internacionales.

¹³ Cabe destacar que la distribución de compromisos temática e institucional no es homogénea, sino que responde a cada contenido particular para la consecución de los fines dispuestos.

15. Empresas y derechos humanos.¹⁴

Implementación del primer PNDH

La primera fase de implementación tuvo lugar durante el año 2018 y fue marcada por 2 hitos relevantes: un primer reporte de seguimiento, que posibilitó un proceso de levantamiento de observaciones, y la actualización de las acciones comprometidas originalmente por cada servicio. Durante dicho periodo también fue objeto de observaciones por parte de la Contraloría General de la República¹⁵ (PNDH, 2020).

El primer reporte de seguimiento de las acciones del PNDH¹⁶ se desarrolló en abril del año 2018. Correspondía a la primera de las 3 instancias determinadas por parte del Comité Interministerial de Derechos Humanos. Contó con la participación de un 61% de las 42 instituciones y posibilitó informar sobre el 58% del total de acciones comprometidas por el PNDH. Esta instancia también comprendió una valiosa oportunidad de reunir observaciones con respecto a la calidad de los indicadores, los plazos establecidos, los recursos considerados y la formulación misma de las acciones.

A partir de lo anterior, se solicitó a los servicios integrantes revisar cada uno de los compromisos con el fin de realizar un análisis con respecto a los campos establecidos¹⁷ tanto a nivel técnico como en relación con el fundamento político que se desprendía de estos a nivel de contenido.

Finalmente, del total de 634 compromisos, el 44% (correspondiente a un total de 279) requirió de algún tipo de ajuste con respecto a su proceso de ejecución.¹⁸ De este total, el 85% (correspondiente a 279) requirieron modificaciones de forma, mientras un 15% (correspondiente a 42 acciones) requirió cambios de fondo.

El total definitivo de acciones correspondió a 608 compromisos tomados por parte de las instituciones del Estado. Estos se estructuran centralmente en torno a “Objetivos”, “Metas” y “Acciones”.

¹⁴ Cabe señalar la interacción entre el capítulo de Empresas y Derechos humanos del PNDH-1 con el PAN-1, considerando que el capítulo fue elaborado durante 2017, mismo año de lanzamiento PAN-1.

¹⁵ En enero de 2019 Contraloría remitió a la Subsecretaría de Derechos Humanos un informe con observaciones generales. Entre ellas se hizo referencia principalmente a: i) el requerimiento de actualizar las instituciones responsables de cada acción, ii) la responsabilidad de acciones asignadas a instituciones que no pertenecen al Poder Ejecutivo y iii) la falta de claridad en la redacción de acciones en aquellos casos en que la institución dio continuidad a políticas o programas que ya se encontraban en desarrollo.

¹⁶ Reporte completo disponible para su revisión en https://www.planderechoshumanos.gob.cl/doc2/B/primer/B2_1_Seguimiento_del_Primer_PNDH/1er.pdf

¹⁷ Estos correspondían a: nombre de la acción, descripción de la acción, institución responsable, institución colaboradora, plazos, recursos, indicadores y fuentes de verificación.

¹⁸ Los principales tipos de cambios realizados correspondieron a ajustes de forma o fondo. La primera categoría refería a aquellos cambios en alguno de los ítems específicos de estructura (nombre, descripción, plazo, presupuesto, etc.) que no modificaban la naturaleza de la acción. Por su parte, la segunda categoría hacía referencia a modificaciones de mayor carácter, ya que correspondían a un reemplazo, dificultad de implementación o, incluso, eliminación de la acción.

A lo largo de la duración del Plan se realizaron un total de 8 Ciclos de Reporte a través de los cuales las instituciones rindieron cuentas de los avances de sus acciones (2 veces al año durante los 4 años de duración de la iniciativa)¹⁹.

A continuación, se exponen los principales indicadores extraídos de los reportes.

Tabla 1: Reportes Primer Plan Nacional de Derechos Humanos – Acciones reportadas (Reportes 1 a 4)

Acciones Reportadas/Reportes Primer Plan Nacional de Derechos Humanos	Reporte 1 Marzo 2018		Reporte 2 Diciembre 2018		Reporte 3 Mayo -Junio 2019		Reporte 4 Noviembre - Diciembre 2019	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Acciones con Reporte Total	375	59	601	99,30	606	99,7	596	98
Acciones con Reporte Parcial	8	1	0	0	0	0	0	0
Acciones sin Reporte	251	40	4	0,70	2	0,3	12	2
Total	634	100	605	100	608	100	608	100

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos en base a los reportes publicados de los Planes de Derechos Humanos.

Tabla 2: Reportes Primer Plan Nacional de Derechos Humanos - Acciones reportadas (Reportes 5 a 8)

Acciones Reportadas/Reportes Primer Plan Nacional de Derechos Humanos	Reporte 5 Mayo - Junio 2020		Reporte 6 Noviembre - Diciembre 2020		Reporte 7 Mayo 2021		Reporte 8 Enero 2022	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Acciones con Reporte Total	601	98,8	562	92,4	566	93,1	591	97,2
Acciones con Reporte Parcial	0	0	0	0	0	0	0	0
Acciones sin Reporte	7	1,2	46	7,6	42	6,9	17	2,8
Total	608	10	608	100	608	100	608	100

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos en base a los reportes publicados de los Planes de Derechos Humanos.

¹⁹ Disponible en <https://www.planderechoshumanos.gob.cl/documentacion>.

La Tabla 3 y Tabla 4 identifican los totales y porcentajes de las acciones según su estado de reporte para toda la duración del Plan. A partir de ello, es posible evidenciar un reporte sostenido de las acciones por parte de los ministerios y servicios participantes²⁰. El nivel de cumplimiento presenta su punto más alto aproximadamente entre noviembre y diciembre del 2020²¹ con un 7,60%. El promedio de porcentaje de reporte total de acciones para el período abarcado por la iniciativa corresponde a 92,9%.

A continuación, se presentan los resultados de los reportes, según el estado de implementación de las acciones.

Tabla 3: Reportes Primer Plan Nacional de Derechos Humanos - Acciones reportadas según estado de implementación

Acciones Reportadas según estado de implementación /Reportes Primer Plan Nacional de Derechos Humanos	Reporte 1 Mayo - Junio 2018		Reporte 2 Diciembre 2018		Reporte 3 Mayo - Junio 2019		Reporte 4 Noviembre - Diciembre 2019	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Acciones finalizadas	21	3	71	11,7	90	14,8	102	16,8
Acciones en implementación	196	31	331	54,7	398	65,5	402	66,1
Acciones no iniciadas	143	23	199	32,9	118	19,4	92	15,1
Acciones sin información	274	43	4	0,7	2	0,3	12	2
Total	634	100	605	100	608	100	608	100

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos en base a los reportes publicados de los Planes de Derechos Humanos.

²⁰ Sin embargo, se hace mención del porcentaje de acciones sin reporte existente durante todo el período de la iniciativa

²¹ Se debe hacer mención de las potenciales implicancias de la emergencia sanitaria experimentada en paralelo a la implementación del Plan durante este período.

Tabla 4: Reporte Primer Plan Nacional de Derechos Humanos - Acciones reportadas según estado de implementación

Acciones Reportadas según estado de implementación /Reportes Primer Plan Nacional de Derechos Humanos	Reporte 5 Mayo - Junio 2020		Reporte 6 Noviembre - Diciembre 2020		Reporte 7 Mayo 2021		Reporte 8 Enero 2022	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Acciones finalizadas	118	19,4	131	21,5	183	30,1	383	63
Acciones en implementación	413	67,9	378	62,2	347	57,1	154	25,3
Acciones no iniciadas	70	11,5	53	8,7	36	5,9	54	8,9
Acciones sin información	7	1,2	46	7,6	42	6,9	17	2,8
Total	634	100	605	100	608	100	608	100

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos en base a los reportes publicados de los Planes de Derechos Humanos.

En relación con el estado de implementación de las acciones para el total de la iniciativa, se visualizó un aumento sostenido del porcentaje de acciones que se encuentran en fase de implementación durante los primeros 6 Ciclos de Reporte. Sin embargo, cabe destacar que es posible que la baja en el porcentaje para los últimos 2 Ciclos de Reporte se haya debido a la finalización de la fase de implementación de algunos de los compromisos. Igualmente, debe hacerse notar la presencia de acciones no iniciadas, que correspondía a un 5,90% (36 acciones) durante el Ciclo de Reporte 7, cuando la iniciativa se encontraba cercana a su finalización.

Finalmente, con relación a la implementación de las acciones durante la duración total del Plan, un 63,0% de estas fue implementada completamente. Y un 25,3% se implementó con un avance parcial del compromiso. Lo cual indica que un 88,3% de las acciones efectivamente fue llevada a su fase de implementación. Sin embargo, un 8,90% finalizó el período sin haber sido ejecutada. Y un bajo porcentaje de las acciones (2,8%) no fue reportada durante la duración total del Plan. Por lo cual no es posible identificar su implementación o potencial avance.

Evaluación del primer PNDH

El proceso de evaluación del primer PNDH fue realizado por parte de la Consultora ClioDinamica Consulting²² y se efectuó entre septiembre de 2020 y enero del 2021. El objetivo de esta evaluación intermedia del Plan, observaba sus resultados parciales y modelo de seguimiento, con el objetivo de entregar recomendaciones que posibilitaran el mejoramiento y optimización de los diferentes componentes del PNDH.

La metodología estuvo compuesta por: i) revisión primaria y secundaria de información documental relacionada al desarrollo del Plan; ii) realización de instancias de levantamiento de información entre las cuales se consideraron paneles de discusión, entrevistas, *focus group* y una encuesta web. El enfoque utilizado correspondió al Ciclo de las Políticas Públicas, el cual consideraba el análisis de las fases de diseño, implementación y seguimiento de la iniciativa.

En relación con la fase de diseño, se identificaron factores que dificultaron la elaboración de diagnósticos integrales sobre la situación producto del cronograma dispuesto para la realización de la iniciativa. En este aspecto, se reconoce que la demora de algunos procesos de tramitación del Plan igualmente afectó su desarrollo. También se evidenció la necesidad, durante su fase de diseño, de fomentar la participación por parte de la Sociedad Civil e integrar un enfoque territorial en la formulación de los compromisos por parte de los servicios. A la vez que se fortaleciera el rol desempeñado por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos en la Coordinación del Plan a través del desarrollo de capacitaciones y la retroalimentación técnica. Con respecto al total de acciones, se consideró que la gran cantidad de compromisos causaba que la iniciativa fuera muy poco manejable y, en algunos casos, generalista.

En la fase de implementación, se reconoció la necesidad de posicionar integralmente al PNDH dentro de los ministerios y servicios participantes. Y, sobre todo, como una política pública transversal que pudiera asegurar su sostenibilidad temporal a largo plazo. Se visualizó igualmente la posibilidad que el Plan entregaba una instancia potencial para generar instancias de interseccionalidad entre las instituciones participantes. En relación con las acciones, se reconoció la importancia de fortalecer las buenas prácticas asociadas a la implementación de las acciones, como la transversalización del enfoque de derechos humanos y la vinculación de los compromisos con otros instrumentos de gestión²³. También se mencionó la importancia de propiciar la descentralización en la implementación de las acciones.

Finalmente, en la fase de seguimiento se retomó la importancia de la participación de la sociedad civil en el proceso, pero en esta ocasión en la fase de monitoreo posterior de la iniciativa. Ello se vinculó a la necesidad del fortalecimiento general del modelo de seguimiento del PNDH²⁴. Lo cual se encuentra igualmente asociado

²² Adjudicado mediante la licitación pública N° 957865 – 4 – LP20.

²³ Entre las que se hace mención, el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), compromisos de desempeño, planes de acción y planificaciones estratégicas.

²⁴ Se hace referencia a la falta de establecimiento del mandato legal que estableciera las directrices del proceso de monitoreo. Y, asimismo, a la definición de iniciar el proceso de monitoreo posterior a la toma de razón del Plan en diciembre del 2019. Lo cual coincidió con el estallido social y, posteriormente, con la pandemia.

a la necesidad de optimizar los mecanismos administrativos de rendición de cuentas que se manifiesten a través de medidas como verificadores de las acciones o firma de las autoridades de los servicios o ministerios, que podía facilitar, entre otros factores, el desarrollo de los procesos de difusión de la iniciativa. Ello tomando en consideración el bajo nivel de conocimiento que las organizaciones de la sociedad civil tenían sobre esta.

Por su parte, el proceso de evaluación final fue desarrollado por el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile entre agosto y noviembre de 2022. La evaluación centró su análisis en 3 dimensiones específicas de resultados e impacto del Plan. Estas correspondieron a: i) resultado de las acciones, ii) impacto de las asistencias técnicas en la implementación de las acciones y iii) impacto de las acciones en el abordaje de problemas relacionados al ejercicio de los derechos humanos²⁵.

Los resultados de la evaluación fueron ambivalentes. Si bien se reconoció el valor de la iniciativa como herramienta de promoción de los derechos humanos dentro del Estado, se identificaron una serie de factores que dificultaban su implementación. En relación con las acciones del PNDH, se sostiene que permitió la visibilización del enfoque de derechos humanos y la identificación de buenas prácticas, de las cuales varias ya se realizaban previamente, siendo un valioso primer piso institucional. Sin embargo, algunas de estas prácticas no se identificaban como relevantes, debido a la pérdida de nexo entre estas y el problema inicial identificado con respecto al EBDH. En este marco, la eficacia del Plan se encontraba en tanto pudo instalar el tema dentro de la institucionalidad pública, pero no necesariamente en los resultados de dicha instalación. Por otro lado, su eficiencia se vio afectada debido a la inexistencia de recursos destinados al cumplimiento de las acciones, lo que manifestaba una menor relevancia presupuestaria, aun cuando las acciones efectivamente se realizaron. Asimismo, no era posible dimensionar los resultados post implementación del Plan, debido a la falta de información inicial, ya que no se diseñó un sistema de evaluación que contemplara los resultados finales.

En relación con el impacto dentro de las instituciones, se reconocen los cambios que tuvieron las Asistencias Técnicas²⁶ dentro de las entidades receptoras. Entre ellos, se encuentra la validación de los Puntos Focales en i) generación de conocimientos, capacidades y herramientas y ii) el fortalecimiento de canales de comunicación en cada servicio y entre instituciones. Sin embargo, se identifica la carencia de reportes que den cuenta de la implementación de las recomendaciones entregadas durante el proceso y la falta de registro de los mecanismos de seguimiento posterior a la entrega de los informes técnicos. Por esto, el resultado en esta dimensión es similar al campo anterior: aun cuando las Asistencias Técnicas facilitaron la inclusión del Enfoque Basado en Derechos Humanos dentro de las áreas institucionales, hay menos evidencia de resultados concretos o cuantificables.

Finalmente, con respecto a la valoración del PNDH como ejercicio de derechos humanos, se observa la necesidad de fortalecer la participación de los titulares de derechos durante las diferentes fases de la iniciativa, en especial durante la implementación. Se plantea una desvinculación entre el PNDH y la sociedad civil, lo que

²⁵ La metodología utilizada correspondió a un enfoque mixto integrado por: 1) análisis de revisión documental, 2) análisis de datos sobre el desarrollo del Plan, 3) realización de entrevistas a informantes claves, 4) realización de grupos focales, 5) aplicación de encuestas a los Puntos Focales de las instituciones participantes y 6) mesa de Expertos.

²⁶ Cabe destacar que las Asistencias Técnicas no se realizaron a la totalidad de instituciones participantes de las iniciativas.

limita las potenciales repercusiones del Plan. Ello se vio de manifiesto en factores como el carácter limitado de los procesos de rendición de cuentas, la acotada participación en la fase de diagnóstico y la ausencia de mecanismos de monitoreo²⁷.

A partir de lo anterior, se efectúan una serie de recomendaciones entre las cuales se menciona: i) el desarrollo previo de líneas base pertinentes que posibiliten la proyección de una ruta de transformaciones claras para la consecución de fines de política pública concretos; ii) el desarrollo de un diagnóstico integral sobre las deficiencias institucionales para la implementación efectiva y eficaz del enfoque basado en derechos humanos e, igualmente; iii) el desarrollo de instrumentos de monitoreo, evaluación y retroalimentación del ciclo de política pública del PNDH.

Para la implementación exitosa de estas recomendaciones se establecieron como condiciones necesarias: iv) la reflexión estratégica de indicadores que posibilitaran la elaboración de una línea base, v) la revisión y profundización de la Asistencia Técnica y vi) el mejoramiento de los niveles de participación de la academia, la sociedad civil y la ciudadanía a través del establecimiento de espacios y mecanismos periódicos, públicos y participativos en la nueva versión de la iniciativa.

A nivel de gobernabilidad del PNDH se acompañó por el Comité Interministerial de Derechos Humanos, entidad que tiene por función asesorar al presidente de la República en la determinación de los lineamientos de la política intersectorial del Gobierno en materia de derechos humanos, constituyendo una instancia de información, orientación, coordinación y acuerdo para los ministerios y servicios que lo integran.

También se encuentra integrada por la red de puntos focales, que representan a la contraparte de cada servicio o ministerio y reportan periódicamente los avances de los compromisos a la Subsecretaría de Derechos Humanos. Igualmente, cabe mencionar la participación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) como entidad observadora durante la fase de monitoreo de la iniciativa.

2. SEGUNDO PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Elaboración del segundo PNDH

El trabajo preparativo para continuar el proceso iniciado con el primer PNDH, comienza en septiembre del año 2020. El primer diseño de la estructura general del nuevo PNDH es aprobado por el Comité Interministerial de Derechos Humanos durante enero del 2021.

Durante este período, se reunieron y sistematizaron más de 3.000 recomendaciones por parte de organismos internacionales y nacionales autónomos de derechos humanos con el objetivo de elaborar minutas de diagnóstico que destacaran los principales desafíos de derechos humanos en las distintas temáticas abordadas.

²⁷ De la Subsecretaría de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Derechos Humanos.

La nueva estructura del Plan consideraba la integración de 4 criterios generales a ser considerados transversalmente en las fases de elaboración e implementación del instrumento: i) fortalecimiento de la vinculación entre las acciones comprometidas y procesos de participación ciudadana, ii) elaboración de compromisos de implementación descentralizada por parte de los organismos integrantes, iii) Incorporación de enfoques diversos para el proceso de elaboración del Plan (a través de un proceso participativo implementado durante el año²⁸) y iv) coordinación de la implementación de la segunda versión con otros planes nacionales vinculados a materias de derechos humanos.

El proceso participativo se desarrolló entre mayo y julio del año 2021 en un contexto de crisis sanitaria; producto de lo cual contó con el desafío de adecuarse a las restricciones de movimiento y reunión durante esta época.

El objetivo general de esta instancia correspondía a la incorporación de la sociedad civil y la ciudadanía en el proceso de desarrollo del PNDH2 a través de la instauración de distintos canales que facilitarían su incidencia en la elaboración de compromisos y el diseño de mecanismos de monitoreo durante su implementación. A continuación, se exponen las 5 modalidades de participación:

- Modalidad plataforma digital adultos: se habilitó una plataforma web de participación ciudadana²⁹. A través de la cual toda persona interesada podía registrarse para entregar su opinión de manera individual o grupal. El objetivo de esta modalidad correspondía a: i) recoger la opinión de la ciudadanía respecto al diagnóstico de los principales desafíos en temáticas de derechos humanos dentro del país; ii) proponer posibles acciones; y iii) hacer sugerencias sobre potenciales mecanismos de monitoreos para la segunda versión del PNDH. Contó con la participación total de 920 personas.
- Modalidad niños, niñas y adolescentes (NNA): la plataforma digital previamente mencionada contó con un perfil diseñado y ajustado especialmente para que niños, niñas y adolescentes pudieran entregar su opinión. La modalidad correspondía a un cuestionario desarrollado de acuerdo a la edad de los/as participantes. Se consultaba con respecto a las temáticas de derechos humanos que fueran de su mayor interés, la proposición de acciones que pudieran ser tomadas por parte del Estado y el señalamiento de formas para que NNA pudieran estar involucrados en el monitoreo del Plan. Se contó con una participación de 2.835 NNA de forma individual y 648 NNA de manera grupal.
- Modalidad encuentros temáticos: modalidad destinada específicamente a organizaciones de la sociedad civil. Se concretó mediante la realización de reuniones en la plataforma Zoom con duraciones de 3 horas. Estas tuvieron lugar en julio del 2021. Se realizó un total de 28 jornadas, donde se abordaron 14 de los temas del Segundo Plan. El objetivo correspondía al establecimiento de espacios de reflexión para identificar los principales desafíos en derechos humanos. Y, asimismo, a la instauración de medidas/acciones que debiesen ser abordadas por parte del instrumento mediante la revisión de

²⁸ Cabe destacar que para este punto se contó con la asesoría de instituciones como el Ministerio de la Mujer y las Equidad de Género, la Subsecretaría de la Niñez, el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), el Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS) y la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas (UCAI) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

²⁹ En enlace de la plataforma web es: www.tuopinioncuenta.gob.cl

experiencias y búsqueda de acuerdos comunes. Los encuentros temáticos contaron con la participación de 216 personas pertenecientes a un total de 51 grupos.

- Modalidad para representantes de pueblos indígenas y del pueblo tribal afrodescendiente chileno: la modalidad buscó la participación de los representantes de pueblos indígenas y tribales que fueran reconocidos por la Ley N° 19.253. De este modo, se invitó a participar a personas de los pueblos Aymara, Quechua, Atacameños, Diaguitas, Collas, Changos, Rapa Nui, Mapuche, Kawaskar, Yámana y pueblo afrodescendiente. Las jornadas se desarrollaron igualmente en julio del 2021 y contaron con la presencia de facilitadores interculturales. Se pudo optar entre la participación a través de una modalidad similar a los encuentros temáticos, o mediante una entrevista telefónica. Esta última modalidad tuvo lugar entre el 16 de junio y el 15 de julio del 2021. Se contó con la presencia de un total de 118 representantes de pueblos indígenas y afrodescendientes, mientras que 39 representantes contestaron la encuesta telefónica.
- Modalidad de participación para personas privadas de libertad: para esta modalidad se contó con el apoyo de la Subsecretaría de Justicia y Gendarmería de Chile. Se llevaron a cabo 4 instancias en 2 establecimientos penitenciarios de la Región Metropolitana. Debido a las restricciones sanitarias, los encuentros debieron ser focalizados en recabar la opinión respecto de los principales desafíos en derechos humanos al interior de los recintos de privación de libertad y a identificar acciones que posibilitaran el abordaje de esas brechas. Igualmente, se aplicaron encuestas estructuradas a quienes no participaron de estas instancias presenciales, pero se encontraban interesados en dar su opinión. Y, junto a esto, se desarrollaron instancias similares de manera virtual con familiares de personas privadas de libertad con el objetivo de ampliar la visión de la situación específica de este grupo de especial protección³⁰.

Los resultados de estos procesos participativos fueron sistematizados por parte del Instituto Milenio de Fundamento de Datos³¹. El diseño del PNDH2 contó con la participación de 70 organismos públicos³² que sumaron compromisos para la nueva versión. El proceso de elaboración contó con 3 etapas principales: primero, se ofició la convocatoria a los organismos públicos indicando que, en caso de aceptar, debían nombrar a uno o más representantes de la institución con el objetivo de cumplir el rol de Punto Focal. De este proceso se recibió el nombramiento de 68 instituciones públicas y 3 órganos autónomos³³.

Posteriormente, se procedió a la fase de trabajo con Puntos Focales para dar inicio al proceso de diseño de los compromisos de cada institución. Se realizaron jornadas de capacitación con respecto a las fuentes disponibles

³⁰ Se contó con la participación de 36 personas en los encuentros presenciales. Otras 67 personas privadas de libertad contestaron la encuesta autoaplicada, y 20 familiares de personas privadas de libertad participaron en los encuentros virtuales.

³¹ Todos los resultados de los procesos de sistematización pueden ser consultados en la página previamente mencionada <http://tuopinioncuenta.gob.cl>.

³² Entre estas se considera a 3 organismos autónomos (Ministerio Público, Consejo Nacional de Televisión y Consejo para la Transparencia) y el Poder Judicial.

³³ Referentes en esta ocasión al Ministerio Público, Consejo Nacional de Televisión y Consejo para la Transparencia. Igualmente, también destaca la participación por parte del Poder Judicial.

para el diseño³⁴ y forma de diseñar las acciones, en las cuales se utilizaron los recursos elaborados previamente³⁵. Se hizo énfasis en la importancia del diseño de indicadores que posibilitaran la medición del cumplimiento³⁶.

Cada Punto Focal trabajó de manera interna en sus instituciones identificando las temáticas en relación con las cuales se propondrían acciones. Ello se iteraba con el equipo analista de la Subsecretaría, a modo de ajustar el diseño y la redacción a partir de los criterios dispuestos. Una vez finalizado el proceso de elaboración y revisión, se formalizaron las acciones por parte de cada autoridad o jefe de los servicios determinados.

Otra instancia nueva en relación con la fase de diseño de las acciones de la versión anterior corresponde a la realización de mesas intersectoriales, que posibilitaban la coordinación del diseño de compromisos institucionales a través del abordaje de temáticas de manera conjunta por diversas instituciones. En concreto se realizaron 3 mesas intersectoriales:

- Mesa sobre educación en derechos humanos: participaron 15 instituciones y se comprometieron 7 acciones intersectoriales.
- Mesa sobre prevención de la violencia contra la población LGBTQ+: participaron 5 instituciones y se comprometieron 8 acciones intersectoriales.
- Mesa sobre reinserción social de personas privadas de libertad: participaron 5 instituciones y se comprometieron 5 compromisos intersectoriales.

Posteriormente, se generaron instancias de conversación con los Consejos de la Sociedad Civil de cada institución destinados a dar lugar a un espacio de vinculación directa con los servicios públicos respectivos.³⁷

Contenidos principales del segundo PNDH

El 17 de diciembre de 2021, la Subsecretaría de Derechos Humanos presenta la segunda versión del Plan Nacional de Derechos Humanos, la cual es aprobada unánimemente por parte del Comité Interministerial de

³⁴ Referente al diagnóstico elaborado por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos, las recomendaciones de organismos internacionales y nacionales autónomos de derechos humanos y los resultados del proceso participativo.

³⁵ Diagnóstico elaborado por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos, las recomendaciones de organismos internacionales y los resultados de los procesos participativos.

³⁶ Para este último punto se contó con la asesoría del Banco Mundial en el marco fondo Human Rights Inclusion and Empowerment (Umbrella Trust Fund).

³⁷ Se realizó igualmente una reunión con representantes de diferentes COSOC entre los cuales se incluye a la federación chilena de Consejeros de la Sociedad Civil.

Derechos. Posteriormente, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos envía el instrumento al S.E. el Presidente de la República para su aprobación. La estructura general del PNDH2³⁸ corresponde a³⁹:

Eje 1: Igualdad y no discriminación

Metas

1. Garantizar el acceso a derechos económicos, sociales y culturales de las personas de grupos de especial protección, en condiciones de igualdad y no discriminación, adoptando medidas que acorten las brechas en el ejercicio de estos derechos.
2. Garantizar el acceso a derechos civiles y políticos de las personas de grupos de especial protección, en condiciones de igualdad y no discriminación, adoptando medidas que acorten las brechas en el ejercicio de estos derechos.
3. Promover la igualdad y prevenir la discriminación arbitraria de personas de grupos de especial protección, adoptando medidas que contribuyan al establecimiento de una cultura de respeto por los derechos humanos en el ámbito público y privado.
4. Garantizar una vida libre de violencia para todas las personas, adoptando medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar a las víctimas.

Capítulos

1. Personas Mayores
2. Mujeres
3. LGTBIQ+
4. Personas con Discapacidad
5. Pueblos Indígenas y Tribales
6. Personas Privadas de Libertad
7. Personas Migrantes y Refugiadas
8. Niños, niñas y adolescentes

Eje 2: Derechos universales

Metas

1. Asegurar el acceso a la verdad, a la investigación y sanción de todos los casos de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos cometidos en dictadura, la reparación de las víctimas de estos crímenes y la preservación de la memoria histórica.

³⁸ Sumado a la inclusión de los Ejes como nuevas unidades estructuradoras, y a la eliminación e inclusión de algunos capítulos, también hubo modificaciones con respecto a la estructura para el diseño de las acciones.

³⁹ Cabe desatacar que la distribución de compromisos según Eje e institución no es homogénea, sino que responde a cada contenido en particular según la consecución de los fines dispuestos.

2. Prevenir la ocurrencia de vulneraciones a derechos humanos, adoptando medidas necesarias y razonables para dar a conocer estos derechos y fortalecer las capacidades institucionales en la detección de riesgos de vulneraciones.
3. Proteger el ejercicio de los derechos humanos, adoptando medidas que aborden las brechas causadas por la desigualdad estructural y aseguren el acceso y goce efectivo de derechos.
4. Garantizar el ejercicio de derechos humanos, adoptando medidas que aseguren la investigación y sanción en caso de vulneraciones y reparación a las víctimas de aquéllas.

Capítulos

1. Memoria, verdad, justicia y reparación
2. Derechos Económicos, sociales, culturales y ambientales
3. Prevención de la Trata y tráfico de personas
4. Prevención de la tortura y violencia institucional
5. Derechos Digitales
6. Acceso a la justicia

Eje 3: Promoción de derechos

Metas

1. Promover políticas de educación en derechos humanos, adoptando medidas que contribuyan a su conocimiento, promoción y respeto por parte de la población general, y a la generación de políticas públicas para la formación y capacitación de funcionarios y funcionarias públicas, con énfasis en la prevención de la vulneración de derechos humanos, acorde a estándares internacionales.
2. Promover la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en la función pública, políticas, planes y programas, adoptando medidas que aseguren la producción y el acceso a la información, la existencia de mecanismos de reclamo efectivos, espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones, y medidas que garanticen la igualdad y no discriminación.
3. Garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado, adoptando medidas para hacer efectivas internamente las sentencias internacionales en materia de derechos humanos, para articular la propuesta de acuerdos de solución amistosa y su posterior cumplimiento, y para atender las recomendaciones emanadas de organismos de derechos humanos.

Capítulos

1. Educación en Derechos Humanos
2. Enfoque basado en Derechos Humanos
3. Sistemas internacionales de Derechos Humanos

Implementación del segundo PNDH

Esta segunda versión corresponde al período 2022 – 2025, por lo cual aún se encuentra en ejecución.

La Subsecretaría de Derechos Humanos solicita semestralmente información a los Ministerios y Servicios integrantes de la iniciativa. Actualmente se encuentran disponibles los 3⁴⁰ primeros Ciclos de Reporte⁴¹. Sus indicadores más relevantes se exponen a continuación.

Tabla 5: Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos - Reportes recibidos según institución

	Reporte 1 Julio 2023		Reporte 2 Noviembre 2023 – Enero 2024		Reporte 3 Mayo 2024	
	N	%	N	%	N	%
Sí reporta	51	72,9	62	95,4	56	86,2
No reporta	19	27,1	3	4,6	9	13,8
Total	70	100	65	100	65	100

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos en base a los reportes publicados de los Planes de Derechos Humanos.

En relación con el avance de la reportabilidad según institución para el período abarcado, se evidencia una leve fluctuación entre los Reportes. Contando con el porcentaje más alto para el Reporte 2, pero experimentando una leve baja en el Reporte 3, correspondiente al más reciente. Igualmente, se menciona la variación en el total de instituciones que informan entre el Reporte 1 y los consecutivos

Tabla 6: Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos - Reportes según acciones

	Reporte 1 Julio 2023		Reporte 2 Noviembre 2023 – Enero 2024		Reporte 3 Mayo 2024	
	N	%	N	%	N	%
Sí reporta	141	76,2	179	96,8	161	87,0
No reporta	44	23,8	6	3,2	24	13,0
Total	185	100	185	100	185	100

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos en base a los reportes publicados de los Planes de Derechos Humanos.

⁴⁰Aseveración realizada en base a la documentación actualmente disponible de la iniciativa.

⁴¹ Disponible en <https://www.planderechoshumanos.gob.cl/documentacion>.

La reportabilidad según acciones igualmente experimenta un alza entre el Reporte 1 y 2. Junto con una baja posterior entre el Reporte 2 y 3, lo que puede deberse a la falta de reportabilidad por parte de las instituciones, revisada en la tabla anterior.

A continuación, se presenta la información según el nivel de cumplimiento de la condición de reportabilidad.

Tabla 7: Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos - Acciones según cumplimiento de condiciones de reportabilidad

	Reporte 1 Julio 2023		Reporte 2 Noviembre 2023 – Enero 2024		Reporte 3 Mayo 2024	
	N	%	N	%	N	%
Cumple	126	89,4	182	98,4	184	99,5
No cumple	15	10,6	3	1,6	1	0,5
Total	141	100	185	100	185	100

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos en base a los reportes publicados de los Planes de Derechos Humanos.

La condición de reportabilidad (la acción cuenta con valores de referencia que permiten dimensionar su avance) muestra un avance sostenido durante el total del período evaluado. Existiendo únicamente una acción que no cumple con los criterios de reportabilidad para el Reporte 3.

En relación al estado de implementación de las acciones se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 8: Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos - Estado de implementación de las acciones

	Reporte 1 Julio 2023		Reporte 2 Noviembre 2023 – Enero 2024		Reporte 3 Mayo 2024	
	N	%	N	%	N	%
Implementación finalizada	13	10,3	32	17,3	44	23,8
Implementación avanzada	8	6,3	29	15,7	40	21,6
Implementación intermedia	16	12,7	37	20,0	33	17,8
Implementación básica	21	16,7	21	11,4	19	10,3
No iniciado	68	54,0	63	34,1	48	25,9
Sin información	0	0	3	1,6	1	0,5
Total	126	100	185	100	185	100

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos en base a los reportes publicados de los Planes de Derechos Humanos.

Para el estado de implementación de las acciones, un 23,8% de las acciones ya se encuentra finalizada su fase de implementación. Asimismo, si se consideran las 4 categorías de implementación (Básica, Intermedia, Avanzada y Finalizada), un 73,5% de las acciones se encuentran en alguna etapa de implementación. Lo cual, en comparación para su versión pasada en el mismo Reporte (período Mayo – Junio 2019) correspondía a un 80,3%. Lo que indica una disminución del porcentaje de implementación de un 6,8%.

En cuanto a la *governabilidad*, el Plan se encuentra regido por parte del previamente mencionado Comité Interministerial de Derechos Humanos, que regula periódicamente los avances realizados por la Subsecretaría de Derechos Humanos en relación con la planificación, implementación y monitoreo del Plan. Por su parte, la Subsecretaría de Derechos Humanos, institución a cargo del Plan, se vincula con cada ministerio o servicio por medio de la red de puntos focales, para el diseño de los compromisos y para el reporte de seguimiento de las acciones. Igualmente, cabe destacar que en esta segunda versión se contó con el apoyo de un Comité Asesor⁴² con integrantes de la Defensoría de los Derechos de la Niñez y el INDH. Las principales funciones de este Comité correspondieron a: i) la recepción y retroalimentación periódica de los avances en la elaboración del Plan por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos y ii) la coordinación para el desarrollo de una metodología conjunta de monitoreo del segundo Plan.

Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas

3. PRIMER PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS

Elaboración del primer PAN

El Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas corresponde al primer esfuerzo por integrar los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (PRNU), adoptado unánimemente por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el año 2011⁴³. Los principios establecen estándares mundiales destinados a propiciar que las empresas sean un aporte al desarrollo sostenible, que no menoscabe los derechos de las personas o comunidades. Estos refieren, de manera general, a las responsabilidades diferenciadas, pero complementarias, de Estados y empresas. Mientras el Estado tiene el deber de promover, proteger y respetar los derechos humanos, las empresas tienen la responsabilidad de respetarlos. Por lo cual, aunque existan vacíos de protección, es responsabilidad de las empresas promoverlos, remediarlos y resguardarlos.

Otros antecedentes relevantes para esta política corresponden a la aprobación por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2014 y, posteriormente en 2016, de 2 resoluciones que promueven la aplicación de los Principios Rectores por parte de los Estados de las Américas a través del diseño e

⁴² El 28 de enero del 2021 la Subsecretaría de Derechos Humanos envió los Oficios Ordinarios N° 96 y N° 97 a la Defensoría de los Derechos de la Niñez y el Instituto Nacional de Derechos respectivamente con el objetivo de conformar un Comité Asesor para la elaboración del segundo PNDH con representantes de ambas instituciones.

⁴³ Igualmente, es intención de la iniciativa que el Plan corresponda a una oportunidad de fortalecimiento con respecto al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

implementación de Planes de Acción Nacionales⁴⁴. Y, asimismo, a las Líneas Directrices de la OCDE sobre Conducta Empresarial Responsable (2011), y la declaración tripartita de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017), así como los documentos emanados por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos.

El mandato para llevar a cabo el primer PAN emana del acuerdo del Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible⁴⁵ y es encomendado al Ministerio de Relaciones Exteriores durante la segunda gestión de la Presidenta Michelle Bachelet.

El proceso para la elaboración del Plan comienza formalmente en abril del 2015 a través de un seminario nacional que contó con representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de Economía, los presidentes de la Confederación de la Producción y Comercio (CPC) y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), además de la Comisionada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Representante Regional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre otros invitados nacionales e internacionales.

Posteriormente, se conformó un Grupo de Trabajo Interministerial con la función de desarrollar el Plan. Uno de los insumos para ello correspondió al estudio de línea base sobre derechos humanos y empresas. El estudio de Línea Base sobre Empresas y Derechos Humanos se desarrolló por parte del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales entre mayo de 2015 y mayo del 2016. Para ello se recurrió a la elaboración de un matriz de preguntas (maqueta ICAR/DIHR) elaborada a partir de los Principios Rectores desprendidos de los Pilares que hicieran alusión al rol y obligaciones del Estado en los ámbitos abarcados por la iniciativa. A través del análisis se identificaron una serie de vacíos en la aplicación integral de los 31 Principios Rectores considerados.

En el *Pilar 1 – Proteger*: El deber de protección del Estado, se identificó la presencia de un marco legislativo sólido que obliga a las empresas a respetar los derechos humanos durante el desarrollo de sus operaciones. En este marco, la normativa legal existente no abarca integralmente los aspectos referentes al ejercicio de los derechos humanos en el contexto empresarial. Lo cual puede producir graves repercusiones en áreas críticas, como los derechos laborales, la legislación ambiental y la defensa de comunidades indígenas. También se evidenció el carácter limitado de los procesos de supervisión por parte del Estado. Ello se debe, entre otros factores, al carácter limitado de las competencias, personal y de recursos por parte de las entidades fiscalizadoras. Y, asimismo, al hecho que no en todos los casos existen gestiones de capacitación en derechos humanos a los funcionarios públicos de estos servicios. Lo que causa un vacío en los procesos de monitoreo de

⁴⁴ También destaca en este ámbito el Acuerdo de París aprobado en diciembre de 2015 firmado por las 196 Partes en la Convención Marco de Las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Este reconoce en su texto la importancia de que los Estados consideren sus obligaciones en materia de derechos humanos al momento de tomar medidas destinadas a abordar el Cambio Climático.

⁴⁵ Instancia de carácter público - privada dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, cuyo objetivo corresponde al asesoramiento al Estado con respecto a la proposición y elaboración de políticas públicas para el desarrollo sostenible del país. Se constituye durante el Gobierno del presidente Sebastián Piñera.

las actividades empresariales, y aumenta la probabilidad que se desencadenen situaciones de vulneración de derechos humanos dentro de la estas. En tercer lugar, se dio cuenta de la presencia de obstáculos que dificultan el acceso efectivo a los mecanismos administrativos y judiciales dispuestos para la asesoría en reparación. Entre estos se considera i) la complejidad de los procedimientos, ii) los costos asociados a ellos, iii) la dificultad para acceder a asesoría legal especializada y iv) la lentitud que reviste a estos procesos. Debido a ello, víctimas de violaciones a derechos humanos pueden desistir de llevar a cabo procesos de reparación.

Por su parte, en el *Pilar 2 – Respetar*: La responsabilidad de respetar. Se identificó la ausencia de implementación de políticas de derechos humanos dentro de las empresas. En este marco, muchos integrantes del sector empresarial no han realizado las diligencias requeridas para asegurar que sus operaciones no transgredan los derechos humanos. Lo cual manifiesta una adopción limitada de los Principios Rectores⁴⁶. En relación con ello, también se vislumbró la falta de la debida diligencia en derechos humanos que permita identificar, prevenir y mitigar los potenciales efectos adversos provocados por parte de las actividades empresariales. Lo que provoca que procesos de evaluación destinados a la identificación de impacto social o ambiental sean más bien limitados debido a la falta de metodologías destinadas a la evaluación de riesgos en las diferentes etapas de las operaciones. Otro factor a recalcar, corresponde a las insuficientes instancias de transparencia en relación con grupos potencialmente afectados. Un menor porcentaje de empresas informa de manera periódica, accesible y pública sobre las gestiones, prácticas y políticas en derechos humanos que realizan. Lo que dificulta que grupos que potencialmente sean afectados, tales como comunidades locales, trabajadores o consumidores, puedan conocer y monitorear los impactos causados por parte de las operaciones de las empresas.

Finalmente, en referencia al *Pilar 3 – Remediar*: El acceso al remedio o la reparación. Se hizo énfasis en la insuficiencia de los mecanismos de reparación destinados a personas que se viesen afectadas por situación de abuso de derechos humanos. Los mecanismos existentes son de difícil acceso (lo cual se condice con lo identificado previamente en el Pilar 1 respecto a su complejidad, costo y extensión temporal) y, además, no se encuentran específicamente adaptados a temáticas de derechos humanos en el Poder Judicial. Ello se relaciona a las limitaciones generales que se identifican dentro del sistema judicial con relación a la resolución ejecutiva de casos de derechos humanos que se encuentren vinculados a empresas. Lo que causa que las víctimas deban recurrir a múltiples instancias y enfrentarse a las consecuencias de un sistema poco adaptado a la complejidad de la temática. El último punto señalado corresponde a la inexistencia de mecanismos extrajudiciales sólidos para la revisión y resolución de este tipo de conflictos. La falta de instancias validadas de mediación u otros métodos de resolución de conflictos causa que muchos afectados por situaciones de abuso corporativo se encuentren sin una vía adecuada para su reparación cuando no enfrentan obstáculos o no encuentran solución en el sistema judicial formal.

⁴⁶ Correspondiendo a un factor aún más preocupante, sobre todo, en el caso de las medianas y pequeñas empresas.

Otro recurso valioso en este proceso correspondió a la Guía País de Derechos Humanos Empresas⁴⁷, correspondiente a una plataforma dedicada al apoyo de empresas y otros actores para identificar y abordar sus impactos negativos en derechos humanos.

En este marco, se determinó la importancia de establecer espacios de participación para los actores interesados. A partir de lo cual, en julio de 2016, se llevaron a cabo 9 diálogos participativos en las ciudades de Antofagasta, San Pedro de Atacama, Santiago y Temuco. Estos contaron con la participación de empresas, sindicatos, sociedad civil y pueblos indígenas. Fueron conducidos por consultores expertos y tuvieron una asistencia de más de 360 personas. Su objetivo principal correspondía a la recolección de opiniones, insumos y recomendaciones que aportaran contenidos para la elaboración del Plan. Se desarrollaron una serie de iniciativas destinadas a fortalecer la difusión de estas actividades⁴⁸.

Posterior a la finalización de los procesos descritos previamente, el Grupo de Trabajo Interministerial desarrolló las propuestas para la construcción del Plan. El primer borrador fue elaborado durante marzo de 2017, y el 21 de agosto de ese mismo año se desarrolla el lanzamiento del Plan de manera oficial.

Cabe señalar la interacción entre el capítulo de Empresas y Derechos humanos del PNDH1 con el PAN1, considerando que el capítulo en el PNDH1 fue elaborado durante 2017, mismo año de lanzamiento PAN1

Contenidos principales del primer PAN

El objetivo general del PAN1 correspondió al fortalecimiento de la protección de los derechos humanos por parte del Estado de Chile en relación con la actuación de las empresas, entendiendo lo anterior como una base fundamental para el desarrollo sostenible. Para ello, los objetivos específicos correspondieron a⁴⁹:

- Contribuir al fortalecimiento de la coherencia de políticas públicas en materia de derechos humanos y empresas.
- Generar espacios de diálogo nacional que permitan fomentar el respeto de derechos humanos en el ámbito empresarial.
- Prevenir potenciales impactos negativos en los derechos humanos que se puedan generar en el contexto de actividades empresariales.
- Promover la debida diligencia en derechos humanos dentro de la gestión empresarial responsable.
- Fortalecer los mecanismos de reparación para los afectados, propendiendo, además, a la solución pacífica de conflictos.

⁴⁷ Información extraída de:

<https://bibliotecadigital.indh.cl/items/a66cfe01-c47c-4e69-9413-e053cd80a732>

⁴⁸ Se elaboró una Guía para la Participación Ciudadana en el Plan Acción Nacional para propiciar la participación informada. Y, con el objetivo de difundir el Plan, se elaboró la página www.derechoshumanosyempresas.gob.cl.

⁴⁹ Información extraída de:

https://www.minrel.gob.cl/minrel_old/site/artic/20171109/asocfile/20171109170236/plan_de_accion_nacional_de_ddhh_y_empresas.pdf

- Contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El documento reunió las acciones propuestas por parte de las 17 instituciones participantes de la construcción del Plan. Estas se encuentran estructuradas en torno a los 3 pilares de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y los ejes temáticos referentes a los tópicos abordados durante el proceso de diseño del Plan. Son estos temas prioritarios los que estructuran el Plan en conjunto con los Principios Rectores. Estos corresponden a⁵⁰:

Pilar 1: La obligación del Estado de proteger los derechos humanos, que contiene

Eje 1: Capacitaciones en materia de derechos humanos y empresas

Eje 2: Diálogo

Eje 3: Inclusión y no discriminación

Eje 4: Transparencia y participación

Eje 5: Contrataciones públicas

Eje 6: Fortalecimiento de la coherencia entre políticas públicas

Eje 7: Fortalecimiento de la coherencia política internacional

Eje 8: Legislación, políticas e incentivos

Eje 9: Empresas estatales

Pilar 2: La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, que contiene

Eje 1: Cuestiones de contexto: generación de documentos que permitan a las empresas comprender el contexto local y los riesgos de potenciales impactos negativos en derechos humanos

Eje 2: Fomento a la debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos

Eje 3: Reportes en materia de derechos humanos

Pilar 3: Acceso a mecanismos de remediación, que contiene

Eje 1: Mecanismos estatales judiciales

Eje 2: Mecanismos estatales no judiciales

Eje 3: Mecanismos no estatales

Eje 4: Criterios de eficacia de los mecanismos de reclamación extrajudiciales

⁵⁰ Cabe destacar que la distribución de compromisos según Pilar, Eje e institución no es homogénea, sino que responde a cada contenido en particular según la consecución de los fines dispuestos.

También se destinó un apartado a destacar la participación de instituciones no estatales que asumieron compromisos, entre las cuales se encuentra: UNICEF, la Fundación Casa de la Paz, Pacto Global, la Bolsa de Comercio de Santiago, la Fundación Acción Empresas y el propio Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible.

Implementación del primer PAN

El primer Plan de Acción Nacional fue implementado el 21 de agosto de 2017. Reunió un total de 146 acciones comprometidas por parte de las 17 instituciones públicas participantes. Su duración fue de 3 años entre 2017 y 2019. Para acompañar el cumplimiento del Plan, se elaboraron indicadores específicos, así como metas, plazos, medios de verificación y el tiempo definido para su realización. Cada institución responsable debió reportar al Comité Interministerial⁵¹ sobre el estado de implementación de estas medidas. Igualmente, se elaboraron 3 informes anuales⁵² que reportaron el avance de las medidas en relación con los indicadores previamente establecidos. Los documentos fueron publicados y socializados a los actores interesados por parte de las entidades designadas.

A continuación, se exponen los resultados de implementación según período, informadas en el Reporte de la iniciativa.

Tabla 9: Primer Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas - Estado de las acciones durante la implementación del Plan (2017-2020)

	Reporte Agosto 2019		Reporte Mayo 2020		Reporte Diciembre 2020	
	N	%	N	%	N	%
En implementación	69	47,3	52	35,6	20	13,7
Finalizada cumplida	37	25,3	60	41,1	89	61,0
Finalizada no cumplida	9	6,2	19	13,0	24	16,4
No iniciada	30	20,5	15	10,3	13	8,9
Sin información	1	0,7	0	0,0	0	0,0
Total	146	100	146	100	146	100

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos en base a los reportes publicados de los PAN.

La Tabla 9 posibilita visualizar el avance del porcentaje de acciones según su fase de implementación. A partir de esto, se evidenció que, a la finalización del Plan, un 61,0% de las acciones comprometidas pudo llevar a cabo

⁵¹ Se hace referencia, en un primer momento, al Comité Interministerial que, se encontraría a cargo de la implementación, monitoreo y seguimiento del PAN (según el documento oficial "Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas" (2017), pág. 90). Sin embargo, actualmente la implementación del programa se encuentra mediada por la Subsecretaría de Derechos, a quién las instituciones reportan semestralmente el avance de las acciones.

⁵² Únicamente se ha conseguido acceder al Reporte Final de Resultados del Plan. Este se encuentra disponible en <https://www.planderechoshumanos.gob.cl/documentacion>.

totalmente su fase de implementación. Mientras que un 16,4% finalizó sin haber podido cumplir los objetivos dispuestos por el compromiso. Y un 8,9% no fueron siquiera iniciadas. Cabe destacar que, en relación con ello, y al igual que sucedió con la primera versión del Plan Nacional de Derechos Humanos, el desarrollo de la iniciativa coincidió tanto con el estallido social como con la emergencia sanitaria producto del COVID – 19. A pesar de ello, tomando en consideración las acciones finalizadas y aquellas en implementación, un 91,1% de las acciones contó con alguna fase de implementación.

Evaluación del primer PAN

La evaluación del primer Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas se realizó durante el año 2020. El equipo consultor fue el Programa de Sostenibilidad Corporativa de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Este se compone de 3 informes: i) Informe de Evaluación del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas de Chile, ii) Informe sobre Mecanismos de Participación Ciudadana y iii) Informe sobre Nuevas Temáticas y Tendencias en Derechos Humanos y Empresas.

Se utilizó una metodología mayoritariamente cualitativa, con la inclusión de análisis específicos de tipo cuantitativo⁵³. También se recurrió al análisis documental de fuentes tanto primarias como secundarias, destinado a reconstruir históricamente la trayectoria del PAN y a establecer un marco teórico que sirviera como base de evaluación de la política pública.

El primer informe de evaluación analizó los principales elementos de las 5 fases definidas para la formulación del Plan de Acción Nacional determinados por parte del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, y lo contrastó con la experiencia de elaboración del primer PAN. A partir de esto, se emitieron una serie de recomendaciones entre las que destacan: i) fortalecimiento del compromiso político que se desprende de la iniciativa; ii) diversificación de los actores participantes; iii) desarrollo de un proceso participativo para la determinación de las temáticas; iv) aumento de los actores integrantes del proceso de análisis técnico de las brechas; v) fortalecimiento de las instancias de capacitación para la elaboración de las acciones; vi) delimitación de los compromisos con respecto a su especificidad, claridad, y capacidad de ser medidos y alcanzable en los tiempos determinados por el Plan; vii) institucionalización de los procesos de revisión y actualización de las medidas comprometidas; y viii) creación de indicadores estructurales orientados a procesos y resultados y no únicamente a cumplimiento formal de las medidas.

Por su parte, el segundo informe de evaluación concluyó que los mecanismos de participación correspondían a una instancia fundamental para la legitimidad y eficacia de los planes de acción nacionales. Para su correcta implementación se debía considerar: i) difusión de información relevante; ii) intercambio, integración y consenso como objetivos del proceso de participación; iii) incidencia efectiva de la participación de la sociedad civil; y iv) amplia convocatoria de los actores relevantes.

⁵³ Las principales herramientas de levantamiento de información fueron la entrevista semiestructurada, con el objetivo de identificar los motivos, causas técnicas, políticas o de otro tipo que puedan asociarse a los logros, incumplimientos o rezagos de las distintas acciones del Plan. A la vez, se buscaba identificar los factores facilitadores o obstaculizadores de los procesos de diseño, elaboración, implementación y seguimiento de la política pública.

Finalmente, en relación con el tercer informe de nuevas temáticas en derechos humanos y empresas, se señaló la necesidad de incluir compromisos ligados a áreas como: empresas estatales, debida diligencia, gobierno corporativo, compras públicas, tecnología y pequeñas empresas. También se recomendó enfocar la nueva versión en grupos de especial protección como mujeres, trabajadores migrantes, comunidades indígenas y NNA. Todos estos resultados fueron presentados al Comité para el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas en diciembre del 2020, contando con la participación de organismos internacionales⁵⁴.

El sistema de *governabilidad* de la iniciativa encontró su base en el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien rigió el diseño, implementación y monitoreo del Plan por medio del Grupo de Trabajo Interministerial⁵⁵. Igualmente, cabe destacar la cooperación por parte del Instituto Danés de Derechos Humanos, que puso a disposición la metodología y fondos para la realización del estudio de línea base del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos, que solicita semestralmente los reportes de avance de todas las instituciones que comprometen acciones⁵⁶. La implementación y monitoreo de la iniciativa pasó a estar a cargo de la Subsecretaría de Derechos Humanos en enero del año 2019.

4. SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS

Elaboración del segundo PAN

El proceso de elaboración del PAN2 se inició en octubre de 2019. Para ello, una de las primeras gestiones correspondió a la elaboración de una Hoja de Ruta en base al trabajo conjunto de la Subsecretaría de Derechos Humanos, entidad a quien se traspasa la elaboración e implementación de la iniciativa desde el Ministerio de Relaciones Exteriores en su segunda versión. Para el desarrollo de esta Hoja de Ruta se tomó en consideración las observaciones de la red de Puntos Focales y las recomendaciones realizadas por parte del Comité 360⁵⁷, entidad creada con el fin de fortalecer la gobernabilidad del Plan de Acción. Se encuentra conformado por 18 actores relevantes pertenecientes a los gremios empresariales, los organismos sindicales, la academia y la sociedad civil. Con el objetivo de consolidar esta Hoja de Ruta, se realizó una jornada de trabajo conjunto con

⁵⁴ Correspondientes a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

⁵⁵ El Comité para el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas tiene como objetivo principal la implementación, monitoreo y seguimiento de la óptima implementación del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas. Se encuentra conformado por integrantes de: i) Ministerio de Desarrollo Social; ii) Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; iii) Ministerio de Energía; iv) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, quien lo preside; v) Ministerio de la Mujer y Equidad de Género; vi) Ministerio del Medio Ambiente; vii) Ministerio de Minería; viii) Ministerio de Relaciones Exteriores; y ix) Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

⁵⁶ En este marco, se debe hacer mención que, según el documento “Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas” (2017), hace referencia a la creación de un Comité Interministerial destinado a la implementación, monitoreo y seguimiento de la iniciativa (pág. 90). Sin embargo, desde el traspaso del Plan desde Ministerio de Relaciones Exteriores a la Subsecretaría de Derechos Humanos en el año 2019, no se especifica si este traspaso implica la mantención del mismo Comité Interministerial s o, por el contrario, conlleva la conformación de un nuevo Comité Interministerial dentro de la Subsecretaría.

⁵⁷ Sus objetivos correspondían a i) asesorar al Ministerio de Justicia en relación con materias vinculadas a derechos humanos y empresas y ii) acompañar la implementación del Plan de Acción Nacional. Inicia sus actividades en mayo del 2019.

la red de Puntos Focales destinada a la identificación de fortalezas y desafíos de la versión anterior. En específico, las temáticas abordadas correspondieron a: i) revisión de indicadores, ii) evaluación de la política pública, iii) participación ciudadana y iv) gobernabilidad del proyecto.

En relación con la evaluación, se establecieron algunos criterios relevantes a ser considerados en la elaboración de la nueva versión. Estos correspondieron a: i) la evaluación de acciones e identificación de brechas en derechos humanos a partir de la línea base desarrollada para la primera versión; ii) la medición del impacto y grado de cumplimiento de las acciones; iii) establecimiento de medios de evaluación; y iv) la importancia de la existencia de convergencia entre el estudio de evaluación y los objetivos del nuevo PAN2.

Con respecto a la gobernabilidad y administración del segundo Plan, se determinó: i) consolidar la red de Puntos Focales dentro de la Administración Estatal; ii) la importancia que el Plan continúe siendo considerado una política de Estado; y iii) la importancia de definir y profundizar el rol desempeñado por parte de la Red de Puntos Focales y del Comité 360.

Finalmente, se definió como un elemento central para la elaboración de la segunda versión del Plan el diseño e implementación de un proceso de participación ciudadana que posibilitara la recolección de las opiniones de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil del país. A ello se sumaron recomendaciones generales entre las cuales se hacía mención a: i) convocar a nuevas instituciones públicas a participar en la iniciativa, haciendo énfasis en el Sistema de Empresas (SEP)⁵⁸; ii) incorporación de nuevas temáticas en el proceso de diseño y compromiso de acciones; iii) fomento del compromiso de acciones intersectoriales; y iv) proposición de un diseño estandarizado para la formulación de las acciones, sobre todo en relación a la elaboración de los indicadores.

En febrero del 2020, se presentaron los resultados al Comité para el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas, lo que posibilitó el establecimiento de un cronograma que fue igualmente compartido al Comité 360 en marzo de ese mismo año. En esta última sesión igualmente se acordó la recepción de sugerencias del Comité para el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas.

Posteriormente, y según las recomendaciones realizadas durante el proceso de evaluación de la primera versión, se inició la fase de participación ciudadana. Esta tuvo lugar entre los meses de octubre y noviembre del año 2021, período de auge COVID-19

Comprendió 3 modalidades principales, destinadas a incluir la mayor cantidad de personas, con especial énfasis en las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas. Los mecanismos dispuestos fueron: i) una consulta digital de acceso individual; ii) encuentros temáticos con organizaciones de la sociedad civil; y iii) encuentros con representantes de pueblos originarios y afrodescendientes.

⁵⁸ El Comité Sistema de Empresas - SEP es el organismo técnico que desde 2001 asesora al Gobierno de Chile en materias de control de gestión estratégica. <https://www.sepchile.cl/>

Los objetivos específicos de estas instancias correspondieron a: i) levantar propuestas de acciones a incorporar en la nueva versión del Plan; y ii) determinar ámbitos, brechas y desafíos en materia de derechos humanos y empresas.

La consulta digital fue desarrollada a través de una plataforma web entre el 26 de octubre y el 26 de noviembre del año 2021. Consideró un total de 9 preguntas que se encontraban divididas en torno a los 3 Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos, con relación a temáticas de atención preferente en derechos humanos y empresas. Y, asimismo, se buscó la elaboración de propuestas de acciones a incorporar en el PAN2.

Los encuentros con organizaciones de la sociedad civil constaron de 3 jornadas realizadas digitalmente entre el 23 y el 25 de noviembre del 2021. Cada encuentro estuvo destinado a abordar un pilar de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos. A través de la revisión de experiencias se consolidaron propuestas de acciones y desafíos futuros.

Por su parte, los encuentros con representantes de pueblos indígenas y pueblo afrodescendiente se realizaron por vía digital el 26 de diciembre de 2021. En esa única jornada se abordaron conjuntamente los 3 pilares sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas. Se contó con facilitadores interculturales.

Con el fin de apoyar el proceso de elaboración del PAN2, en particular la fase de participación ciudadana, se firmó un convenio entre la Subsecretaría de Derechos Humanos y la Organización Internacional de Trabajo (OIT), en el marco del Proyecto “Conducta Empresarial Responsable en América Latina y Caribe” (CERALC)⁵⁹. El principal objetivo del convenio correspondía a la entrega de apoyo técnico a la Subsecretaría de Derechos Humanos a través de la sistematización de resultados de la fase de participación ciudadana. Estos resultados fueron presentados a los Puntos Focales y puestos a disposición de la ciudadanía en la página web de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

El proceso de formulación y diseño de las acciones para el PAN2 destacó la relevancia de las recomendaciones emitidas durante la elaboración de la Hoja de Ruta. Estas recomendaciones subrayaron la importancia de garantizar coherencia con las temáticas y desafíos identificados, así como de promover la pertinencia y calidad de los indicadores.

Para esto, se realizaron jornadas de capacitación con los respectivos Puntos Focales de cada servicio público, entre los cuales se encontraron representantes de instituciones que participaban por primera vez en la iniciativa⁶⁰. En este marco, se desarrollaron 2 talleres sobre el fortalecimiento de la conducta empresarial responsable y la redacción de compromisos por parte del equipo de profesionales vinculados al proyecto “Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe” (CERALC). Ambos talleres tuvieron lugar en diciembre de 2021. Profesionales del Gabinete de la Subsecretaría de Derechos Humanos se reunieron con

⁵⁹ Este proyecto también se encontraba integrado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con el financiamiento de la Unión Europea.

⁶⁰ Entre las instituciones que participaban por primera vez en el Plan se encuentra el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Agricultura, la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, el Sistema de Empresas (SEP) y la Comisión para el Mercado Financiero (CMF).

cada uno de los Puntos Focales para el apoyo y revisión de la redacción de sus compromisos. Una vez finalizado el proceso de elaboración y revisión, las acciones fueron formalizadas por cada uno de los servicios vía oficio a la Subsecretaría de Derechos Humanos.

Contenidos principales del segundo PAN

El segundo Plan de Acción Nacional reunió un total de 58 acciones comprometidas por parte de 25⁶¹ instituciones públicas. Su objetivo general correspondió a consolidar una cultura de respeto de los derechos humanos en la actividad empresarial, siendo la base para esto los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Los objetivos específicos determinados para ello correspondieron a:

- Promover la sensibilización y la capacitación en materia de derechos humanos y empresas.
- Impulsar la adopción de procesos de debida diligencia en el sector empresarial.
- Favorecer el desarrollo de mecanismos de transparencia y reportabilidad en derechos humanos y empresas.

Los compromisos adoptados⁶² por las instituciones se encuentran estructurados en relación con Pilares y Ejes, los cuales corresponden a:

Pilar 1: Deber de los Estados de proteger los derechos humanos, el cual contiene

Eje 1: Coherencia política: Reforzar el compromiso del Estado con la protección y promoción de los derechos humanos en sus ámbitos de interacción con las empresas.

Eje 2: Compras públicas: Impulsar la incorporación del enfoque de derechos humanos en la cadena de suministros del Estado.

Pilar 2: Responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, el cual contiene

Eje 3: Debida diligencia y Gobierno Corporativo: Promover la incorporación de procesos de debida diligencia en la actividad de las empresas.

Eje 4: Pequeñas y medianas empresas: Fomentar la incorporación del enfoque de derechos humanos en las PYMES.

Pilar 3: Acceso a mecanismos de reparación, el cual contiene

⁶¹ Cabe destacar que, si bien el total de instituciones formalmente participantes corresponde a 25, el INDH informó expresamente que no va a reportar el avance de la implementación de sus compromisos. Dicha institución informó en octubre de 2022 mediante correo electrónico que, en su calidad de organismo autónomo (Ley N°20.405), trabajaría internamente para poder cumplir los compromisos asumidos respecto al PAN2 en momento y forma oportunos, señalando que la presentación de indicadores para monitoreo de la Subsecretaría de Derechos Humanos no aplicaría en este caso.

⁶² Cabe destacar que la distribución de compromisos según Pilar, Eje e institución no es homogénea, sino que responde a cada contenido en particular según la consecución de los fines dispuestos.

Eje 5: Mecanismos de reparación estatales: Promover el compromiso del Estado con un mejor acceso a la justicia frente a casos de afectación de derechos humanos por parte de las empresas.

Eje 6: Mecanismos de reparación no estatales: Reforzar la generación de mecanismos de reparación no estatales en las empresas.

Implementación del segundo PAN

El segundo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas inicia su implementación en 2022 y se ha programado para finalizar en el año 2025, por lo que aún está en ejecución⁶³. Asimismo, se ha programado la realización de un proceso de evaluación una vez finalizada la iniciativa.

A continuación, se exponen la síntesis de los indicadores disponibles en los 3⁶⁴ Ciclos de Reporte publicados hasta el momento.

Tabla 10: Segundo Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas - Reportes recibidos

	Reporte 1 Noviembre 2022		Reporte 2 Noviembre 2023 – Enero 2024		Reporte 3 Mayo 2024	
	N	%	N	%	N	%
Sí reporta	14	56,0	21	84,0	20	80,0
Reporte parcial	0	0,0	3	12,0	0	0,0
No reporta	11	44,0	1	4,0	5	20,0
Total	25	100	25	100	25	100

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos en base a los reportes publicados de los PAN

La reportabilidad según institución indica un aumento inicial (Reporte 1 al 2) con una baja leve posterior (Reporte 2 al 3). Sin embargo, se hace notar tanto el porcentaje de instituciones que realizan reportes parciales como aquellas que no lo realizan. Sobre todo, en el caso del Reporte 3, donde una quinta parte de las instituciones no informaron sus resultados. El promedio del porcentaje de reporte según institución corresponde actualmente a 73,3%.

Tabla 11: Segundo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas - Acciones reportadas

	Reporte 1 Noviembre 2022		Reporte 2 Noviembre 2023 – Enero 2024		Reporte 3 Mayo 2024	
	N	%	N	%	N	%
Sí reporta	27	46,6	49	84,5	43	74,1

⁶³ Actualmente, ya se encuentra disponible un informe del primer ciclo en <https://www.planderechoshumanos.gob.cl/documentacion>

⁶⁴ Aseveración realizada en base a la documentación actualmente disponible de la iniciativa.

No reporta	31	53,4	9	15,5	15	25,9
Total	58	100	58	100	58	100

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos en base a los reportes publicados de los PAN

Por su parte, el informe de acciones experimenta una baja más considerable del Reporte 2 al 3. Lo cual es consecuencia del aumento de instituciones que no reportaron a tiempo sus acciones. El promedio de acciones reportadas para el período abarcado corresponde a 68,4%.

Según su condición de reportabilidad se puede apreciar en la tabla que se presenta a continuación, cómo se informan las acciones en curso

Tabla 12: Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos y Empresas - Acciones según cumplimiento de condiciones de reportabilidad

	Reporte 1 Noviembre 2022		Reporte 2 Noviembre 2023 – Enero 2024		Reporte 3 Mayo 2024	
	N	%	N	%	N	%
Cumple	17	63,0	44	75,9	48	82,8
No cumple	10	37,0	5	8,6	10	17,2
Sin reporte	0	0,0	9	15,5	0	0,0
Total	27	100	58	100,0	58	100

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos en base a los reportes publicados de los PAN

En relación con el avance en las acciones que cumplen las condiciones de reportabilidad solicitadas (la acción cuenta con valores de referencia que permiten dimensionar su avance) se evidencia un aumento sostenido para el total del período abordado, lo que manifiesta la recepción de los servicios y ministerios de las directrices con respecto a las cuales la información debe ser reportada. El promedio de acciones que cumplen con el criterio de reportabilidad para los 3 Reportes disponibles es 73,9%.

Según el estado de implementación de las acciones es posible apreciar su variación en la siguiente tabla.

Tabla 13: Segundo Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas - Estado de implementación de las acciones

	Reporte 1 Noviembre 2022		Reporte 2 Noviembre 2023 – Enero 2024		Reporte 3 Mayo 2024	
	N	%	N	%	N	%
Implementación finalizada	1	5,9	12	20,7	13	22,4
Implementación avanzada	0	0,0	5	8,6	7	12,1

	Reporte 1 Noviembre 2022		Reporte 2 Noviembre 2023 – Enero 2024		Reporte 3 Mayo 2024	
	N	%	N	%	N	%
Implementación intermedia	3	17,6	6	10,3	9	15,5
Implementación básica	2	11,8		0,0	1	1,7
No iniciada	11	64,7	22	37,9	18	31,0
Sin información	0	0,0	13	22,4	10	17,2
Total	17	100	58	100,0	58	100,0

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos en base a los reportes publicados de los Planes de Derechos Humanos.

Finalmente, la distribución del estado de implementación de las acciones indica que actualmente un 51,7% de las acciones del Plan se encuentra en alguna fase de implementación (Básica, Intermedia, Avanzada o Finalizada), mientras un 31,0% aún no ha sido iniciada. Por su parte, se carece de información relativa a un 17,2%⁶⁵ de las acciones.

Con respecto al sistema de *governabilidad* por parte del Plan, su segunda versión se encuentra a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante la Subsecretaría de Derechos Humanos, encontrándose a cargo de la iniciativa a partir de su traspaso desde el Ministerio de Relaciones Exteriores en enero de 2019. Sin embargo, mantuvo su asesoría por parte del Comité Interministerial para el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas (CIPAN), y, en esta nueva versión, se sumó igualmente el Comité 360 de Derechos Humanos y Empresas, como se señaló con antelación. El Comité 360 de Derechos Humanos y Empresas tiene el objetivo de i) asesorar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en materias vinculadas a derechos humanos y empresas, junto con ii) acompañar la implementación del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas. Se encuentra compuesto por miembros del gremio empresarial, organismos sindicales, la academia y la sociedad civil. Corresponde actualmente al Comité Espejo. Posteriormente, debido a la duplicidad de miembros con el Comité Espejo del Punto Nacional de Contacto (PNC) para la Conducta Empresarial Responsable (CER) de Chile ante la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Comité 360 es eliminado. Se genera una alianza con el Comité Espejo⁶⁶, siendo en la actualidad el órgano de gobernabilidad para la implementación del Plan.

⁶⁵ No es posible comparar el Plan con el mismo período de su versión anterior debido a la diferencia en el cálculo de los indicadores presentados entre ambas versiones.

⁶⁶ El Comité Espejo es un grupo de partes interesadas que asesora al Punto Nacional de Contacto (PNC) de Chile en la promoción de una conducta empresarial responsable. El Comité Espejo está conformado por representantes de: Asociaciones empresariales, organizaciones sindicales, sociedad civil, academia y organizaciones de pueblos indígenas. Según el acuerdo entre la Subsecretaría de Derechos Humanos y la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales durante 2023, tres jornadas al año del Comité Espejo son destinadas para abordar el seguimiento del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas.

5. ACERCA DEL DISEÑO DE LAS TERCERAS VERSIONES DE LOS PLANES DE DERECHOS HUMANOS

El diseño de las terceras versiones de los Planes de Derechos Humanos 2026-2029 (PNDH3 y PAN3) se inscribe en el compromiso del Estado de Chile con la promoción y protección de los derechos humanos.

En el caso del PNDH, el proceso de diseño se inició en la Vigésima Sesión del Comité Interministerial de Derechos Humanos en agosto de 2024 y culminará con el ingreso del Decreto que aprueba los planes al trámite de toma de razón de la Contraloría General de la República entre octubre de 2025 y marzo de 2026. Por su parte, en el caso del PAN, el proceso se dio inicio con la realización del Comité Espejo DDHH y empresas en el contexto de la tercera versión del Plan.

Consideraciones a tener presente en el Diseño de los terceros Planes de Derechos Humanos

A partir de la revisión anterior, a continuación, se exponen los principales desafíos identificados a ser considerados en la elaboración de las terceras versiones de los Planes de Derechos Humanos. Los mismos recogen las observaciones realizadas a los Planes de Derechos Humanos, en su primera y segunda versión, según la información institucional disponible.

Los principales desafíos se presentan según las etapas del ciclo de la política pública (Diseño, Implementación, y Monitoreo/Evaluación), así como sobre la gobernabilidad y participación. La elección de dichas categorías corresponde a los tópicos a desarrollar en los Objetivos Específicos 2 y 3 del presente estudio.

A continuación, se presenta la Matriz con las Consideraciones para la elaboración del PNDH3 y en el PAN3, dichos desafíos se plantean con base a los antecedentes antes sistematizados:

Matriz 1: Consideraciones para el diseño, implementación, monitoreo, gobernabilidad y participación para la tercera versión del Plan Nacional de Derechos Humanos

Diseño	Implementación	Monitoreo	Evaluación	Gobernabilidad	Participación
<p>1. Elaboración de una estrategia de avance en DD.HH. en el largo plazo a través del establecimiento de una trayectoria de transformaciones y procesos requeridos para la consecución de fines de política pública concreto.</p> <p>2. Fortalecimiento de la descentralización durante la fase de diseño del Plan</p> <p>3. Fortalecimiento del Enfoque Territorial tanto para la fase elaboración como la elaboración de los compromisos por parte de las instituciones</p>	<p>1. Vinculación del Plan con la política nacional de DD.HH. a desarrollarse en un próximo período a través de la alineación de puntos de acción comunes</p> <p>2. Fortalecimiento de las instancias de difusión del avance y resultados de la iniciativa</p>	<p>1. Fortalecimiento del modelo de seguimiento a través de la incorporación de criterios de exhaustividad con respecto a la periodicidad y contenido de los reportes, estandarización de indicadores y medios de verificación solicitados</p>	<p>1. Desarrollo de una evaluación que haga énfasis en los resultados y procesos de la política.</p> <p>2. Fortalecimiento de las instancias de evaluación por parte de actores externos como sociedad civil y academia</p>	<p>1. Diversificación de las instituciones integrantes del Comité Interministerial correspondiente</p> <p>2. Fortalecer el rol de los puntos focales como promotores de la transversalización de las acciones comprometidas al interior de las instituciones</p>	<p>1. Diversificación de los mecanismos de participación transversal en las diferentes fases de la iniciativa</p> <p>2. Fortalecimiento de participación por parte de la sociedad civil en las fases de implementación de la iniciativa</p>

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos

Matriz 2: Consideraciones para el diseño, implementación, monitoreo, gobernabilidad y participación para la tercera versión del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas

Diseño	Implementación	Monitoreo	Evaluación	Gobernabilidad	Participación
<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de una estrategia de avance en DDHH y empresas en el largo plazo a través del establecimiento de una trayectoria de transformaciones y procesos requeridos para la consecución de fines de política pública concretos 2. Fortalecimiento de la descentralización durante la fase de diseño del Plan 3. Incorporación progresiva del Enfoque Territorial tanto para la fase elaboración como la elaboración de los compromisos por parte de las instituciones 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vinculación del Plan con la política nacional de DDHH a desarrollarse en el próximo período y el plan de empresas a través de la alineación de puntos de acción comunes 2. Fortalecimiento de las instancias de difusión del avance y resultados de la iniciativa 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento del modelo de seguimiento a través de la incorporación de criterios de exhaustividad con respecto a la periodicidad y contenido de los reportes, estandarización de indicadores y medios de verificación solicitados 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de una evaluación que haga énfasis en los resultados y procesos de la política. 2. Fortalecimiento de las instancias de evaluación por parte de actores externos como trabajadores, empresas públicas, empresas privadas, gremios sociedad civil y academia 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diversificación de las instituciones integrantes del Comité Espejo con énfasis en la sociedad civil 2. Fortalecer el rol de los puntos focales como promotores de la transversalización de las acciones comprometidas al interior de las instituciones 3. Consolidar vinculación con los sectores a nivel multiactor a través de la gobernabilidad de la política 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diversificación de los mecanismos de participación transversal en las diferentes fases de la iniciativa 2. Fortalecimiento de participación por parte de la sociedad civil en las fases de implementación de la iniciativa 3. Fomento de la incorporación de empresas públicas y privadas en la iniciativa

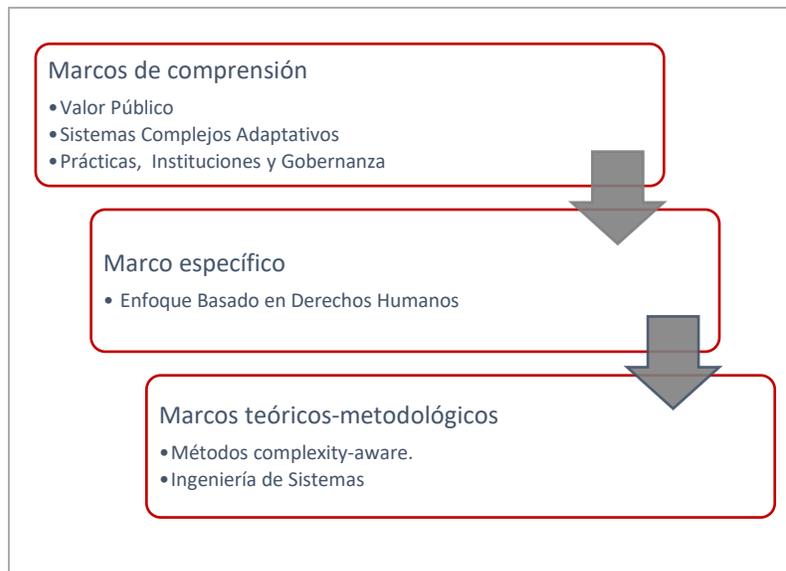
Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos

3. CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL

A continuación, se da cuenta de los diferentes enfoques teóricos y metodológicos que permiten dialogar y reorientar hacia una futura política nacional de derechos humanos y los planes correspondientes. Se abordarán 3 perspectivas teórico/metodológicas que abordan diferentes niveles de análisis: i) Marco de comprensión, que permite identificar categorías comunes en el estudio de la política pública, que orientan sus definiciones base. ii) Marco específico, que aborda los contenidos temáticos exigidos en la materia: el Enfoque Basado en Derechos Humanos. iii) Marcos teóricos metodológicos, que permite identificar teorías, modelos y metodologías para dar respuesta a las necesidades de la elaboración, implementación y evaluación, de los planes de derechos humanos. Finalmente, se concluye con un análisis integrado del Marco Conceptual con miras a los PDH.

De esta manera se dará cuenta sobre las bases conceptuales que permitirán remirar los planes actuales y futuros.

Ilustración 1: Marco conceptual



Fuente: Elaboración propia, Centro de Sistemas Públicos

1. MARCOS DE COMPRENSIÓN

A continuación, se presentan dos enfoques que orientan el ciclo de la política pública. Por un lado, el de Valor Público y por otro los Sistemas Complejos Adaptativos. Luego, se aborda el nivel micro mediante las prácticas e instituciones, así como la gobernabilidad como base a considerar para el cambio en la cultura. Finalmente, se da cuenta de la vinculación de estos enfoques con los planes de derechos humanos.

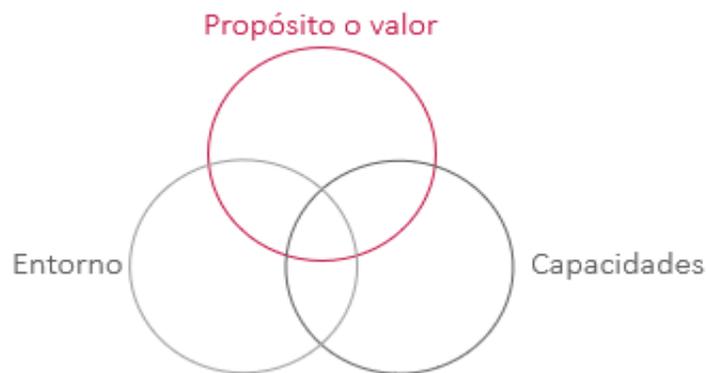
1.1 Valor público

No existe una teoría unificada sobre qué significa y cómo se produce valor público, sino al menos dos enfoques que comparten el uso del concepto para complementar el foco en la eficiencia y el valor de mercado propio de los enfoques más tradicionales. El primero refiere al Valor público como estrategia (Moore) y el segundo al Valor público como marco para las políticas (Bozeman).

Valor público como estrategia

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

Ilustración 2: Triángulo estratégico de Moore



Fuente: Adaptación del Centro de Sistemas Públicos, en base a Moore (1998)

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

La perspectiva propuesta por Moore pone en el centro la definición de la estrategia organizacional y amplía los objetivos que las organizaciones pueden perseguir más allá de los límites tradicionales definidos por la economía neoclásica, que predomina en la evaluación tradicional de proyectos (Gonzalez , 2020). Es

particularmente relevante para objetivos no “tradicionales” y difíciles de integrar en el enfoque costo-beneficio (que predomina en la evaluación de inversiones y programas en Chile), como es el caso de la instalación de una perspectiva de derechos en la sociedad y en las políticas públicas⁶⁷.

Valor público como marco para las políticas

El segundo enfoque de valor público relevante para este estudio ha sido desarrollado por Barry Bozeman (ver Bozeman, 2007). Este autor propone el concepto de interés público: “un interés público ideal refiere a esos resultados que mejor sirven a la supervivencia de largo plazo y bienestar de un colectivo social constituido como público” (Bozeman, 2007). Además, sugiere el concepto de valores públicos, que son aquellos que proveen consensos normativos sobre i) los derechos, beneficios y prerrogativas que los ciudadanos debiesen (y no debiesen) poseer; ii) las obligaciones de los ciudadanos para con la sociedad, el Estado y entre ellos; iii) los principios en los cuales los gobiernos y políticas deberían basarse. Uno de los primeros estudios (Antonsen & Jorgensen, 1997) rescata el debido proceso, *accountability* (rendición de cuentas) y *welfare provision* (provisión de mínimos sociales de bienestar) como valores públicos que los gerentes públicos invocan comúnmente en Dinamarca. Bozeman (2007) propone el concepto de fallas de valor público, que ocurren cuando ni el sector privado ni el público proveen bienes y servicios esenciales para alcanzar los valores públicos. Para detectar las fallas de valor público, Bozeman propone el modelo de Mapeo de los Valores Públicos (ver Matriz 3).

Matriz 3: Modelo de valores público

Valor público	Conjunto de valores
Mecanismos para articulación de valores y agregación	Procesos políticos y cohesión social deberían ser suficientes para asegurar la efectividad de la comunicación y procesamiento de valores públicos.
Monopolios legítimos	Cuando los bienes y servicios son considerados apropiados para monopolios del gobierno, la provisión privada de bienes y servicios es una violación al monopolio legítimo.
Información pública imperfecta	Similar al criterio de falla de mercado, los valores públicos pueden ser estorbados cuando la transparencia es insuficiente para que los ciudadanos hagan juicios informados.
Distribución de beneficios	Los bienes y servicios públicos deberían, permaneciendo el resto igual, ser libre y equitativamente accesibles. Cuando “bienes equitativos” han sido capturados por individuos o grupos, “acaparamiento de bienes”, ocurre la violación de valor público.

⁶⁷ El foco en la evaluación costo-beneficio centra la atención en los objetivos que tienen un valor monetario, es decir aquello por lo cual existe una disposición individual a pagar. Esto sesga el análisis hacia el crecimiento económico, la eficiencia, la productividad y el ahorro de costos, por sobre aquello que es valioso desde el punto de vista individual y no se puede comprar en mercados, como la dignidad, la seguridad humana, los derechos, las libertades y los vínculos significativos (más allá de lo que la economía ha denominado externalidades positivas), y descarta todo lo colectivo que es necesario producir políticamente, como la cohesión social, el debido proceso, la igualdad de oportunidades, la no discriminación, la inclusión, la agencia colectiva, etc. La excepción es la sostenibilidad ambiental, que ha intentado aproximarse a través de externalidades negativas, que tiende a subvalorar los impactos al reducirlos a valoraciones sobre preferencias individuales y asumir cambios marginales y efectos lineales, que pierden de vista la perspectiva sistémica.

Valor público	Conjunto de valores
Disponibilidad de proveedor	Cuando hay reconocimiento de legitimidad en la necesidad de proveer bienes y servicios escasos, debe haber proveedores disponibles. Cuando un bien o servicio vital no es provisto porque no hay proveedores o porque éstos prefieren ignorar los bienes de valor público, hay una falla de valores públicos por falta de disponibilidad de proveedores.
Sustitucionabilidad vs. Conservación de recursos	Acciones relacionadas a un recurso común distintivo y altamente valorado, debiesen reconocer la naturaleza única del recurso en vez de tratar el recurso como sustituible o someterlo a un riesgo basado en indemnizaciones inapropiadas.
Asegurar subsistencia y dignidad humana	De acuerdo con el ampliamente legitimado Código Belmont, los seres humanos, especialmente los vulnerables, deben ser tratados con dignidad y, en particular, su subsistencia no debe ser amenazada.

Fuente: Tabla 8.3. Bozeman, B. (2007) p.141.

El análisis tradicional identifica solo fallas de mercado, coherente con la perspectiva económica neoclásica que supone que el óptimo se obtiene mediante la corrección de los supuestos de la competencia perfecta que no se cumplen en cada mercado en particular. Esta perspectiva asume que todo lo valioso se puede transar a través del mercado, lo que, deja fuera del espacio de evaluación de las políticas todo aquello que es valioso para los individuos y no se puede comprar, la agencia humana (Sen, 2000, 2009) y lo que es valioso desde el punto de vista colectivo (tanto a nivel de objetivos - tales como la libertad y la cohesión social - como de procesos – tales como el respeto de la legalidad, el trato justo y la transparencia). Esto hace que sea importante determinar también las fallas de valor público que impiden avanzar hacia derechos garantizados y políticas públicas con enfoque de derechos. Asimismo, la entrega al mercado de esferas que otras sociedades restringen para crear igualdad de oportunidades, derechos garantizados y el reconocimiento de la pertenencia a una comunidad (Sandel, 1996, Taylor, 1989, Habermas, 1996)⁶⁸ es una característica de las políticas públicas en Chile que hacen especialmente difícil la instalación de una perspectiva de derechos.

1.2 Sistemas Complejos Adaptativos

Desde la década de 1990, el enfoque de la complejidad se ha expandido en el campo de las políticas públicas, viéndose un gran crecimiento de trabajos al respecto, aunque sin consolidar una forma única de abordarlas desde él (Geyer & Rihani, 2010). Tal como señala Holland (2014), la complejidad alguna vez fue un sustantivo común y corriente que describía objetos con muchas partes interconectadas, pero ahora designa un campo científico con muchas ramas.

Por el bien de la brevedad, es necesario delimitar este campo. Cuando se hace referencia a la complejidad en la planificación, implementación y evaluación de proyectos, programas o políticas públicas esencialmente se alude a la consideración y comprensión de los Sistemas Complejos Adaptativos (en inglés *Complex Adaptive*

⁶⁸ “A politics attentive to the civic strand of freedom might try to restrict the sphere of life in which money matters and shore up the public spaces that gather people together in common experiences and form the habit of citizenship”

Systems; en adelante CAS), concepto que surge en la década de 1970 de la convergencia⁶⁹ entre las Teorías de Sistemas y las Teorías de la Complejidad.

Esta complejidad invita a concebir que el mundo social no es mecánico ni totalmente predecible, sino que está construido de relaciones e interacciones entre personas y cosas, cuyas acciones son dinámicas y superpuestas (The Centre for the Evaluation of Complexity Across the Nexus [CECAN], 2021, p.4). No existe una definición única consensuada⁷⁰ de la complejidad ni de las características de los CAS, no obstante, usualmente se considera que un sistema complejo adaptativo se compone de:

- Diversos componentes que interactúan
- Interacciones que dan lugar a fenómenos no lineales, no proporcionales y emergentes
- Componentes que aprenden y se adaptan al cambio. (Idem, p.4)⁷¹

A su vez los CAS presentan las siguientes propiedades que los identifican:

Recuadro 1: Propiedades de los Sistemas Complejos Adaptativos relevantes para el ciclo de las políticas públicas

- No linealidad
- Adaptación
- Efectos inesperados
- Emergencia y auto-organización
- Retroalimentación (y bucle de retroalimentación)
- Puntos de inflexión

Fuente: Selección en base a Patton, 2011; CECAN, 2020; Westhorp, 2012. Para las definiciones de estas propiedades y ver un listado más completo revisar: CECAN (2020).

Las propiedades de los CAS conducen a que los cambios buscados y los caminos para llegar a ellos sean inciertos y dinámicos, manifestándose en una falta de comprensión de los procesos causales, en donde a mayor complejidad, menor la capacidad de control y predictibilidad (Britt & Wilson Grau, 2013; CECAN, 2021).

En este contexto, la complejidad ofrece un marco de comprensión para el abordaje de ciertos desafíos del ciclo de las políticas públicas. En esta línea, se han desarrollado novedosos métodos *Complexity-Aware* que, a diferencia de los convencionales, consideran estos elementos, como puede apreciarse en el apartado 3 del presente capítulo.

⁶⁹ Convergencia que, en algunas ocasiones, se entiende como el solapamiento de dos teorías paralelas (autosuficientes) y, en otras, como el estudio de la complejidad comprendido como un subconjunto dentro de la Teoría de Sistemas (Patton, 2015).

⁷⁰ Se adelanta al lector que los términos: complejidad, sistema y, consecuentemente, sistemas complejos provienen de diversas disciplinas, presentando un uso variado.

⁷¹ Traducción propia, texto original: “• diverse, interacting components • interactions which lead to non-linear, non-proportional and emergent phenomena • components that learn from and adapt to change” (CECAN, 2021, p.4)

Planes Nacionales de Derechos Humanos desde un enfoque de los Sistemas Complejos Adaptativos

Los Planes de Derechos Humanos (PNDH + PAN), en tanto instrumentos de política pública del Estado, pueden concebirse⁷² como un componente o subsistema dentro de un Sistema Adaptativo Complejo más amplio. Este CAS se compone por titulares de derechos y titulares de deberes, abarcando una multitud de actores cuyas interacciones son fuentes de complejidad.

Para evaluar la complejidad de un programa, Bamberger & Zazueta (2024) desarrollaron una herramienta⁷³ en la cual identificaron una serie de factores generadores de complejidad. Estos fueron operacionalizados en indicadores y organizados en cuatro dimensiones, vinculadas a i) la naturaleza de la intervención, ii) las interacciones, iii) las condiciones iniciales y el entorno, y iv) la naturaleza del cambio, a saber:

Matriz 4: Propiedades de los Sistemas Complejos Adaptativos relevantes para el ciclo de las políticas públicas

Dimensiones	Indicadores
Naturaleza de la intervención, en relación a sus objetivos y componentes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Claridad, definición y cantidad de objetivos. ▪ Acuerdo y comprensión del problema. ▪ Tamaño de la población afectada. ▪ Cantidad de servicios y componentes. ▪ Duración. ▪ Claridad y estabilidad de los procedimientos de implementación. ▪ Programa nuevo, no probado.
Interacciones entre instituciones y partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definición clara del uso de presupuesto. ▪ Cantidad de organismos de financiamiento e implementación. ▪ Cantidad y diversidad de partes interesadas. ▪ Consenso en los objetivos y enfoque. ▪ Nivel de cohesión entre las partes interesadas.
Condiciones iniciales y el entorno en que se desarrolla la intervención	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilidad y acuerdo en la identificación de factores contextuales. ▪ Incrustamiento (factores contextuales afectan el proyecto, en oposición a la relativa independencia de él). ▪ Interacción entre factores contextuales. ▪ Estabilidad del entorno del programa. ▪ Entendimiento y posibilidad de medición de los factores contextuales
Naturaleza de los procesos de cambio.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vías de cambios múltiples (no-linealidad, retroalimentación, etc.) ▪ Certeza en los resultados. ▪ Acuerdo en las medidas para abordar el problema. ▪ Cambios del diseño y la implementación del programa en el tiempo. ▪ Cambios difíciles de comprender y medir. ▪ Entendimiento y posibilidad de medición de los cambios de comportamiento.

⁷² Los CAS son enfoques (*frameworks*) o lentes para observar el mundo. Son herramientas analíticas que permiten su comprensión.

⁷³ "The Complexity Checklist".

Fuente: Adaptación de Bamberger & Zazueta (2024)

Los factores de identificación de complejidad, permiten evaluar la complejidad que conlleva la elaboración de futuros planes según EBDH. A continuación, se presenta la identificación del nivel de complejidad de los Planes de Derechos Humanos, en Chile. Su elaboración se basó en el análisis del Capítulo I en particular en la Matriz 2 y en la Evaluación Final del Primer Plan Nacional de Derechos Humanos (CSP, 2022), en relación con las dimensiones descritas, a saber:

Matriz 5: Identificación de la complejidad de los Planes de Derechos Humanos

Dimensiones	Indicadores de niveles de complejidad ⁷⁴
Naturaleza de la intervención, en relación a sus objetivos y componentes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta claridad sobre los fines transformadores del PNDH como herramienta eficaz en la construcción de una cultura de derechos humanos desde el Estado, lo que requiere propuestas específicas y formales de valor público. ▪ Ausencia de una estrategia de avance del EBDH en el Estado desde los planes. ▪ Los planes nacionales de derechos humanos (PNDH y PAN) no cuentan con los mismos estándares. ▪ El marco teórico débil de los planes nacionales dificulta la generación de objetivos, metas e indicadores. ▪ Debilidad en los estándares del EBDH en el diseño e implementación de los compromisos de los planes. ▪ Insuficiencia de recursos asociados para el cumplimiento de las Acciones. ▪ Falta de criterios para decir la asignación de recursos entre los distintos componentes del plan.
Interacciones entre instituciones y partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausencia de consenso deliberativo con los distintos <i>stakeholders</i> sobre el valor público que se quería construir. ▪ Acciones atomizadas entre las distintas agencias del Estado. ▪ El modelo de gestión es débil y no permite posicionar con fuerza los compromisos de derechos humanos. ▪ El PAN no cuenta con participación de empresas ni públicas ni privadas. ▪ Los procesos participativos para el diseño de los planes anteriores recogieron opiniones sobre diagnósticos temáticos de la situación de los derechos humanos en Chile. ▪ Actualmente no existen mecanismos para la participación ciudadana en el seguimiento de las acciones. ▪ Baja participación en el monitoreo y rendición de cuentas por parte de la sociedad civil.
Condiciones iniciales y el entorno en que se desarrolla la intervención	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cambios de gobiernos periódicos desestabilizan la implementación de los planes. Hasta el momento ocurre que los planes se diseñan en un gobierno y se ejecutan en otro. ▪ Desconocimiento del estado actual sobre las prácticas, conocimientos,

⁷⁴ Estos contenidos se han mencionado en el primer capítulo del presente documento, aquí se incluyen en tanto “indicadores” de niveles de complejidad.

Dimensiones	Indicadores de niveles de complejidad ⁷⁴
	actitudes de los funcionarios públicos y la cultura organizacional de las agencias del Estado, en materia de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos.
Naturaleza de los procesos de cambio.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se desconoce el impacto que tienen las acciones en la vida de las personas. ▪ No existe una línea base que permita definir un punto de partida para construir metas estratégicas.

Fuente: Elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos

Los indicadores mencionados - y los procesos subyacentes que los originan - evidencian el carácter sistémico y complejo de los Planes Nacionales de Derechos Humanos. En base a estas cuatro dimensiones se identifican claros retos pendientes por abordar:

- Definición clara de los fines transformadores y una estrategia de avance del EBDH.
- Delimitación de los límites del sistema en los que actúan los planes.
- Participación y coordinación con otros actores del sistema.
- Comprensión y consideración de situaciones iniciales y contextuales.
- Conocimiento de los resultados e impactos desde una mirada procesual, no lineal y que considere efectos no planificados.

1.3. Prácticas, Instituciones y Gobernabilidad

El objeto sobre el cual los Planes de Derechos Humanos quieren intervenir es, en último término, la práctica cotidiana. Se espera que al interior de las organizaciones públicas y privadas prevalezca el respeto por los derechos humanos, y que cuando se diseñen, implementen o evalúen estrategias, políticas y programas, se haga integrando el enfoque de derechos humanos. Este desafío debe ser abordado desde una perspectiva multidisciplinaria, integrando diversos enfoques.

Las prácticas, según González, et al. (2009) se definen como los modos de actuar y relacionarse que las personas despliegan en espacios concretos de acción, donde se articulan las orientaciones y normas generales de la sociedad, las instituciones y las organizaciones, con las motivaciones y aspiraciones particulares de los individuos. Las prácticas estarían enmarcadas por las instituciones, la subjetividad y el conocimiento práctico, y pueden desplegar una gran autonomía de las intenciones de los hacedores de política, especialmente si los diseños de las políticas y programas no las toman en cuenta.

Si se entiende que las instituciones pueden ser definidas como las reglas formales e informales North, Wallis & Weingast (1990). Las últimas incluyen las normas y convenciones sociales, y las primeras las leyes, reglamentos, y regulaciones escritas. North et al (1990) sugiere que las instituciones configuran los incentivos para la acción e interactúan con las preferencias de los individuos y sus modelos mentales para producir ciertos resultados y, con ello, retroalimentación y aprendizaje. En este marco, las instituciones no están hechas para ser eficientes

sino para servir los intereses de los grupos de poder. En la misma línea de la economía institucional, Ostrom (1980, 1994) propone una teoría del cambio institucional (IAD: Institutional Analysis and Development) donde juega un papel determinante la confianza y el capital social y la gobernanza de instituciones policéntricas, en que los desafíos no pueden ser enfrentados por un actor único.

Además del enfoque de valor público parece interesante incluir la perspectiva de la Nueva Gobernanza Pública (Osborne, 2010). Sin constituirse aún en un paradigma unificado, resalta un aspecto que complementa el enfoque de valor público, particularmente el desarrollado por Moore y Benington: la necesidad de coordinar redes de actores de distintos sectores tanto en la definición del valor público, como en la co-creación de soluciones y en la gestión posterior. La complejidad de los desafíos requiere el concurso de distintas agencias, capacidades y perspectivas, lo que es también coherente con la ingeniería de sistemas. La Nueva Gobernanza Pública enfatiza la colaboración, las redes y las alianzas entre distintos *stakeholders*, incluyendo agencias estatales, la sociedad civil, el sector privado y la academia. En esta línea, se destaca la colaboración multinivel y multiactor en el ámbito de los derechos humanos (Ruggie, 2014).

En general, si bien el problema de gobernabilidad ha sido planteado en la literatura de derechos humanos, tampoco se han integrado las perspectivas propuestas por esta corriente administrativa. Lo que aparece vinculado al tópico gobernabilidad pública es, por una parte, el desafío de implementar la perspectiva de derechos desde el nivel internacional al nacional y, sobre todo, al local. Por ejemplo, Haglund and Aggarwal (2011) sugieren que “para implementar políticas basadas en derechos para que generen resultados de derechos humanos, estas políticas deben traducirse en términos locales, ser situadas en contextos locales e integradas en prácticas locales”. Meier et al. (2014) plantean que, en relación con el derecho al acceso al agua, lo anterior requiere que el Estado construya capacidades para la realización de derechos y que en el nivel local el foco se sitúe en las poblaciones excluidas. Por otra parte, aparece el desafío de las agencias públicas de trabajar con las comunidades y fortalecer la participación ciudadana (Bingham et al., 2005) y la descentralización (Torfing et al., 2013). Por ejemplo, Riboldi et al (2021) determina tres principios para guiar el trabajo del gobierno con las comunidades para una mejor detección de sus necesidades: colocar las relaciones primero; permitir que las comunidades lideren, invertir en las personas e incorporar el aprendizaje

En definitiva, la integración de estas perspectivas sugiere que las políticas y programas públicos deben abordar simultáneamente tanto la cultura, la subjetividad y las preferencias, por una parte, como las reglas, la gobernabilidad, y los incentivos, por la otra, para modificar las prácticas, y, al mismo tiempo, partir de la observación de las prácticas para diseñar transformaciones que no solo corrijan incentivos y sean eficientes, sino también tengan sentido para los individuos en los espacios concretos de acción.

2. MARCO ESPECÍFICO

El Enfoque Basado en Derechos Humanos

A continuación, se presenta el Enfoque Basado en derechos Humanos (EBDH) como marco conceptual específico para abordar los Planes de Derechos Humanos (PDH). El texto parte de una conceptualización del EBDH y luego se formula el vínculo existente entre este enfoque y los PDH. Lo anterior, con miras a considerar

los aspectos centrales del EBDH que debieran considerarse para el diseño de los nuevos PDH. los aspectos a considerar en el diseño de los nuevos PDH, al considerar las dimensiones centrales del EBDH. El enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que se basa normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y está operativamente dirigido a promover y proteger los derechos humanos. Bajo el EBDH, los planes, políticas y procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y obligaciones correspondientes, establecidas por el derecho internacional, incluidos todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y el derecho al desarrollo. El enfoque basado en los derechos humanos requiere principios de derechos humanos (universalidad, indivisibilidad, igualdad y no discriminación, participación, rendición de cuentas) para guiar la cooperación de las Naciones Unidas al desarrollo (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, 2024).

En un EBDH, los derechos humanos determinan la relación entre individuos y grupos con reclamos válidos (titulares de derechos) y actores estatales y no estatales con obligaciones correlativas (titulares de deberes). Identifica a los titulares de derechos (y sus derechos) y a los correspondientes titulares de deberes (y sus obligaciones) y trabaja para fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para presentar sus reclamos y de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones (UNDG, 2003).

En otras palabras, el EBDH se basa normativa y operativamente en normas y principios internacionales de derechos humanos; - aplica en los procesos principios basados en los derechos humanos, como la participación, la no discriminación, la capacitación, la transparencia y la rendición de cuentas; y - hace hincapié en la importancia de la rendición de cuentas reconociendo los derechos de los titulares de derechos y las obligaciones de los titulares de deberes (Ibid). De esta forma, el EBDH provee de un marco de acción amplio para los titulares de obligaciones y responsabilidades en el campo de los DDHH, en tres dimensiones clave: (European Commission, s.f.)

- Los objetivos: Las intervenciones, políticas y prácticas deben promover la realización de los derechos humanos, de población en general y de grupos específicos. Independientemente del sector, el país o la parte interesada, el EBDH tiene como objetivo el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos de mujeres y hombres, niñas y niños, en toda su diversidad.
- Los procesos: Aunque el EBDH se basa en las normas y principios de derechos humanos de la Declaración Universal de Derechos Humanos (UDHR), garantiza que todos los procesos utilizados en la programación, diseño e implementación de políticas públicas y de las acciones de las empresas, promuevan los derechos humanos y libertades fundamentales. Para ello, el EBDH contempla cinco principios de trabajo: i) aplicación de todos los derechos humanos para todos; ii) participación significativa e inclusiva y acceso a la toma de decisiones; iii) no discriminación e igualdad; d) responsabilidad y estado de derecho para todos; y iv) transparencia y acceso a la información apoyada por datos desglosados.

- Los resultados: Los resultados de las intervenciones deben contribuir al desarrollo de las capacidades de los «titulares de deberes» para cumplir con sus obligaciones y/o de los «titulares de derechos» para conocer, reclamar y disfrutar de sus derechos humanos.

El EBDH no es sólo aplicable a las relaciones entre el Estado y sus órganos y las personas naturales bajo su jurisdicción. Sí se considera que los Estados son los principales responsables de proteger y promover los derechos humanos.

2.1 El EBDH y los Planes de Derechos Humanos

El EBDH resulta fundamental para pensar -de forma estructural- el diseño, implementación y evaluación de las políticas, programas o planes. En el caso específico de los planes de derechos humanos (PNDH), el EBDH implica la verificación de muchos más aspectos que la mera referencia a los principios y derechos/garantías reconocidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y las obligaciones estatales derivados de dichos estándares. En particular, el EBDH debiera inspirar el diseño y ejecución de los planes de DDHH en, a lo menos, 7 sentidos esenciales⁷⁵:

- Los planes de DDHH reconocen los principales principios y garantías de derechos humanos reconocidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Nacional;
- Los planes de DDHH se diseñan con base a líneas base claras y que permitan identificar brechas entre los estándares de DDHH y la efectividad de estos, así como objetivos claros a conseguir por vía de tales planes;
- Existen mecanismos, instancias y procesos de participación relevante y efectiva de los titulares de derechos, antes, durante y después de la implementación de los planes de DDHH;
- Existen procesos e instancias permanentes que aseguran asociatividad y gobernabilidad para asegurar un trabajo conjunto entre todas las partes o actores relevantes para la implementación de los planes de DDHH;
- Se garantiza el presupuesto público para asegurar una efectiva implementación de las acciones propuestas en los planes de DDHH;
- Se generan procesos e instrumentos de evaluación de la implementación, efectividad e impacto de los planes de DDHH, durante la ejecución y al final del ciclo de cada plan. Tales insumos informan los procesos de elaboración de los planes futuros y;
- Los planes de DDHH son conocidos y comprendidos por toda la población.

Como se puede advertir, en el contexto de la elaboración e implementación de los planes de DDHH, el EBDH constituye un marco integral útil para pensar el ciclo de política de dichos instrumentos. De hecho, la evidencia disponible sobre recomendaciones basadas en la revisión de los procesos de implementación efectiva de los PDH coincide con los elementos centrales propuestos por el EBDH. En otras palabras, pareciera existir una coincidencia general entre los predicados fundamentales del EBDH y la experiencia sobre aquello que se

⁷⁵ Elaboración propia con base a Bronagh Byrne & Laura Lundy (2019), "Children's rights-based childhood policy: a six-P framework", en *The International Journal of Human Rights*, 23:3, 357-373.

requiere para que los PDH resultan adecuados desde la perspectiva de su contenido, marco y proceso de elaboración. Así, por ejemplo, la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA), con ocasión de la revisión de la implementación de los planes de DDHH en esa organización, ha identificado un *check list* esencial a la hora de pensar -desde la experiencia desarrollada en tal región- los planes de DDHH. En el Anexo 2 se presenta en detalle la Lista de Control mencionada

Cabe mencionar que el análisis desarrollado en el contexto de los países miembros de la Unión Europea parece coincidente, a su vez, con la evidencia más general disponible de la -más bien poca- literatura académica⁷⁶ y en los estudios generales sobre la experiencia en el mundo sobre los PNDH (Lorion, 2022) y los PAN (Morris, et al., 2018).

2.2 El EBDH y los Planes de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos

Los actores no estatales como las corporaciones transnacionales y otras empresas comerciales también tienen el deber de cumplir con todas las leyes aplicables y satisfacer las expectativas de la sociedad de no infringir los derechos humanos de otros. En otras palabras, en un *enfoque policéntrico*, la autoridad regulatoria de un marco integral para la protección de los derechos humanos no reside exclusivamente en el Estado, sino en todas las entidades que tienen la capacidad de tomar decisiones, producir normas e implementar estrategias (Prekert & Shackelford, 2014).

De este modo, el modelo más amplio de vigencia de los derechos humanos -así como el enfoque derivado de ellos sobre toda la sociedad- se basa en un modelo de “responsabilidades diferenciadas pero complementarias” bajo tres pilares fundamentales: i) el deber del Estado de proteger contra abusos de los derechos humanos por parte de terceros, incluidas las empresas; ii) la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos y; iii) un mayor acceso de las víctimas a un recurso efectivo, tanto judicial como no judicial (Ruggie, 2008). Estos tres pilares fundamentales se reconocen formalmente en los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y forman parte de la columna vertebral fundamental para los procesos de elaboración de los PAN.

Los tres pilares de los Principios Rectores pueden ser identificados, con mayor precisión, en el Anexo 3.

En términos de obligaciones específicas para las empresas, el EBDH importa, a lo menos, el cumplimiento de una serie de responsabilidades que facilitan una protección integral de los derechos humanos. Éstas incluyen: i) Establecer políticas y procesos específicos para la protección de los DDHH, ii) Llevar a cabo evaluaciones de

⁷⁶ Chalabi, por ejemplo, pone énfasis en elementos como: a) Integralidad y coherencia (los planes deben abarcar todos los derechos humanos de manera coherente y sistemática, evitando fragmentaciones entre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales); b) Enfoque participativo e inclusivo (la participación de múltiples actores, incluidos representantes del gobierno, sociedad civil, y grupos marginados, es esencial para garantizar que el plan refleje las necesidades reales de la sociedad y genere un sentido de pertenencia y compromiso); c) Planificación basada en evidencia (los PNDH deben basarse en análisis rigurosos de las condiciones locales de derechos humanos, utilizando datos y evidencias para identificar áreas clave de intervención y diseñar estrategias específicas) y; Monitoreo y evaluación continua (los PNDH deben incluir mecanismos robustos para monitorear el progreso y evaluar la efectividad de las políticas implementadas, permitiendo ajustes y mejoras a lo largo del tiempo). Azadeh Chalabi (2018), *National Human Rights Action Planning*, Oxford University Press.

⁷⁶ Consejo de Derechos Humanos, *Resolución 17/4*, de 16 de junio de 2011.

impacto de sus acciones, en los DDHH, iii) Operar bajo el estándar de una “debida diligencia” en materia de DDHH, iv) Dar seguimiento o monitoreo al rendimiento de la empresa en torno a sus responsabilidades en materia de DDHH y; v) Reparar -en sentido amplio- aquellas violaciones a los DDHH que les sean imputables (OHCHR, 2012; CHR, 2019).

Importantemente, y aun cuando los Principios Rectores son la referencia fundamental para el desarrollo de los planes de acción, resulta útil también, considerar otros desarrollos posteriores en la responsabilidad de las empresas en el campo de los derechos humanos. Así, por ejemplo, para Chile como país miembro de la OCDE, se debiera tener a la vista también las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable (2023)⁷⁷. Las directrices de la OCDE están alineadas con los "Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos", que se centran en la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, incluso en sus cadenas de suministro y operaciones indirectas. Estos principios de la ONU establecen un marco basado en el deber de los Estados de proteger los derechos humanos, la responsabilidad de las empresas de respetarlos y la necesidad de garantizar el acceso a remedios cuando ocurren abusos. La guía de la OCDE, al igual que los principios de la ONU, promueve prácticas empresariales responsables y el respeto a los derechos humanos como parte fundamental de la conducta empresarial, creando así un marco conjunto que orienta a las empresas hacia un compromiso activo con la sostenibilidad social y ambiental. Ambas guías enfatizan la debida diligencia como herramienta clave para identificar, prevenir y mitigar los riesgos en derechos humanos y otras áreas de responsabilidad empresarial.

Lista de control para la elaboración de los Planes de Derechos Humanos y Empresas

Al igual que el caso de los Planes Nacionales de Derechos Humanos, los trabajos de revisión/evaluación de los procesos de diseño e implementación de PAN, han arrojado algunos lineamientos esenciales para considerar al momento de avanzar en nuevas versiones de este tipo de instrumentos. Ya en el año 2016, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas recomendó que los gobiernos consideren un proceso de cinco fases que se compone de 15 pasos. Las Fases 1 a 3 describen el desarrollo de un PAN inicial. Las fases 4 y 5 incluyen el ciclo continuo de aplicación, seguimiento y actualización de las versiones sucesivas del PAN⁷⁸.

- Fase 1: Inicio 1. 2. 3. 4. Buscar y hacer público un compromiso formal del gobierno
Crear un formato para la colaboración entre departamentos y designar la dirección
Crear un formato para el compromiso con las partes interesadas no gubernamentales
Elaborar y publicar un plan de trabajo y asignar los recursos adecuados
- Fase 2: Evaluación y consulta 5. 6. 7. Entender las consecuencias negativas sobre los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales
Identificar las deficiencias en la aplicación de

⁷⁷ OECD (2023), Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7ab6a681-es>.

⁷⁸ Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos, Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos, Ginebra, noviembre de 2016.

los Principios Rectores por parte del Estado y las empresas Consultar a las partes interesadas y determinar las áreas prioritarias

- Fase 3: Elaboración del PAN inicial 8. 9. Elaborar el borrador inicial del PAN Realizar consultas sobre el proyecto a las partes interesadas 10. Finalizar y presentar el PAN inicial
- Fase 4: Aplicación 11. Ejecutar las acciones y continuar la colaboración entre departamentos 12. Garantizar la supervisión por parte de las múltiples partes interesadas
- Fase 5: Actualización 13. Evaluar los impactos del PAN anterior e identificar las deficiencias 14. Consultar a las partes interesadas y determinar las áreas prioritarias 15. Realizar borrador del PAN actualizado, realizar consultas, concluirlo, y presentarlo.”

Con todo, la última revisión global disponible en este campo, y elaborada por el Instituto Danés de Derechos Humanos⁷⁹, arroja luz sobre algunos aspectos especialmente relevantes para considerar. Estos son:

- Planificar un proceso de elaboración e implementación de un PAN inclusivo y participativo.
- Considerar elementos de género a través del ciclo de vida del PAN.
- Desarrollar un diagnóstico nacional de línea base que identifique impactos adversos sobre los derechos humanos por parte de las empresas, así como brechas en las políticas y prácticas de los Estados y las empresas al implementar los Pilares I, II y III de los Principios Rectores.
- Garantizar que un PAN aborde las deficiencias en la puesta en práctica de los Principios Rectores en función de la gravedad de los impactos (considerados según su escala, alcance y carácter irremediable) a través de líneas de acción e indicadores que sean específicos, medibles, alcanzables, relevantes y acotados en el tiempo (SMART, por sus siglas en inglés).
- Establecer mecanismos de implementación y medidas de rendición de cuentas multiactor para supervisar, informar y evaluar

2.3 Aspectos a considerar en el diseño del nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos y Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas

Como se ha indicado, y conforme a la evidencia, son varias las dimensiones que deben observarse para una debida aplicación del EBDH al momento de diseñar e implementar los PNDH y los PAN. Mientras todas estas dimensiones han de tomarse en cuenta, algunas reflexiones específicas parecen surgir de la evidencia disponible en la literatura secundaria sobre esta materia. Se presta atención a algunas de ellas, por su importancia estratégica.

Identificación de líneas base y efectividad de los PDH

Los estándares de DDHH son muy importantes para precisar los puntos de referencia normativa y que debieran orientar la acción de los sujetos obligados por tales estándares. Con todo, al cubrir un muy amplio rango de materias, los estándares en sí mismos no permiten advertir énfasis o prioridades de políticas públicas en la acción del Estado. Por ello, una cuestión fundamental en el campo de las políticas de DDHH -incluido el diseño

⁷⁹ Instituto Danés de Derechos Humanos, Kit de Herramientas sobre planes de acción nacional de empresas y derechos humanos, edición 2024, Copenhagen.

e implementación de PNDH y PAN- es contar con líneas base que permitan al Estado tener claridad sobre las brechas existentes entre los estándares de DDHH y los niveles de cumplimiento y ejercicio real de los mismos en la vida de las personas. Si bien no existe un modelo único para la elaboración de estudios de líneas base (ELB) para los PNDH y los PAN, la ONU ha identificado algunos elementos básicos. Un estudio de líneas de base en DDHH debe examinar el marco jurídico, las instituciones de protección de los derechos humanos y el estado de la educación y sensibilización en materia de derechos humanos. En particular, el ELB debe identificar las principales áreas en las que se han encontrado problemas a la hora de cumplir las obligaciones del país en materia de derechos humanos. También debe centrarse en la situación de los grupos vulnerables y en el panorama que presentan los indicadores sociales. Cabe destacar que los principales problemas de derechos humanos que se han identificado en el ámbito público aumentan la inmediatez y relevancia del estudio (Office of the High Commissioner on Human Rights, 2002).

En este punto vale la pena precisar la existencia de otros instrumentos que pueden contribuir a la elaboración de ELB, pero que no deben confundirse con ellos. Por ejemplo, los “mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento” (MNPIS). Tales instrumentos buscan facilitar los procesos de elaboración de informes de seguimiento de cada Estado, al cumplimiento de instrumentos internacionales de derechos humanos, así como buscar formas de hacer cumplir con las recomendaciones, observaciones y sentencias decretadas a nivel internacional, contra un determinado Estado (Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, 2016). En este sentido, los MNPIS pueden ayudar a la identificación de brechas especialmente relevantes para el cumplimiento de estándares y obligaciones decretadas por un órgano de DDHH (por ejemplo, la Corte Interamericana de DDHH o el Comité de los Derechos del Niño de la ONU). Sin embargo, el proceso de elaboración de ELB es mucho más complejo y requiere de un análisis multinivel y multiactor, que permita no sólo precisar brechas en el cumplimiento de estándares normativos sino, también, en el diseño institucional del Estado, en las formas de gestión de las políticas de prevención y respuesta frente a las violaciones a los DDHH, a aspectos de cultura organizacional, actitudes, conocimientos y habilidades de los titulares de derechos y de los titulares de obligaciones y responsabilidades, disponibilidad de recursos, etc.

Tratándose de los PAN, los ELB son considerados como fundamentales en el marco del diseño de tales planes (UN Working Group on Business and Human Rights, 2018). Se considera que tales estudios tienen como objetivo principal evaluar el nivel actual de aplicación de los Principios Guía de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos en un Estado determinado, los cuales permiten contar con un análisis de las lagunas jurídicas y políticas en la aplicación de tales Principios de la ONU con una visión general de los impactos adversos de las empresas sobre los derechos humanos, para identificar los aspectos de DDHH más destacados en un contexto determinado. Sirven para fundamentar la formulación y priorización de acciones en un PAN. La realización de un ELB es también una oportunidad para desarrollar las capacidades en materia de empresas y derechos humanos de las partes interesadas que participan en el proceso de investigación, y para contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas en relación con las acciones específicas adoptadas en el PAN (UN Working Group on Business and Human Rights, 2018).

Los estudios de línea base han sido desarrollados por distintos Estados a la hora de diseñar sus planes de DDHH. Aunque en distintos formatos, los ELB en el campo de los derechos humanos y las empresas incluyen ejemplos en jurisdicciones tan variadas como las de Argentina, Chile, Bélgica, Japón, Kenya, México, Pakistán,

Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos y Estados Unidos, entre otros. En los casos más actualizados, los Estados han avanzado también en la metodología específica utilizada para la elaboración de los ELB. Por ejemplo, el diagnóstico de Bélgica utiliza la metodología “core” de Corporate Human Rights Benchmark de la World Benchmarking Alliance para generar datos sobre las medidas adoptadas por las empresas para respetar los derechos humanos. Por otro lado, el diagnóstico de línea de base de Perú se divide en 23 áreas temáticas que proporcionan un marco claro para la asignación presupuestaria estatal y el apoyo financiado por donantes. Asimismo, el diagnóstico de línea de base de Tailandia se compone de 11 evaluaciones temáticas y dos documentos de trabajo transversales, uno en cuestiones de género y el otro sobre pueblos indígenas. En Argentina, el diagnóstico de línea de base incluyó un enfoque adicional sobre justicia transicional. Por último, el diagnóstico de los Países Bajos examinó los compromisos y las actividades del país en materia de política exterior en relación con los Principios Rectores⁸⁰.

A pesar de las diferencias que puedan existir entre ellos, la literatura destaca algunos aspectos importantes como especialmente relevantes. Estos incluyen la diversidad de actores que participan en su elaboración, el nivel de cobertura de los distintos principios reconocidos por Naciones Unidas en el campo de empresas y derechos humanos; los recursos utilizados para la elaboración de los ELB y el manejo de las expectativas de las partes involucradas en estos procesos, entre otros (The Danish Institute for Human Rights, 2023).

Tratándose del caso chileno, la revisión de procesos de elaboración de estudios anteriores -como de evaluaciones disponibles- parece sugerir cierta inconsistencia en la elaboración de los ELB. El ELB en empresas y derechos humanos desarrollado en 2016 por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales parece un buen esfuerzo en este campo, dado que enmarca su foco en las exigencias derivadas por contar con líneas base formales, a la hora de diseñar un PAN. Con todo, el ELB exhibió limitaciones importantes, tanto de contenido como de metodología, y que el propio estudio observa⁸¹. A su vez, las dos versiones (2022 y 2023) de los diagnósticos sobre empresas y derechos humanos, ejecutados por el Programa de Sostenibilidad Corporativa de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile constituyen insumos muy pertinentes y serios por contar con información que permita a los actores públicos, a la academia, a la sociedad civil y al sector empresarial, identificar el nivel actual de progreso en la implementación de los Principios Rectores, de manera de sentar una línea base en este campo⁸².

A pesar de estos esfuerzos, la discontinuidad entre metodologías y contenidos entre estudios desarrollados por distintas instituciones y con objetivos similares, pero no idénticos, no ayudan a tener claridad sobre aquello que se entiende como línea base en este campo. Esto resulta especialmente relevante, cuando se pregunta ¿Qué es lo que entiende el Estado de Chile como “línea base” para la elaboración de los PAN?

⁸⁰ Instituto Danés de Derechos Humanos, *Kit de Herramientas sobre planes de acción nacional de empresas y derechos humanos*, edición 2024, Copenhagen, p. 93.

⁸¹ Centro de Derechos Humanos UDP. *Estudio de línea base sobre empresas y derechos humanos en Chile*, Marzo de 2016, Dra. Judith Schönsteiner, Autora responsable Fernando Araya, Pablo Soto, Karla Varas, co-autores, Facultad de Derecho, UDP, pp. 3-4.

⁸² Disponibles en: <https://sostenibilidadcorporativa.uc.cl/investigacion-y-publicaciones>

En el caso de los PNDH, la cuestión sobre líneas base parece aún más preocupante. El Estado de Chile ya cuenta con 2 PNDH y no resulta del todo claro qué ha sido considerado como “línea base” para el diseño de cada plan posterior. Si bien se han solicitado evaluaciones intermedias y finales de los PNDH, no resulta evidente la metodología y la información de base que las y los diseñadores de las nuevas versiones de los PNDH han tenido a la vista para escoger avanzar en uno u otro sentido. Especialmente, considerando un ELB formal para tales efectos. Se trata de una omisión importante.

En otras palabras, hasta ahora, la identificación de brechas en derechos humanos parece surgir como un aspecto a considerar, pero sin que exista claridad respecto a una metodología clara y consistente en el tiempo, para generar líneas base de brechas que acompañen la cadena de planes, entre ciclo y ciclo. A su vez, da la impresión de que gran parte de las fuentes escogidas para la identificación de brechas consistan en instancias de participación, sociedad civil incluida, pero sin que resulte del todo claro cómo se construye, procesa y evalúa la información provista, a la hora de fijar líneas base claras para cada eje. Pareciera que la identificación de brechas a nivel institucional (mecanismos de gobernabilidad) se han reforzado con base a ciertas brechas identificadas en los procesos de implementación de los planes, pero pareciera que esas decisiones surgen de las evaluaciones efectuadas, no así, de un componente formal interno, consistente en elaborar líneas base. Finalmente, y respecto a las dimensiones a ser consideradas a la hora de elaborar ELB, no se advierten, con claridad, elementos asociados algunos aspectos que pueden ser relevantes al momento de pensar en los impactos de los PNDH y los PAN. Por ejemplo, las brechas que puedan observarse respecto a conocimientos, actitudes y prácticas (CAP) de los grupos de funcionarios públicos y comunidades específicas que se ven afectadas por los planes. Pareciera, en este sentido, que las brechas son principalmente entendidas desde una perspectiva de cumplimiento/incumplimiento de estándares; desafíos de gobernabilidad y; ejecución de acciones por líneas. La dimensión cultural y organizacional, tanto de los órganos públicos, como de empresas y de comunidades, parecen estar ausentes en el estudio de brechas o estarlo, de manera poco definida.

El uso expreso de principios y derechos en los PDH

Mientras los PNDH suelen estar formulados con plena incorporación de los principios y categorías propias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: derechos, garantías y obligaciones, al basarse en los Principios Rectores, los PAN presentan desafíos en este campo. En otras palabras, los PAN constituyen instrumentos muy importantes para la incorporación de los Principios Rectores, pero pueden fallar al no anclar y precisar el cumplimiento de responsabilidades, en los derechos humanos en general y de algunos grupos en particular. De hecho, la literatura sugiere que los DDHH no se mencionan sistemáticamente en los PAN. Pocos países mencionan directamente los derechos humanos, y mucho menos de forma que sirvan de guía para el proceso de elaboración de los PAN. De hecho, sólo 2 PAN parecen utilizar el lenguaje y marco de referencia más preciso de los DDHH: Fiyi y Brasil. (Salamanca, A., & Anschell, N., 2022)

El PAN de Fiyi parece ser el único país que explica la importancia de promover enfoques basados en los derechos humanos y que integra deliberadamente los DDHH en la estructura del plan. Por ejemplo, el PAN de Fiyi esboza herramientas para poner en práctica un enfoque basado en el género y los derechos humanos, y

aconseja poner en marcha: formación para que los representantes del gobierno apoyen los enfoques basados en el género y los derechos humanos; acuerdos institucionales que respondan a los grupos vulnerables; datos desglosados por sexo y edad e informes sensibles; evaluaciones de necesidades; y presupuestos participativos y sensibles al género. El PAN también describe cómo la aplicación de un enfoque basado en el género y los derechos humanos requiere que las partes interesadas pertinentes «empoderen y apoyen proactivamente a los grupos desfavorecidos para que puedan hacer valer sus derechos y tener un acceso equitativo a los puestos de liderazgo, los procesos de toma de decisiones, las oportunidades y los recursos» (Gobierno de la República de Fiyi, 2018).

El lenguaje basado en los derechos del PAN de Brasil está disperso por todo el plan, haciendo referencia a los derechos de uso del agua, el derecho a ciudades sostenibles, el derecho a la vivienda y los servicios, los derechos indígenas, el derecho a la alimentación y a una nutrición adecuada y el derecho al agua. El PAN de Brasil también muestra que los derechos pueden estar interrelacionados, al afirmar, en su Estrategia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, que «[e]l derecho al agua está englobado dentro del derecho humano a una alimentación adecuada, y es responsabilidad del Estado garantizar este derecho a todos los ciudadanos, especialmente a aquellos en situación de vulnerabilidad socioambiental» (Ministerio de Medio Ambiente de Brasil, 2016).

Una forma en que estos desafíos podrían tomarse en cuenta es por medio de una clara y explícita forma de integrar las categorías clave del EBDH en los PAN. Por ejemplo, en materia de igualdad y no discriminación:

- Garantizar que los procesos de consulta y el contenido de los PAN sean sensibles a las cuestiones de género, donde mujeres, hombres y personas LGBTI+ tengan las mismas oportunidades de participar en los procesos de elaboración e implementación de un PAN.
- Garantizar que las consultas con los pueblos indígenas se celebren de buena fe y sigan las normas internacionales aplicables, en particular el requerimiento del consentimiento libre, previo e informado en todas las cuestiones en relación con los pueblos indígenas, sus tierras y recursos.
- Identificar y reconocer a los pueblos y comunidades que detentan derechos que se encuentren afectados, vulnerables o marginalizados, así como aquellos que pudieran ser discriminados en el contexto existente especialmente aquellos individuos sujetos a múltiples formas de discriminación.
- Garantizar que el PAN aborde los problemas de discriminación contra las mujeres y otros grupos (niñas y niños, población LGTBIQ+, migrantes, etc.) en la sociedad en el contexto de las actividades empresariales⁸³.

Este tipo de claridades debieran ser equivalentemente precisas tratándose de las demás dimensiones del EBDH, como la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. Sea cual sea la forma en que estas dimensiones se precisen, el punto central de esta recomendación se centra en la importancia de utilizar la

⁸³ Instituto Danés de Derechos Humanos, Kit de Herramientas sobre planes de acción nacional de empresas y derechos humanos, edición 2024, Copenhague, p. 88.

nomenclatura y los estándares más desarrollados de derechos humanos, a la hora de establecer compromisos para las empresas en este campo. Como lo demuestra el ejemplo recién dado sobre el principio de igualdad y no discriminación, los PAN puede ser mucho más precisos en la inclusión de categorías más avanzadas y precisas en el campo de los derechos humanos. Por ejemplo, precisando acciones orientadas a garantizar “la perspectiva de género” y el “derecho de las mujeres a no ser objeto de violencia y discriminación”,⁸⁴ o “el derecho a una vida libre de violencia para niñas, niños y adolescentes”, reconocido por la Convención de la ONU Sobre los Derechos del Niño⁸⁵. Se trata, en otras palabras, de aprovechar las versiones más actualizadas de los PAN para incluir, en el marco de los planes de acción de las empresas, derechos y garantías precisas, que permitan ir profundizando la aplicación del EBDH en cada nuevo ciclo.

2.4 Implementación efectiva y cambios que generan el Plan Nacional de Derechos Humanos y el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas

Existen claros desafíos y dificultades al momento de pensar literatura relacionada con la implementación efectiva e impacto de los PDH. Con todo, se observan algunos hallazgos, sobre todo respecto a las principales dificultades y aciertos experimentados por los Estados a la hora de utilizar estos instrumentos. Por ejemplo, una revisión de los PNDH desarrollada por la Unión Europea identificó ciertos factores clave que afectan la implementación y efectividad de tales planes. Entre ellos: i) Es difícil encontrar el equilibrio adecuado entre un plan de acción que muestre una visión estratégica sobre los derechos humanos, por un lado, y un plan de acción con puntos de acción concretos, por otro; ii) La confianza pública en los PNDH se ve socavada si excluyen ciertas cuestiones delicadas y que son de interés de la población; iii) La aplicación oportuna de los PNDH requiere un mecanismo de coordinación eficaz, pero éste puede ser difícil de establecer; iv) En ocasiones falta voluntad política para hacer un seguimiento adecuado de un plan de acción, especialmente cuando la razón para redactar el PNDH en primer lugar fue la presión de fuentes externas (por ejemplo, socios de desarrollo u organismos internacionales de supervisión de los derechos humanos) y; v) Factores externos incontrolables, como crisis políticas o económicas, pueden restar prioridad a la aplicación de los PNDH (Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2014).

De hecho, parte importante de los desafíos referidos a la efectividad y cambios que generan los planes de DDHH podrían estar asociados a una cuestión relativa a la cultura institucional más profunda: la excesiva preocupación por identificar estándares legales o normativos sobre DDHH -reconocidos por el Derecho Internacional- sin prestar la debida atención a los procesos institucionales y sociales que garantizan su implementación. Y es que una implementación efectiva de los estándares de derechos humanos puede importar, por ejemplo, poner un énfasis mayor en el papel que juegan otras medidas no legales y otros actores no estatales (tales como la sociedad civil, o las comunidades religiosas o de base) en la implementación interna

⁸⁴ Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, sobre las Empresas y los Derechos Humanos, UN Doc. A/HRC/41/43, 24 de mayo de 2019.

⁸⁵ Instituto Danés de Derechos Humanos, Mesa Redonda Internacional para la Rendición de Cuentas Empresarial, y UNICEF, Los derechos del niño en los planes de acción nacional (NAP) sobre empresas y derechos humanos, 2016.

de tales estándares, incluidas las instituciones sociales (Fraser, 2020). Más generalmente, “**la institucionalización doméstica**” de los derechos humanos implica la creación de marcos legales, políticos y administrativos que aseguren la protección, promoción y cumplimiento de estos derechos dentro de cada país. Sin embargo, la creación de dichas instituciones no es un proceso abstracto o común para todas las sociedades. Cada país enfrenta desafíos únicos para integrar los derechos humanos, como diferencias culturales, sistemas políticos divergentes y niveles variables de desarrollo institucional. Esto implica que la institucionalización de los derechos humanos debe estar adaptada a las realidades locales y considerar el rol de actores distintos al Estado, como las organizaciones de la sociedad civil (Jensen, S. L., Lagoutte, S., y Lorion, S., 2019).

Sea cual sea la naturaleza de las dificultades en los procesos de implementación y logro de los objetivos propuestos por los PNDH y los PAN, resulta indispensable que quienes diseñan estos instrumentos consideren 4 niveles distintos y específicos, en la aplicación de los planes. Estos niveles son:⁸⁶

- **Implementación:** Se refiere a los procesos mediante los cuales las obligaciones en materia de derechos humanos consagradas en los planes de DDHH se llevan a cabo por parte de las distintas agencias del Estado;
- **Cumplimiento:** Se centra en la adhesión (sí o no) por parte de las distintas instituciones públicas (PNDH) o empresas (PAN) a las obligaciones y responsabilidades fijadas en los planes de DDHH;
- **Efectividad:** Mide el éxito de los esfuerzos de implementación en la consecución de los objetivos previstos en los planes de DDHH y;
- **Impacto:** Evalúa las consecuencias más amplias de los esfuerzos de implementación en la protección y promoción de los derechos humanos, en los términos planteados en los planes de DDHH.

Las 4 dimensiones identificadas requieren, a su vez, contar con un diseño de los planes que considere aspectos tales como: i) Las dimensiones estratégicas fundamentales del proceso (que busco hacer, cómo quiero ejecutar lo prometido y, sobre todo, con qué objetivos en mente); ii) La precisión de prioridades en el marco de una amplísima gama de posibles acciones. Por ejemplo, concentrar los planes de DDHH en una o solo algunas materias o dimensiones específicas y que resultan relevantes para los DDHH⁸⁷, o reforzar el foco en determinadas poblaciones⁸⁸; iii) Preferir un formato de plan de DDHH claro, simple y orientado a su

⁸⁶ Adaptado de Andreas von Staden (2022), “Implementation and Compliance”, en Rachel Murray & Debra Long (Eds.), *Research Handbook on Implementation of Human Rights in Practice*, Edward Elgar Publishing, pp. 17-35.

⁸⁷ Por ejemplo, el Plan Nacional de Derechos Humanos del Reino de los Países Bajos (2020) tiene por foco central y exclusivo “el acceso a los servicios” como medio fundamental para garantizar derechos fuertemente mediados por la intervención de las agencias estatales. El Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos y Fundamentales de Finlandia (2020-2023), en cambio, se concentra en el desarrollo de sistemas de monitoreo para la vigencia de los derechos humanos.

⁸⁸ El Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Japón (2020-2025) y el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú (2021-2025) precisan determinadas acciones y objetivos para grupos o poblaciones específicas y a las que los planes prestan una preocupación reforzada. Tales como niñas y niños, mujeres, pueblos indígenas y personas con discapacidad, entre otras.

implementación y en el que se asignen a ejecutores específicos, se establezcan plazos definidos para su ejecución, y se incluyan indicadores de seguimiento e impacto⁸⁹.

Un factor especialmente problemático y poco explorado en la implementación efectiva de los derechos humanos, tiene que ver con la falta de medición y anticipación de los impactos específicos de las medidas legales y de política pública. Muchas iniciativas legales, de política pública o social, así como programas formalmente asociados a una mayor protección de derechos, no cuentan con instrumentos o mecanismos concretos que permitan medir o anticipar la efectividad de los fines buscados. Los planes de DDHH pueden ser un buen espacio para promover herramientas innovadoras, asociadas con la medición o anticipación racional y previsible, de impacto en los derechos. Por ejemplo, en el campo de los derechos de la niñez y la adolescencia, se han propuesto y desarrollado dos tipos de instrumentos, conocidos genéricamente como CRIA (The Danish Institute of Human Rights % UNICEF, 2013).

- Los CRIA (*Child Rights Impact Assessments*) son instrumentos ex ante que brindan la oportunidad de examinar los impactos potenciales de las leyes, políticas, programas y servicios en niñas, niños y adolescentes a medida que se desarrollan y, si es necesario, sugerir formas de evitar o mitigar cualquier impacto negativo. Esto se hace antes de que se establezca la decisión o acción.
- Los CRIE (*Child Rights Impact Evaluations*) son instrumentos ex post que se llevan a cabo después de que se ha tomado una decisión o se ha tomado una acción, y brinda la oportunidad de considerar el efecto intencionado o no intencionado que esos cambios legislativos, decisiones presupuestarias, políticas, programas o servicios han tenido en niñas, niños y adolescentes. Cuando sea necesario, la CRIE puede proponer qué cambios son necesarios para cumplir con la CDN, mejorar el bienestar de las niñas, niños y adolescentes y garantizar que se respeten sus derechos (ENOC, 2020).

A la fecha se han publicado investigaciones en inglés sobre modelos CRIA ensayados -o todavía en uso- en lugares como Bélgica (comunidad flamenca) (Desmet, E., 2013) Bosnia-Herzegovina (Krieger, JP. Y Ribar, E., 2008), Suecia (Barnombudsmannen, 2010), así como en Escocia y Gales en el Reino Unido (Payne, L. 2017). De acuerdo con la literatura, al año 2019, países como Austria, Bélgica (Flandes), Finlandia, Italia, Suecia; Reino Unido (Inglaterra, Gales y Escocia); Canadá y Nueva Zelanda, habían desarrollado herramientas para ayudar a analizar la prestación de servicios, las políticas y las propuestas legislativas para garantizar que se centren en los niños y cumplan con la Convención de los Niños, en base a CRIAs (Payne, L. 2019). A su vez, para 2020, Flandes (Bélgica), Bulgaria, Finlandia, Escocia (RU), País Vasco (España), Cataluña (España), Suecia y Gales (RU) contaban con CRIAs activos en sus jurisdicciones (ENOC, 2020). Figuras como los CRIA y los CRIE podrían ser

⁸⁹ La literatura de revisión de PNADH indica que el 84% de estos planes contiene una matriz que incorpora dos o las tres características mencionadas. En contraste, el 68% de los PNADH que son únicamente descriptivos carecen de cualquiera de estas especificaciones, mientras que un 18% adicional solo incluye una de ellas (generalmente, la designación de la entidad responsable de la ejecución). Sébastien Lorion (2022), Planes nacionales de acción en derechos humanos: Inventario Parte 1: Difusión de la norma y práctica estatal, The Danish Institute for Human Rights, en: www.humanrights.dk/files/media/document/Planes%20nacionales%20de%20acción%20en%20derechos%20humanos%20-%20Inventario.pdf

considerados como modelos para diseñar instrumentos que anticipan y midan los impactos concretos (o la falta de ellos) para cada una de las medidas centrales que se identifiquen en los futuros planes de DDHH.

3. MARCOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS

A continuación, se abordan enfoques teóricos/metodológicos que permiten considerar el ciclo de la política pública a la luz de conceptualizaciones y propuestas que se enmarcan desde los problemas complejos. Se presenta un apartado de conceptos base sobre evaluación que permite comprender el siguiente tema sobre los enfoques Complexity-Aware aplicados, donde se proveen elementos conceptuales y metodológicos para abordar el diseño estratégico de los planes en DDHH y su posterior evaluación. Y, por último, la ingeniería de sistemas complejos

Según el análisis realizado en el Capítulo I, se identifican las siguientes limitaciones en el diseño de los planes de DDHH, a saber:

- Falta de medición y anticipación de los impactos específicos de las medidas legales y de política pública, no cuentan con instrumentos o mecanismos concretos que permitan medir o anticipar la efectividad de los fines buscados.
- Sobre estandarización que se puede dar en el campo de los planes generales de DDHH, reduciendo los mismos a la promoción y conocimiento de estándares legales.

Las mismas se pueden complementar con los siguientes antecedentes:

- El uso de metodologías de planificación enfocadas en la relación unilineal, que parte de la identificación de un problema o brecha, se indaga en sus causas, se identifica un medio reparador y luego se espera un resultado. Dicho modelo lineal, es utilizado en el sector público en tanto cumple con condición de identificar problemas claves, y simplificar la realidad de cambio de una manera clara y lógica. El instrumento que refleja esta perspectiva es la Matriz de Marco Lógico, utilizada en prácticamente todos los países de la región.
- Ahora bien, no todos los problemas sociales o brechas son simples, no todos pueden abordarse linealmente mediante una relación causal directa. En contraposición, cuando se trata de problemas complejos (o *wicked problems*), como son los problemas que se abordan en el área de Derechos Humanos, “hay múltiples factores y actores que inciden de manera cambiante, y que a menudo pujan en sentidos contrarios y generan impactos en diferentes sectores; por lo tanto, resulta difícil tanto alinear los incentivos como prever los efectos de las intervenciones” (Mosqueira, Edgardo y Martín Alessandro, 2023).

Por consiguiente, como ya se mencionó los problemas complejos requieren otro tipo de enfoques que permitan capturar tales características tanto en el diseño de propuestas programáticas como en sus evaluaciones posteriores. Dichas propuestas deben promover la colaboración entre actores diversos, la experimentación y el aprendizaje para entender “qué funciona”, y la capacidad para introducir ajustes rápidos a las intervenciones (Mosqueira, Edgardo y Martín Alessandro, 2023).

3.1 Evaluación: conceptos *ad hoc* a Planes de Derechos Humanos

Evaluación y DDHH: lenguaje de cambio

En la terminología de la evaluación se tiende a distinguir entre tres niveles de efectos: productos (*outputs*), resultado (*outcomes*) e impactos (*impacts*). Todos ellos refieren a cambios, pero en distintas escalas o magnitudes⁹⁰.

En relación a los efectos, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG, 2011) señala que el EBDH actúa como un marco normativo y operacional que orienta la definición de los cambios buscados y los caminos para lograrlos. En términos generales, se enfoca en cambios relacionados con:

- Las capacidades de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones y de los titulares de derechos para ejercerlos plenamente.
- Situaciones de discriminación y de grupos vulnerados.
- La integración de los principios de derechos humanos en los procesos de desarrollo.

No obstante, el EBDH no constituye una hoja de ruta, sino un conjunto de principios, estándares y normas que deben adaptarse armónicamente a las prioridades nacionales. Por consiguiente, en última instancia, es la política la que define estratégicamente (y dentro de este marco) los resultados que se desean alcanzar.

En consecuencia, los aspectos centrales a evaluar son aquellos que la política determina, los que debiesen ser consistentes con los objetivos planteados en cada uno de los Planes. Genéricamente, es esperable que estas dimensiones estén alineadas con los compromisos en materias de Derechos Humanos del Estado de Chile y los estándares u obligaciones legales exigibles a él.

Respecto a la formulación de los resultados, el UNDG (2011) enfatiza la utilización del “lenguaje del cambio” en contraposición del “*lenguaje de la acción*” para promover una gestión centrada en los resultados. En la Matriz 6 se definen comparativamente:

Matriz 6: Lenguaje del Cambio y de la Acción

Lenguaje de la acción	Lenguaje del cambio
Expresa los resultados esperados desde la perspectiva de los proveedores	Describe cambios en las condiciones y/o la calidad de vida de las personas
Puede interpretarse de muchas maneras porque no es específico o medible (por ejemplo, reducir la transmisión del VIH).	Establece criterios precisos de éxito.
Se centra únicamente en la realización de actividades (por ejemplo, se crean 25 nuevos centros de acogida para jóvenes).	Se centra en los resultados, y no en los métodos para alcanzarlos (por ejemplo, el 90% de los jóvenes en situación de calle acceden a centros de acogida).

⁹⁰ En el presente trabajo se subdivide la categoría resultados en dos, los iniciales y los intermedios. Se les denominó “intermedios” porque son cambios que deben ocurrir después del cumplimiento de las acciones comprometidas, y que anteceden la consecución del estado final deseado. De esta manera, se captura de mejor manera la progresividad de los cambios a través del sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E).

Fuente: Traducido y adaptado de UNDG (2011, p.12).

Este lenguaje y énfasis en el cambio es una base que debe permear el trabajo evaluativo, reflejándose, por ejemplo, en la definición de objetivos y la formulación de indicadores (diseño).

Evaluación de resultados y esferas de influencia

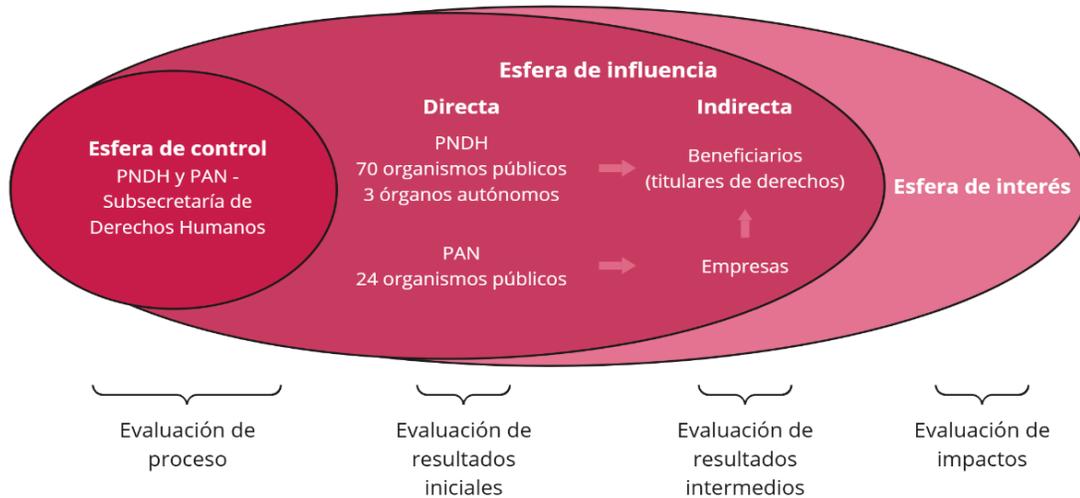
De acuerdo a lo antes visto, sobre los tipos de lenguajes, es importante contar con una terminología común. Por este motivo, para analizar las prácticas de monitoreo y evaluación en los Planes de Derechos Humanos, se presentan las definiciones que se utilizan en evaluación. Las mismas permiten observar niveles que permiten abordar problemas complejos, y delimitar líneas de responsabilidad de los cambios a lograr.

A partir de los conceptos de teoría de cambio y mapeo de alcances (*Complexity-Aware*) se establecen tres tipos de evaluaciones:

1. *Evaluación de proceso*: evalúa la implementación de la política, verificando si funciona conforme a lo planificado e identificando aquellos elementos que funcionan mejor o peor. Respecto a una teoría de cambio, abarca los insumos, actividades y productos del PNDH y PAN, es decir, la esfera de control de la Subsecretaría de Derechos Humanos.
2. *Evaluación de resultados*: evalúa los efectos generados por el PNDH y el PAN, los cuales pueden ser positivos o negativos, intencionados o no intencionados, directos o indirectos. Son cambios que ocurren en actores distintos a la Subsecretaría y que pueden vincularse causalmente con la política. En el marco de una teoría de cambio, se sitúa en la esfera de influencia, considerando dos niveles:
 - a. *Resultados iniciales*: refiere a los cambios generados en actores con quienes los planes interactúan directamente y que, sin embargo, no se hallan bajo su control pues cada uno opera bajo sus propias lógicas. Esta categoría considera las instituciones y organismos con acciones comprometidas en los planes.
 - b. *Resultados intermedios*: refiere a los cambios observados en los titulares de derechos, como los beneficiarios directos de las instituciones con acciones comprometidas, y en titulares de deberes, como las empresas, con los cuales los planes no trabajan directamente. Esta categoría también incluye a los beneficiarios de las acciones y cambios implementados por dichas empresas.
3. *Evaluación de Impacto*: evalúa los efectos finales que la política desea alcanzar, los cuales tienden a ser cambios de largo plazo y carácter estructural. A diferencia de las evaluaciones de proceso y de resultados, que se distinguen por el tipo de actor evaluado, la evaluación de impacto se diferencia por la escala del cambio observado. Cabe señalar que esta distinción no es rígida, ya que son los desarrolladores de la política y sus partes interesadas quienes acuerdan y definen el impacto deseado, generalmente ligado a la visión institucional o la solución de los problemas previamente identificados.

Cada tipo de evaluación tiene alcances distintos, así como actores relacionados. A continuación, en la Ilustración 3, se presenta un esquema que da cuenta de los diferentes tipos de evaluación y sus esferas de influencia.

Ilustración 3: Tipos de evaluación respecto a las esferas de influencia.



Fuente: elaboración propia por parte del Centro de Sistemas Públicos, en base al actual funcionamiento del PNDH2 y PAN2.

Esta tipificación permite dar cuenta -de forma segmentada pero relacionada- la contribución del PNDH y el PAN al desarrollo de las capacidades de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones, y de los titulares de derechos para conocer, reclamar y disfrutar de sus derechos humanos.

De esta forma, la evaluación de *procesos* examina el accionar de la Subsecretaría de Derechos Humanos. La evaluación de *resultados iniciales* se enfoca en los cambios generados en los organismos (mayoritariamente estatales) con los cuales colabora directamente, revisando el cumplimiento de las acciones comprometidas. La evaluación de *resultados intermedios* observa los efectos en las empresas titulares de deberes y en la mejora del goce de derechos por parte de los titulares. Finalmente, la evaluación de *impacto* también examina los cambios en titulares de derechos y deberes (tanto estatales como no estatales) pero en una escala de cambio más amplia.

Desafíos metodológicos

Ahora bien, el desafío metodológico es encontrar, construir o adaptar métodos de evaluación que permitan emitir juicios sobre el mérito, valor o significado de la política en relación a sus resultados, fundamentándose en rigurosa evidencia, asumiendo el lenguaje del cambio (UNDG).

Debido a la amplitud y heterogénea naturaleza de las acciones y resultados considerados en los planes, no es posible abordarla de una sólo forma. Es probable que una evaluación requiera combinar diferentes enfoques y métodos, como también diversas fuentes de información. Por este motivo, para orientar las decisiones metodológicas es necesario contar con los siguientes aspectos:

- Una definición clara y consensuada de los propósitos⁹¹ y las preguntas a las cuales responde la evaluación.
- Un entendimiento común de la política o componente evaluado, tanto en sus objetivos como en su funcionamiento. Para ello se sugiere construir una Teoría de Cambio.
- Considerar la viabilidad de los diseños de la evaluación, en términos de recursos y credibilidad para las partes interesadas, y también tener conocimiento sobre la variedad de métodos disponibles.

Tal como muestra la Ilustración 4 es sólo a partir de la alineación de estos elementos que se diseña la metodología.

Ilustración 4 : Triángulo del diseño de una evaluación



Fuente: Traducido y adaptado de Stern et al. (2012, p.2).

En esta línea, a continuación, se presentan dos enfoques posibles – y complementarios – para evaluar los resultados intermedios de los planes.

- Mediante la comparación de valores de indicadores de línea base respecto a los alcanzados tras la implementación de los planes.
- Métodos *Complexity-Aware*

⁹¹ El diseño de la evaluación debe especificar claramente el uso que se le dará (propósito), lo que puede ir desde la rendición de cuentas hasta el aprendizaje institucional. Tal como señalan Tapella et al. “Normalmente, la evaluación tiene su origen en un problema o una necesidad de información. Identificar quiénes y para qué necesitan esa información constituye el primer paso para establecer los objetivos de una evaluación” (2021, p. 93).

El primer enfoque refiere a la comparación entre valores de indicadores en distintos tiempos. La forma más sencilla de evaluar los resultados de los planes consiste en comparar los valores de los indicadores de línea base con los observados tras la implementación de la política/plan, o en un momento intermedio si así se determina. Esto permite dar cuenta del logro de metas (valor de referencia), como también estandarizar, agregar y comparar resultados en distintos periodos de tiempo⁹².

Es importante considerar las limitaciones de esta lógica. Por sí sola, no permite establecer un vínculo causal entre los cambios observados y la implementación de la política, ya que estos podrían haber sido provocados por otros factores o por una combinación de ellos. Asimismo, no contempla los efectos no esperados, es decir, aquellos aspectos que no están incluidos en el sistema de indicadores pero que podrían ser cruciales para comprender el proceso de cambio.

Dichas limitaciones no resultan problemáticas si el propósito de la evaluación es supervisar el cumplimiento de los indicadores sin establecer un vínculo causal con los planes, es decir, sin profundizar en cómo la implementación de la política contribuyó al cambio.

En el caso de buscar establecer causalidad, tampoco representan un inconveniente si se trata de intervenciones simples, en donde las explicaciones del cambio son limitadas y atribuibles a la intervención (HM Treasury, 2020). Esto podría ocurrir, por ejemplo, en casos en donde el objetivo a evaluar es la entrega de servicios específicos, o cuando hay una influencia directa de los planes (como ocurre en la supervisión del cumplimiento de las acciones comprometidas). Para robustecer la evidencia es conveniente levantar y triangular los indicadores con otras fuentes de información que validen lo observado.

El segundo enfoque se describe a continuación.

3.2 Métodos *Complexity-Aware* para la planificación y evaluación de los Planes de Derechos Humanos

Cuando la naturaleza de la intervención es más compleja -en términos de los Sistemas Complejos Adaptativos⁹³-, es importante prestar atención a tres conceptos claves para el diseño y conducción una evaluación (Williams, 2017; Britt & USAID, 2021):

- **Interrelaciones:** Subrayan la importancia de analizar cómo las conexiones entre actores, factores y procesos dentro del sistema influyen en los resultados, más allá de evaluar elementos de forma aislada.

⁹² Para ello es importante contar con una robusta línea base de indicadores, los que pueden haber sido construidos en el diseño de la misma política, o también haber sido creados con otros fines pero que se encuentren alineados con los objetivos de los planes y cumplan con los criterios de indicadores de Derechos Humanos. Sobre esta última opción, se presenta la oportunidad de trabajar con fuentes secundarias como los Informes Anuales sobre Derechos Humanos en Chile y los Diagnósticos de Empresas y Derechos Humanos. También, con otras fuentes sobre temáticas específicas que pueden estar o no vinculadas explícitamente a los Derechos Humanos y que presenten información que cumplan con dichos criterios.

⁹³ Estos conceptos están alineados con sugerencias indicadas en otros apartados: la participación de las diversas partes interesadas y la definición de los límites de un sistema.

- Perspectivas: Reconocen que los actores del sistema tienen diferentes formas de ver, describir y valorar las interrelaciones dentro de este.
- Límites: Definen qué elementos e interrelaciones se consideran dentro o fuera del sistema.

Estos conceptos están alineados con sugerencias indicadas en apartados previos: la participación de las diversas partes interesadas y la definición de los límites de un sistema. Lo novedoso guarda relación con las interrelaciones, lo que se traduce en la búsqueda de contribución por sobre la atribución al momento de evaluar.

Lo novedoso guarda relación con las interrelaciones, lo que se traduce en la búsqueda de contribución por sobre la atribución al momento de evaluar. Esta distinción conceptual apunta a la forma de abordar la causalidad en contextos complejos. La contribución reconoce que los resultados emergen de la interacción de múltiples factores y, por tanto, analiza cómo una intervención específica influye en la generación de un cambio dentro de un sistema. Por el contrario, la atribución busca establecer una relación directa y única de causalidad, resultando menos adecuada en escenarios complejos en donde las causas no pueden aislarse (Simister, 2020).

En el caso de Planes de Derechos Humanos, esto significa que en la medida que los efectos de la política se alejan de la esfera de control de la Subsecretaría de Derechos Humanos, se complica la determinación de una atribución causal, pues mayor es la influencia de otros factores. En consideración de esta situación, la literatura especializada presenta diversos enfoques y métodos pertinentes para dar cuenta de la contribución.

Procurando no convertir el apartado en un manual de evaluación, a continuación, se presentan tres métodos *Complexity-Aware*⁹⁴ disponibles para evaluar los resultados de los Planes de Derechos Humanos. Pero el correlato de visiones complejas en evaluación se condice con las mismas perspectivas desde la planificación, por ello a continuación se presenta la Teoría de Cambio y el Mapeo de Alcances (sobre diseño) y luego tres enfoques evaluativos complejos (Análisis de contribución (Contribution analysis); Cambio más significativo (Most Significant Change); Cosecha de Alcances (Outcomes Harvesting).)

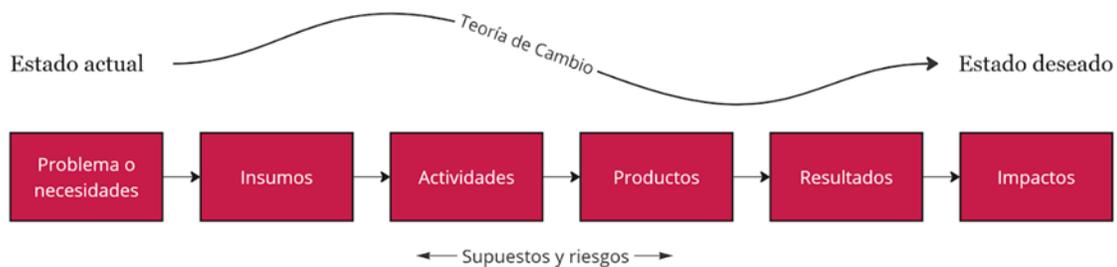
Teoría de Cambio

Una metodología utilizada de manera creciente en la actualidad y que se origina desde la pregunta evaluativa ¿por qué no es posible observar resultados, con las metodologías tradicionales?, es la Teoría de Cambio (TdC). La Teoría de Cambio es una herramienta de planificación utilizada para explicar cómo y por qué las actividades de un proyecto, programa o política esperan producir cambios deseados, proporcionando una hoja de ruta para que dichos cambios sucedan (Rogers, 2014). Generalmente, se presenta en un formato gráfico y en una narrativa escrita, los cuales relatan el proceso de cambio. Como mínimo, una TdC considera los siguientes componentes:

⁹⁴ Un listado de estos métodos puede ser revisado en el Anexo A (Analytical methods for use within an evaluation) del libro de evaluación *Magenta Book: Central Government Guidance on evaluation* (HM Treasury, 2020). Allí se describe brevemente cada método, y además se presentan sus fortalezas y debilidades.

- Los cambios a largo plazo (impactos) que se buscan alcanzar. Estos usualmente derivan de la definición de un problema, que idealmente fue identificado a través de un proceso de diagnóstico.
- La definición de líneas estratégicas que integran actividades, las que se constituyen como intervenciones orientadas a lograr un cambio.
- Los efectos directos de estas actividades, cuyos logros generan sucesivas precondiciones necesarias (resultados intermedios) que contribuyen a alcanzar la meta final (impacto).
- Supuestos y riesgos involucrados.

Ilustración 5: Componentes de una Teoría de Cambio representados en una cadena de resultados



Más que un modelo prescrito, la Teoría de Cambio puede concebirse como una forma de pensamiento (*theory of change thinking*) que fomenta el pensamiento crítico a lo largo de todo el ciclo del programa, pues tal como señala Rogers:

Cada programa está lleno de creencias, suposiciones e hipótesis sobre cómo ocurre el cambio: sobre cómo funcionan los seres humanos, las organizaciones, los sistemas políticos o los ecosistemas. La teoría de cambio se trata de articular esas múltiples suposiciones subyacentes sobre cómo se espera que ocurra el cambio en un programa. (Traducción propia, tomado de Rogers, en Vogel 2012, p.4)

Este pensamiento facilitaría, entre otras, consensuar un cambio deseado, explicitar las relaciones causa-efecto para su consecución, e identificar mediadores, facilitadores y obstaculizadores del cambio.

Las teorías de cambio pueden desarrollarse a distintos niveles, por ejemplo, puede formularse una TdC para cada proyecto componente de una política, y a partir de ahí, elaborarse una teoría del cambio más amplia para la política, que es más que la suma de los proyectos que la componen. A los primeros, también se les denomina teoría de la acción o teoría del programa por su carácter acotado.

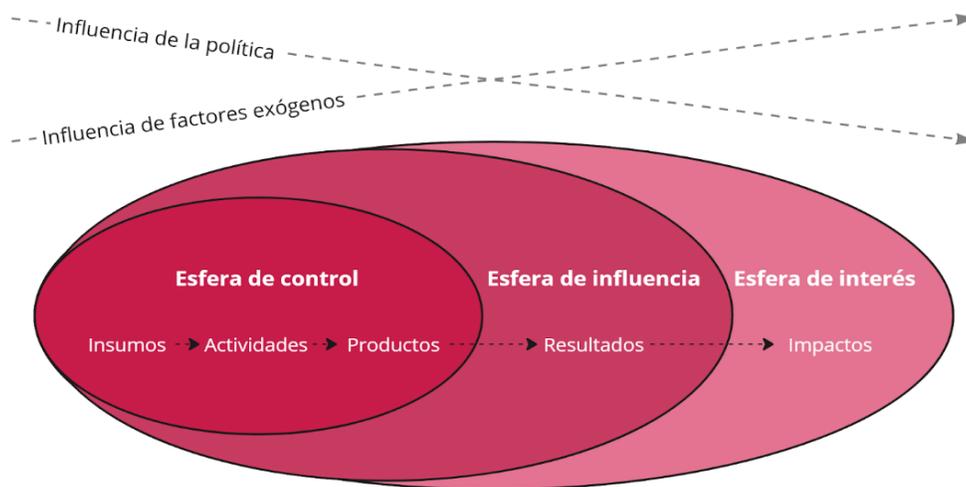
Existen diversas formas de construir y representar una teoría de cambio. Una guía completa y reflexiva es *Theory of Change Thinking in Practice, A stepwise approach* desarrollada por HIVOS (Van Es, M. Guijt, I. & Vogel, I., 2015). En esta línea, el método de planificación Mapeo de Alcances, aporta elementos conceptuales que enriquecen su uso y comprensión.

Mapeo de Alcances

El Mapeo de Alcances (MA) es una metodología participativa que permite a organizaciones e instituciones planificar, monitorear y evaluar sus acciones de manera efectiva. Su propósito es documentar el progreso hacia los cambios deseados (alcances) y aprender de ellos, facilitando la adaptación para mejorar la eficacia de sus actividades, al tiempo que se rinde cuentas de los resultados alcanzados. Este método propone una serie de pasos prácticos que, partiendo de una visión inspiradora, ayudan a definir qué se desea lograr, con quién trabajar y cómo hacerlo. De esta manera, guía a las instituciones en el desarrollo de un diseño -o mapa- operativo que reconoce la relevancia de la colaboración con otros actores para lograr mejoras sustentables y significativas en el bienestar humano y ecológico.

El Mapeo de Alcances aborda la planificación con la perspectiva de los actores sociales involucrados en los procesos de cambios contenidos en la visión. En coherencia con el enfoque de la complejidad, el método reconoce la diversidad de factores y actores externos a la política que afectan los procesos de cambio. En consecuencia, parte del supuesto que la política ejerce grados variables de influencia, que disminuyen a medida que los acontecimientos avanzan a lo largo de la cadena de cambio. En términos prácticos, esto se concreta en la identificación de tres esferas de influencia.

Ilustración 6: Esferas de influencia de la política en relación a una cadena de cambios



Fuente: Adaptado de Outcome Mapping [presentación] por S. Hearn. Slide Share (<https://pt.slideshare.net/sihearn/introduction-to-outcome-mapping#13>).

- Esfera de control: refiere a todos aquellos elementos que están dentro del relativo control de la política, como los insumos, las actividades y sus productos. En este caso, corresponde al uso de los recursos y las acciones que están en manos de la Subsecretaría de Derechos Humanos, particularmente, del PNDH y el PAN.
- Esfera de influencia: corresponde a los cambios que se producen en otros actores sociales como resultado de la influencia, directa o indirecta, de la Subsecretaría de Derechos Humanos. Se enfatiza la

noción de influencia, pues las acciones emprendidas por otras personas o instituciones se encuentran fuera del control de la Subsecretaría; no obstante, se espera que el trabajo de esta entidad inspire y facilite cambios en dichos actores.

- Esfera de interés: Son los efectos últimos que la política desea alcanzar. Tienden a ser cambios de carácter estructural y a largo plazo, los que se vinculan con la visión institucional o la solución del problema.

Estas distinciones aportan al análisis y las sugerencias de la planificación y evaluación de los resultados de los Planes de Derechos Humanos, pues facilitan la planificación realista de los alcances de un proyecto, en cuanto identifica las responsabilidades que puede y debe asumir la política en el proceso de cambio⁹⁵. Asimismo, cabe mencionar que existe el correlato del MA para la evaluación de resultados, denominada Cosecha de Alcances.

Métodos de evaluación Complexity-Aware

A continuación, se presenta de manera comparativa 3 enfoques evaluativos que se están aplicando en la actualidad y abordan la complejidad; el Análisis de contribución; el Cambio más significativo; y la Cosecha de Alcances

- Análisis de contribución (*Contribution analysis*) Mediante una serie de pasos, verifica sistemáticamente una teoría del cambio, evidenciando si un programa ha contribuido a generar resultados y la manera en que lo ha hecho.
- Cambio más significativo (*Most Significant Change*) Recopila historias narradas por las personas usuarias de un programa sobre los cambios significativos. Estas historias son seleccionadas periódicamente por paneles de partes interesadas y analizadas en profundidad para comprender su relevancia, similitudes y diferencias en los valores de distintos grupos.
- Cosecha de Alcances (*Outcomes Harvesting*) Identifica, formula y verifica cambios observados para analizarlos retrospectivamente, determinando si el programa contribuyó a su generación y de qué manera lo hizo.

Matriz 7: Fortalezas y debilidades de los métodos de evaluación Complexity-Aware

Método de evaluación	Fortalezas	Debilidades
Análisis de contribución (<i>Contribution analysis</i>)	La evidencia generada aporta una línea lógica de razonamiento que ofrece cierto nivel de confianza en la contribución de una intervención.	Requiere la construcción minuciosa de una teoría de cambio para aplicarlo.

⁹⁵ Algunas de las preguntas sobre las cuales se invita a reflexionar son: ¿Cuál el propósito de los Planes de Derechos Humanos?, ¿Qué está bajo el control de la Subsecretaría de Derechos Humanos?, ¿Dónde o en quiénes se puede influir directamente? ¿Cómo el trabajo directo con organismos públicos se convierte en resultados en titulares de derechos y empresas?

Método de evaluación	Fortalezas	Debilidades
	Permite analizar en profundidad los riesgos y supuestos de una teoría de cambio.	Funciona mejor cuando es baja la cantidad de resultados esperados y mecanismos para alcanzarlos.
Cambio más significativo (<i>Most Significant Change</i>)	<p>Su enfoque narrativo facilita el hallazgo de resultados inesperados, como aquellos no considerados en la Teoría de Cambio o en el sistema de indicadores.</p> <p>Construye consenso entre las diversas partes interesadas en el programa, permitiendo priorizar objetivos y ámbitos de cambio.</p> <p>F/D: Es eminentemente participativo en el trabajo de campo, pero requiere de facilitadores capaces de levantar las historias</p>	<p>F/D: Es eminentemente participativo en el trabajo de campo, pero requiere de facilitadores capaces de levantar las historias.</p> <p>Requiere alta disposición y el involucramiento activo de las partes interesadas.</p>
Cosecha de Alcances (<i>Outcomes Harvesting</i>)	<p>Es útil para hallar resultados inesperados, como aquellos no considerados en la Teoría de Cambio o en el sistema de indicadores.</p> <p>Enfatiza la identificación de cambios de comportamiento permitiendo, por ejemplo, estudiar como los conocimientos (y otros tipos de cambio) se pueden transformar en prácticas.</p> <p>F/D: Es participativo, pero requiere de alta disposición de los informantes y manejo del método por parte de los evaluadores.</p>	<p>F/D: Es participativo, pero requiere de alta disposición de los informantes y manejo del método por parte de los evaluadores.</p> <p>Si no hay fuentes documentales robustas, sólo captura los cambios de los cuales son conscientes los informantes.</p>

Fuente: Selección propia en base a HM Treasury (2020).

Respecto a estos tres métodos, se advierte que es recomendable contar con algún tipo de familiarización o formación previa con el método seleccionado o, en su defecto, con el apoyo de alguien que la posea.

Por otra parte, se enfatiza que la decisión metodológica de usarlos proviene de la consideración de los elementos señalados en la Matriz 7. De esta manera, puede que haya componentes de los planes que sean evaluados mediante indicadores convencionales y otros, más complejos, con estas alternativas.

En términos generales, los métodos *Complexity-Aware* permiten responder las preguntas sobre *qué* cambios contribuye a generar la política y *cómo*, mientras que el enfoque de indicadores se preocupa más del *cuánto*, y del *qué*, pero sólo en la medida que fueron considerados en el sistema de indicadores

3.3 Ingeniería de Sistemas Complejos

Otra forma de abordar la complejidad es a través de la ingeniería de sistemas “complejos”. La ingeniería es el arte de crear cosas (visiones, conceptos, diseños) que sean nuevas y originales y, al mismo tiempo, una actividad intelectual y experimental (investigación) pragmática que implica modelar, diseñar, construir, modificar y mantener soluciones útiles y eficientes para resolver problemas prácticos (Ficon, Sokolowsky y Ziecina, 2022). El Consejo Internacional de Ingeniería de Sistemas, INCOSE, define ingeniería de sistemas como “un enfoque interdisciplinario y herramientas para permitir la realización de sistemas exitosos... la ingeniería de sistemas integra todas las disciplinas y grupos de especialidad en un esfuerzo de equipo formando un proceso de desarrollo estructurado desde el concepto a la producción y a la operación (Hall, 2018)⁹⁶.

Existen distintas aproximaciones y modelos de ingeniería de sistemas, imposibles de resumir en este documento. Los principios generales son: la definición del propósito del sistema de interés y sus límites; etc.

Bañares-Alcántara (2010) explora cómo los ingenieros, tradicionalmente involucrados en la solución de problemas técnicos, pueden asumir nuevos roles que involucren la formulación, implementación y cumplimiento de políticas públicas⁹⁷. Este enfoque está alineado con el uso de sistemas basados en la teoría de sistemas para analizar y desarrollar políticas. Se establece una analogía entre la formulación de políticas y el diseño de procesos químicos. Ambos involucran la creación de estructuras complejas a partir de elementos básicos (en el caso de las políticas, medidas políticas) y la evaluación de múltiples alternativas para seleccionar las más efectivas. Se propone que los ingenieros pueden aplicar herramientas de síntesis de procesos en la creación de políticas, para mejorar su eficacia y reducir los costos de implementación. Se destaca el uso de

⁹⁶ La ingeniería de sistemas pretende resolver desafíos en sistemas complejos, optimizando la cadena de valor y gestionando la incertidumbre. Para este propósito integra las distintas ciencias de sistemas, que pueden clasificarse en básicas (como matemática, cibernética, praxeología, teoría de sistemas, análisis de sistemas, síntesis de sistemas, inteligencia artificial); relacionadas con las humanidades (sociología, psicología, leyes, filosofía, filología, historia, pedagogía); técnicas (mecánica, electrónica, construcción, transporte, automatización, ingeniería energética, tecnologías de la información); y naturales (biología, medicina, astronomía, química, física, geografía, medio ambiente), y los 14 principios universales de sistemas (ver Ficon, Sokolowsky y Ziecina, 2022).

⁹⁷ Kopach-Konrad et al. (2007) describe cómo la ingeniería de sistemas puede aplicarse para mejorar la atención sanitaria. El sistema de salud en Estados Unidos enfrenta serios desafíos, como la falta de coordinación entre proveedores de servicios y la atención deficiente para pacientes con enfermedades crónicas complejas. Para abordar estos problemas, el uso de enfoques de ingeniería de sistemas ha sido recomendado por instituciones como la Academia Nacional de Ingeniería (NAE) y el Instituto de Medicina (IOM). La ingeniería de sistemas se centra en optimizar y coordinar los recursos humanos, financieros y tecnológicos mediante herramientas matemáticas y de análisis. Estos métodos han transformado sectores como la manufactura y la logística, y aunque el sistema de salud es más complejo, es posible aplicar principios similares. El documento aborda conceptos clave de la ingeniería de sistemas, como la definición de un sistema, la operación basada en eventos y la evolución del estado del sistema. También explica cómo se miden las prestaciones del sistema mediante indicadores específicos, como la disponibilidad de camas en la UCI o los tiempos de espera. Además, se presentan aplicaciones prácticas, como la optimización terapéutica en tratamientos de hemodiálisis y la planificación operativa en hospitales mediante simulación de eventos discretos. Estos modelos ayudan a mejorar la toma de decisiones sobre recursos y gestión de pacientes. Finalmente, identifica barreras importantes para la implementación de estos enfoques, como la falta de sistemas de información integrados, la resistencia al cambio en la cultura de las organizaciones de salud y la carencia de formación en análisis de sistemas entre los profesionales de la salud. La implementación de la ingeniería de sistemas puede tener un impacto significativo en la mejora de la atención sanitaria

ontologías, que permiten modelar el conocimiento de manera estructurada, lo que facilita la automatización en el proceso de toma de decisiones. En el contexto de políticas energéticas, estas ontologías pueden modelar los impactos de diferentes tecnologías energéticas en la reducción de emisiones de CO₂, permitiendo que se optimicen las políticas para cumplir con los objetivos medioambientales. El uso de ontologías también facilita la identificación de interacciones complejas entre diferentes tecnologías, lo que ayuda a crear soluciones más integradas y efectivas.

El uso de métodos de análisis multicriterio para apoyar la toma de decisiones en la gestión de políticas captura la "racionalidad de las decisiones", que consiste en registrar no solo las decisiones tomadas, sino también las razones y los criterios que llevaron a dichas decisiones. Esto permite mejorar la trazabilidad y facilitar el ajuste de decisiones a medida que cambian las circunstancias.

4. MARCO CONCEPTUAL INTEGRADO Y LOS PLANES DE DERECHOS HUMANOS

El análisis de los Planes de Derechos Humanos desde el valor público, sistemas complejos adaptativos, las prácticas, instituciones y gobernabilidad, vinculados con el EBDH y los enfoques que orientan la acción (teórico-metodológicos), permite visualizar complementariedades, asumiendo la complejidad y el carácter multiactor a considerar. Por ello a continuación, se proponen las siguientes vinculaciones conceptuales y lineamientos estratégicas para su abordaje.

4.1 Sobre las vinculaciones conceptuales

Ingeniería de sistemas, sistemas complejos y valor público

González y Toro (2024) revisan la literatura que integra la ingeniería de sistemas con el enfoque de valor público. Si bien esta integración no se ha producido, podría realizarse naturalmente a partir del análisis de la cadena de valor público sugerida por Benington (2015) y el triángulo estratégico de Moore (1998)⁹⁸. El triángulo estratégico de Moore, resalta la necesidad de definir en forma participativa el valor público, y el aporte que cada actor puede realizar en el proceso, que permite una definición deliberada del propósito del sistema, punto de partida para su optimización mediante la ingeniería de sistemas. La gestión de operaciones integra la posible diversidad de objetivos a través del análisis multicriterio, lo que permite ordenar y considerar simultáneamente objetivos que pueden ser complementarios o contradictorios. A esto se puede añadir el enfoque de Nueva Gobernanza Pública⁹⁹, considerado como uno de los enfoques al cual el enfoque de valor público de Moore (2014) da mayor sustento teórico, que incorpora actores adicionales al sistema, provenientes de distintos sectores más allá de la agencia y sus usuarios y proveedores, como academia, otras agencias públicas y sector privado, y coloca al centro la necesidad de dar gobernabilidad (Osborne, 2009). Asimismo, el triángulo estratégico enfatiza la necesidad de legitimidad y autorización, que sería parte de la gestión estratégica que

⁹⁸ La ingeniería de sistemas permitiría optimizar la cadena de valor público, mediante un diseño de calidad, un sistema de aseguramiento de calidad, y un sistema de mejoramiento de calidad (Shrunk, 2012), o mediante el modelamiento del flujo, apoyado por el desarrollo de sistemas de gestión, de sistemas de gestión de la gestión y sistemas de apoyo, de diverso tipo y utilizando distintas herramientas tecnológicas (Barros, 2016).

⁹⁹ González y Quezada (2024) hacen una revisión de la aplicación de este enfoque al sistema educacional.

debe considerarse para que el sistema pueda funcionar. El análisis respecto a capacidades y recursos es consustancial a todos los enfoques.

Aplicaciones (o no) a las políticas de derechos humanos

La búsqueda en bases de datos indexadas usando simultáneamente descriptores “Planes de derechos humanos” o “políticas de derechos humanos” e “ingeniería de sistemas” o “valor público” muestra que la aplicación de los segundos a los primeros aún es un conjunto vacío, pese a que cuando se pasa de título a tópico se añaden una centena de artículos, éstos se pueden descartar a partir de una revisión de los títulos o resúmenes^{100, 101}.

Al revisar las referencias, se puede apreciar que ninguna integra el enfoque de valor público. Por ejemplo, Guendel (2012) sugiere que la evaluación y la construcción de indicadores es importante para que se avance en una agenda de derechos humanos, esto tendría el inconveniente de institucionalizar esa agenda. La mención a la base filosófica del enfoque de valor público (Moore, 2014), aunque no hay ninguna referencia explícita a éste, señala que “los derechos humanos dejaron de ser un tema de debate de los aspectos negativos y excepcionales de quienes sintieron que sus libertades fueron violadas y convertido en una dimensión positiva presente en la vida social de todos los individuos y las comunidades en un contexto de integración comunitaria y cohesión social. Asimismo, los derechos humanos salieron de las formalidades de los juzgados y tribunales y

¹⁰⁰ Por ejemplo <https://www.webofscience.com/wos/woscc/summary/e510dab7-9430-4d93-aa03-92779067fc7b-0115ee2067/relevance/1>

¹⁰¹ No obstante, hay artículos que tratan temas más amplios, como las aplicaciones de ingeniería de sistemas al proceso de diseño de leyes y reglamentos o a la inversión pública, que pueden extenderse a planes o políticas de derechos humanos. Después de seleccionar los pocos artículos relevantes se procedió a utilizar Inteligencia Artificial provista por OpenAI (Consensus y ChatGPT) para confirmar y ampliar lo encontrado en la primera búsqueda tradicional. Si bien la primera búsqueda en ambos programas arroja información que no es correcta, como aplicaciones inexistentes a desafíos específicos de derechos humanos. Es interesante consignar lo encontrado, ya que las aplicaciones sugeridas son factibles, solo que cuando se indaga en las referencias específicas es posible verificar que no tratan los temas especificados, sino que son más genéricas y no presentan la aplicación que se les atribuye: “Utilización de un enfoque sistémico en las políticas de derechos humanos para tomar en cuenta que las violaciones de derechos humanos están vinculadas a problemas sistémicos estructurales como la pobreza, la desigualdad y fallas de gobernanza; identificación y mitigación de riesgos que amenazan la protección de los derechos humanos, como inestabilidad política, escasez de recursos y quiebres de sistemas legales; modelamiento y simulación de resultados y costos de distintas intervenciones de políticas de derechos humanos para optimizar la asignación de recursos; integración y colaboración de distintos “stakeholders” a través de técnicas como el análisis de stakeholders o diseño de marcos colaborativos para que participen distintas agencias públicas y privadas, nacionales e internacionales; mejoramiento del M&E de políticas de derechos humanos mediante el uso de feedback loops e indicadores de desempeño que permiten evaluar si las políticas están alcanzando sus objetivos, sistemas de control diseñados para realizar ajustes en tiempo real en respuestas a condiciones cambiantes, como disturbios políticos; asegurar que las políticas de derechos humanos sean diseñadas con el insumo de las poblaciones afectadas mediante el uso de diseños centrados en los humanos”.

La versión académica, no gratuita (Consensus) confirma lo encontrado en la búsqueda tradicional: “Parece que los estudios específicos sobre la aplicación directa de la ingeniería de sistemas en planes de derechos humanos no son muy comunes. Sin embargo, algunos de los enfoques y metodologías de la ingeniería de sistemas, como la planificación estratégica y la gestión de proyectos, se han aplicado en otros contextos de desarrollo humano que podrían ser relevantes.” (Consensus, 22 de octubre de 2024, 9:46 AM). Las referencias proporcionadas por este mecanismo se añaden a las obtenidas a la búsqueda tradicional.

se transformaron en demandas específicas de movimientos sociales de todo tipo, que aspiran a la expansión y profundización de la democracia y sus libertades.” (pag. 30) Ante la necesidad de una evaluación deliberativa enriquece y expande la esfera pública con nueva información y análisis, por consiguiente, se presenta la oportunidad de otorgarle contenido al triángulo de Moore con la mirada positiva que señala Guendel, acerca de la presencia en la vida social de un concepto amplio de Derechos Humanos.

Por otro lado, Gready (2008) sugiere que el enfoque de derechos humanos aporta valor agregado al cambiar los términos del debate sobre el desarrollo a través de: el uso directo, indirecto y estratégico de leyes; volviendo a centrar el Estado, re-planteando su papel en el desarrollo y elaborando estrategias de compromiso con el Estado; relevando la importancia del *accountability* estatal, fortaleciendo las capacidades de portadores y responsables de derechos y promoviendo un nuevo tipo de apropiación de los derechos humanos por las ONG; volviendo a politizar el desarrollo, redefiniéndolo como un desarrollo basado en derechos en lugar de un desarrollo basado en la beneficencia, recuperando los términos claves del proceso de desarrollo, abordando las causas profundas y estructurales de la pobreza y los conflictos, en lugar de los síntomas que éstos producen. Desde esta segunda mirada, se observa otra oportunidad en tanto, la apreciación sobre los DDHH interpela desde una mirada integral, al Estado en tanto garante de los mismos.

En cuanto a la ingeniería de sistemas y derechos humanos, la literatura es igualmente breve y más bien general, hacia políticas o proyectos de todo tipo. Schrunk (2012) sugiere la aplicación de las herramientas de ingeniería de sistemas al proceso legislativo, concibiendo las leyes como resultado de un proceso en que los insumos son los problemas sociales, que amenazan las libertades y derechos humanos o la calidad de vida. El autor identifica 13 características del proceso legislativo tradicional que explican su fracaso para resolver los problemas sociales.¹⁰² La aplicación de las herramientas y principios de la ingeniería de sistemas resolvería todos estos problemas. Por ejemplo, las leyes deberían ser analizadas por un grupo multidisciplinario con todos los conocimientos relevantes para un buen diseño (como ingeniería de sistemas, diseño de sistemas, sociología, economía, administración, ciencia política, leyes y estadísticas, además del campo específico). Los estándares de calidad de ingeniería de sistemas son diseño de calidad (DC), aseguramiento de calidad (AC) y mejoramiento de calidad (MC). El estándar de calidad de diseño incluye la identificación¹⁰³ priorización y análisis del problema social, y una declaración del propósito de la ley, seguidos de ideación de una solución legal, modelamiento y

¹⁰² No se define el problema que se quiere resolver, no se asigna prioridades a los problemas, no se definen objetivos de las leyes en términos de resultados cuantificables, los legisladores no tienen conocimiento técnico de diseño, no se requiere modelamiento o simulaciones de los diseños legales, no se requiere costear las leyes, no se requiere un análisis de los riesgos y efectos secundarios de las leyes, se toleran defectos de diseño y ambigüedad deliberada, se tolera provisiones que favorecen intereses locales o especiales, están basadas en ideologías y opiniones más que en evidencia científica, no requiere citar las referencias, no requiere la evaluación de resultados.

¹⁰³ Es muy importante definir el problema abordado por la ley (es imposible resolver un problema no definido) y que sea una prioridad para el público.

simulación de la ley, y aprobación legislativa¹⁰⁴. Lo anterior señala, que la ingeniería de sistemas complejos permitiría modelar los procesos de diseño, implementación y evaluación, también en el ámbito de los DDHH.

4.2 Conceptos y variables a considerar en los Planes de Derechos Humanos

A partir de todo lo anterior, es posible deducir algunos conceptos y variables que son especialmente útiles para orientar el posterior análisis y las recomendaciones.

En primer lugar, todos los enfoques revisados parten de la definición de un propósito y, a partir de éste, objetivos. En CSP (2022), se sugirió que, idealmente, los planes debieran insertarse en un propósito social más amplio, al cual pueden contribuir. Además, es imprescindible que tengan un propósito claro y bien definido, en sí, que permita el diseño y gestión de una estrategia dinámica para alcanzarlo. La calidad del diseño exige la conformación de equipos multidisciplinarios que integren las distintas disciplinas requeridas para una adecuada comprensión y resolución del problema. Además, el enfoque de valor público sugiere integrar a todos los *stakeholders* en un proceso deliberativo que define cuál es el valor público deseado, al igual que la gobernabilidad y los enfoques *Complexity-Aware*.

Es conveniente la realización de un buen diagnóstico, que permita identificar los principales problemas que deben ser atendidos, observados desde su aporte a generar Valor Público.

La siguiente etapa es la cocreación de soluciones, con los distintos involucrados y expertos de distintas disciplinas, la evaluación de sus costos y beneficios (evaluación *ex ante*), idealmente mediante simulaciones, y la decisión respecto a cuáles son los caminos de acción más efectivos y eficientes para la realización del propósito, transversalizando el EBDH. Posteriormente, se deben identificar indicadores de distinto tipo y definir una línea base para un adecuado control de gestión, gestión de riesgos, monitoreo y posterior evaluación. Los sistemas de aseguramiento de calidad sugerirán la suspensión de líneas de acción que muestren no estar siendo efectivas y los de mejoramiento de calidad propondrán la corrección de aquellas que sean perfectibles. Es posible también identificar sistemas de gestión y apoyo que permitirían optimizar las cadenas de valor que se consideren más relevantes.

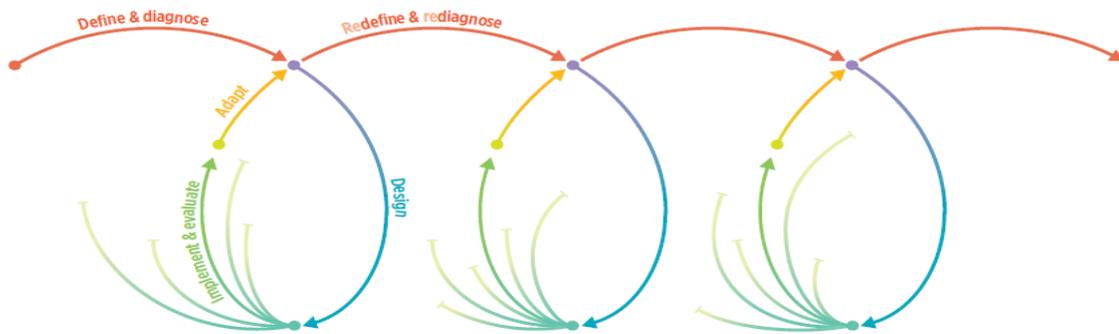
La evaluación de capacidades y recursos para llevar las iniciativas a cabo debe ser complementada con la forma en que se resolverán las brechas que se identifiquen, además del diseño de dispositivos de gobernabilidad y arquitectura de la red que llevará adelante los distintos elementos de la hoja de ruta que materializará la estrategia.

¹⁰⁴ Los modelos deben incorporar los datos relevantes que se utilizaron en el análisis del problema, así como todos los datos externos (por ejemplo, constitucionalidad) e internos (por ejemplo, costos). Por ejemplo, la ley no debe violar los derechos humanos y, para ser útil al público, la suma de sus costos, restricciones, efectos secundarios y otras cargas no debe exceder su beneficio. Los estándares éticos y expertise y la optimización de modelos impedirán que se incorporen beneficios a grupos especiales de interés. Una vez implementada la ley, el estándar de aseguramiento de calidad (AC) requiere que su impacto sea evaluado, y se deroguen aquellas cuyos costos excedan los beneficios. El resto de las leyes debiese ser sometida a un proceso de mejoramiento de calidad (MC), para corregir defectos, y mejorar la efectividad, costo-eficiencia, claridad, seguridad, y su facilidad de uso

Lo anterior, no debe dejar de monitorear la comprensión subjetiva de las practicas, y en y de las instituciones participantes.

Finalmente, como se observa en la Ilustración 7, es fundamental comprender que la no linealidad de los procesos de cambio requiere una redefinición continua e iterativa de las etapas del ciclo de las políticas públicas.

Ilustración 7: Iteración en el ciclo de intervención



Fuente: World Bank (2015).

En este contexto, es particularmente importante comprender y abordar el sistema de monitoreo y evaluación no solo como un mecanismo de rendición de cuentas, sino también como una herramienta para el aprendizaje. Esto implica utilizar los resultados obtenidos para informar y guiar la toma de decisiones.

Ilustración 8: Diagrama de monitoreo y evaluación para el aprendizaje



Fuente: Stabilisation Unit & e Research Retold (2019).

4. CAPÍTULO III: RECOMENDACIONES EN TORNO AL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA

En este capítulo se presentan las recomendaciones relacionadas al ciclo de la política pública, considerando diseño, implementación y evaluación, incorporando el componente de monitoreo a la última etapa.

1. DISEÑO

A continuación, se presenta un análisis sobre el diseño de los PDH, que permite contextualizar las recomendaciones relativas al ciclo inicial de los Planes de Derechos Humanos en Chile. Se ha observado que varias características son comunes a ambos tipos de planes, por consiguiente, las recomendaciones también lo son. Finalmente, cabe señalar que las recomendaciones, según el objetivo general del estudio corresponden a la definición de un marco (teórico) y estratégico, no a la elaboración de orientaciones puntuales producto de un proceso de evaluación de cada plan.

Sobre el diseño de los Planes de Derechos Humanos

La primera propuesta de PNDH surge el año 2017, cuando la Subsecretaría de Derechos Humanos encabeza un proceso que incorporó un conjunto de metodologías participativas, así como de validación institucional para su despliegue. El segundo plan incluyó, además, recomendaciones de organismos internacionales, así como un mecanismo participativo ajustado tanto a las necesidades de distintos grupos sociales del país, como también la contingencia por Covid-19 del periodo. En el caso de los Planes de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas, se observa un conjunto de esfuerzos por integrar los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, adoptado unánimemente por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Por su naturaleza, estos planes implican un importante esfuerzo interinstitucional, así como una articulación con los principales gremios empresariales del país.

Los Planes de Derechos Humanos, en su complejidad, involucran la participación de un conjunto importante de actores, así como una gobernabilidad que se articula entre distintas instituciones. La evaluación al primer plan, realizado por la consultora ClioDinámica, identificó una serie de desafíos en estos procesos, que incluyen demoras en los procesos, la necesidad de ampliar la participación ciudadana, así como acotar alcances, de forma de dar cuenta de planes manejables.

A partir de la revisión de antecedentes existentes, así como la aplicación de una metodología de análisis de la complejidad tal y como se representa en la Matriz 5: Identificación de la complejidad de los Planes de Derechos Humanos (PNDH y PAN), se aplicaron cuatro dimensiones que indican el nivel de complejidad de los mismos. Desde dichos niveles es posible abordar determinados desafíos específicos en el diseño de estas iniciativas:

En términos de la naturaleza de la intervención buscada, se identificó una falta de claridad de fines y estrategias, así como una debilidad en los marcos teóricos, estándares y recursos comprometidos en los planes. Así, desde una primera perspectiva, no resultan claros los objetivos de los planes, a la luz de los medios que se ponen a su disposición para su implementación.

En relación a la interacción con otras instituciones y partes interesadas, se observa una ausencia de consenso deliberativo entre las distintas partes involucradas en el ecosistema de la protección de los derechos humanos en el país. Esta realidad, además, se vincula a la atomización de este sector entre distintos organismos públicos,

así como una débil participación del sector privado. Se identifica, además, un bajo involucramiento de la sociedad civil y de la ciudadanía en general.

Con respecto a las condiciones del entorno, se identifica un cierto grado de fragilidad institucional, producto de los sucesivos cambios de gobierno en los últimos años, así como las diferencias de enfoques que estos cambios han implicado. Existe, además, desconocimiento sobre las culturas organizacionales en el Estado con respecto a estas materias, lo que dificulta tener una visión con respecto a las condiciones intra-institucionales de estos planes.

Finalmente, en términos de la naturaleza de los procesos de cambio, se desconoce el impacto de las acciones de los planes en la vida de las personas, y no existe una línea base para construir metas estratégicas, lo que dificulta la medición de logro de estos instrumentos.

A partir de lo anterior, se plantean cinco retos pendientes relacionados con el diseño de los planes:

- Definición clara de los fines transformadores y una estrategia de avance del EBDH.
- Delimitación de los límites del sistema en los que actúan los planes.
- Participación y coordinación con otros actores del sistema.
- Comprensión y consideración de situaciones iniciales y contextuales.
- Conocimiento de los resultados e impactos desde una mirada procesual, no lineal y que considere efectos no planificados.

Vinculado a la necesidad de identificar el impacto y la línea base actual, se plantea la necesidad de contar con indicadores que permitan el control de gestión, el monitoreo o la evaluación. Para ello, es importante tener como referencia las definiciones de indicadores de instituciones como La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2012), que fomentan un uso reflexivo y estratégico de los indicadores de Derechos Humanos. En esta línea, se propone como punto de partida para su construcción los diagnósticos o estudios de línea base. A partir de estos, se puede establecer *una línea base de indicadores* sobre la cual se definen metas específicas, facilitando su posterior monitoreo y evaluación. Para su formulación se sugiere revisar: *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación* (ACNUDH, 2012).

Por otro lado, se plantea que es posible la elaboración de un marco conceptual y estratégico que permita diseñar los nuevos planes de derechos humanos, de manera tal que propenda a un mayor impacto de tales planes en la estructura y prácticas del Estado en materia de derechos humanos, mediante la orientación metodológica de la propuesta Mapeo de Alcances y/ o con la Teoría de Cambio.

Recomendaciones de diseño para los Planes de Derechos Humanos

Dado lo anterior se realizan las siguientes recomendaciones de diseño para los Planes de Derechos humanos en Chile:

D-1. Los planes deben iniciar a partir de un reconocimiento explícito a los principios y garantías de derechos humanos reconocidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Nacional.

D-2. Incorporar en el diseño un conjunto de *condiciones habilitantes*, que permitan una adecuada implementación de los planes en estudio. Estas condiciones incluyen, al menos, mecanismos, instancias y procesos de participación relevante y efectiva de los titulares de derechos, antes, durante y después de la implementación de los planes de DDHH; procesos e instancias permanentes que aseguren asociatividad y gobernabilidad para asegurar un trabajo conjunto entre todas las partes o actores relevantes para la implementación de los planes de DDHH; garantía del presupuesto público para asegurar una efectiva implementación de las acciones propuestas en los planes de DDHH; planes comunicacionales que permitan que los planes de DDHH sean conocidos y comprendidos por toda la población; posicionamiento de la Subsecretaría de DDHH como ente rector en el tema.

D-3. Incorporar desde el diseño un conjunto de elementos constitutivos, que permitan una adecuada implementación y aprendizaje de los planes en estudio. Estas incluyen, al menos, líneas base claras que permitan identificar brechas entre los estándares de DDHH y la efectividad de estos, así como objetivos claros a conseguir por vía de tales planes; procesos e instrumentos de evaluación de la implementación, efectividad e impacto (escala de resultados e impacto) de los planes de DDHH, durante la ejecución y al final del ciclo de cada plan, que informan los procesos de elaboración de los planes futuros.

D-4. Identificar y precisar el rol específico de los planes, en el marco más amplio de la institucionalidad de derechos humanos del Estado de Chile. El límite de un Plan de Derechos Humanos, al ser un instrumento, debiera responder a una definición que le antecede: “¿para qué es el instrumento?” Esta definición del propósito del instrumento es necesaria si se quiere diseñar, implementar y evaluar en términos sustantivos.

D-5. Incorporar participación amplia de los distintos *stakeholders*, incluyendo todos los actores relacionados con la temática, públicos y privados, abriendo posibilidad de diálogo virtual, puesto que es un objetivo que importa e interpela a todos. La convocatoria a este diálogo debe emanar del conjunto de las agencias públicas involucradas en el tema de los derechos humanos, con el apoyo de los organismos internacionales competentes, y eventualmente otros actores convocados en la instancia de coordinación. Este último se desarrolla en la dimensión de gobernanza.

D-6. Especificar, mediante un buen diagnóstico de líneas base formales, la situación del país, las empresas y el sector público, que permitan identificar: i) brechas y, ii) principales desafíos en estas materias, así como su importancia relativa. Para los desafíos críticos se puede identificar sus causas inmediatas, subyacentes y estructurales, a partir de una perspectiva sistémica, modelo que UNICEF utiliza para sus programas de cooperación (ver UNICEF, 2022). Posteriormente, se podrá analizar las medidas más apropiadas para resolverlos, a través de un proceso de cocreación.

D-7. Aplicación de instrumentos de la evaluación ex ante para mejorar el diseño de cada Plan, en términos de mejorar la situación, dada la limitación de recursos, tanto financieros como de capacidades humanas y temporales. Metodologías disponibles, como la matriz de marco lógico, la teoría del cambio pueden ser un aporte.

D-8. Definir indicadores -vinculados a la línea base diagnóstica y al proceso de implementación- que luego será útil para medir los resultados, impactos y avances que se conseguirán con el plan durante la fase de monitoreo y evaluación. En esta etapa el desafío es medir variables que, en cierta medida, son intangibles, y, por lo tanto, puede conducir a sugerir nuevas mediciones. En los indicadores se puede hacer la distinción de procesos, productos y resultado iniciales e intermedios. Por el momento, la línea base (PAN) que existe no tiene estas características sino más bien es una revisión de la situación normativa, lo que hace sentido por la aproximación jurídica a los derechos y principios rectores. Estos podrían considerarse indicadores estructurales. El desafío es complementarlos con otros, especialmente de resultados.

D-9. Definir metas -vinculados a los indicadores- que permitan establecer niveles de alcances substantivos, complementarios a las metas formales, será útil para medir los resultados, impactos y avances que se conseguirán con el plan durante la fase de monitoreo y evaluación, y generar aprendizajes.

D-10. Definir los compromisos y acciones que componen el PDH de manera participativa y no unilateralmente. Dichas acciones no deben ser un “mínimo institucional -ya casi logrado-, sino un desafío para instalar una cultura de los DDHH en la institucionalidad pública. Establecer conjuntos de acciones que indiquen niveles en dicha dirección.

D-11. Interrelacionar en el diseño los compromisos y acciones con otras instancias gubernamentales o instrumentos públicos. Es importante mencionar que no todas las iniciativas identificadas desde una perspectiva estratégica serán incluidas en los planes, pues la agenda de la instalación de los derechos humanos en la sociedad excede el tipo de iniciativas tratadas en estos instrumentos. Al mismo tiempo, puede haber medidas incluidas que sean parte de estrategias más amplias, y al haber sido concebidas en conjunto tendrán mayor impacto.

2. IMPLEMENTACIÓN

A continuación, se presenta un análisis sobre la implementación de los PDH, que permite contextualizar las recomendaciones relativas al ciclo de la implementación de los planes nacionales

Sobre la implementación de los Planes de Derechos Humanos en Chile

La revisión de los procesos de implementación de los PNDH y PAN sugiere la presencia de una serie de acciones que buscan dar seguimiento (reportabilidad) a las acciones precisadas en dichos planes. En este sentido, los procesos de reportabilidad exhiben – en términos generales- altos niveles de ejecución de las acciones fijadas.

Sin perjuicio de los altos niveles de ejecución de acciones en ambos planes, se observa que un nivel de similitud entre “seguimiento a la ejecución de acciones” e “implementación efectiva e integral” de los PDH, sobre todo en los PNDH. En otras palabras, la implementación de los PDH parece reducirse, principalmente, a una suma de acciones de seguimiento a la ejecución de acciones, verificables a través de un sistema de reportes. Una implementación efectiva e integral de los planes, en cambio, debiera considerar un complejo de acciones e

instrumentos que miran a la forma en que tales planes son llevados a cabo de manera plena, coherente y orientada hacia los logros o metas deseados en todo el ciclo de ejecución. La etapa de implementación de los planes debiera, también, permitir advertir y solucionar dificultades en el proceso de ejecución, facilitando su comprensión, el aprendizaje de los actores involucrados y la gestión efectiva y eficaz de la coordinación interinstitucional, para ello se requiere un diseño claro y una capacidad de adaptabilidad en la ejecución, sin perder el norte.

En particular, la reducción del proceso de implementación a procesos de reportabilidad que parecen excesivos y formales, en desmedro de una estructura y competencias asociadas a:

- Verificar el cumplimiento de los objetivos más macro de los PDH (no sólo la ejecución de acciones);
- Dar seguimiento al logro de “metas” o “resultados” iniciales, de medio término y finales, en la mejor protección de los DDHH por parte de las agencias del Estado;
- Precisar las dificultades observadas por las instituciones públicas en la implementación de acciones;
- Proveer asistencia o ayuda a las instituciones públicas para la superación de las dificultades observadas en la implementación de las acciones contenidas en los PDH;
- Promover el conocimiento de la ciudadanía respecto a los procesos de ejecución de las acciones contenidas en los PDH y;
- Utilizar la etapa de implementación de los PDH como una instancia de reflexión, conocimiento y aprendizaje entre las distintas partes involucradas y así mejorar los contenidos y prioridades de planes futuros.

Recomendaciones de implementación para los Planes de Derechos Humanos en Chile

Dado lo anterior se realizan las siguientes recomendaciones de implementación para los Planes de Derechos Humanos:

I-1. Mantener ciclos de reporte, fortaleciendo su relevancia en 3 momentos clave que signifiquen Hitos según el desarrollo de los compromisos (resultados iniciales, intermedios y finales). En otras palabras, sin perjuicio que se determinen diversos reportes de estados de implementación, se sugiere evitar un exceso de estos, desconectados de los tres momentos fundamentales de los ciclos de cada plan.

I-2. Fijar metas progresivas más claras de ejecución por niveles (Básica, Intermedia, Avanzada y Finalizada), de modo tal de poder verificar el cumplimiento de hitos o etapas en cada uno de ellos. Por ejemplo: *“No menos de 50% de las acciones del PNDH o del PAN se encuentran en nivel finalizada, al medio término de la ejecución de este.”* Esta sugerencia busca reforzar el rol de la Subsecretaría de Derechos Humanos como punto de liderazgo en la etapa de implementación del PNDH y el PAN y no, como mero punto de gestión de la reportabilidad de tales planes.

I-3. Obligar a las instituciones o actores informantes, a explicar formal y expresamente las razones que dan cuenta de las demoras o incumplimientos parciales o totales de acciones. Esto permitiría precisar nudos críticos de implementación, y no sólo dar cuenta del estado de ejecución. La experiencia de implementación de los PNDH y los PAN anteriores refieren a la información sobre los estados de ejecución de las acciones, sin que

queden claras las dinámicas de reforzamiento de los compromisos cuando estos no se cumplen, o las razones que llevan a que determinados componentes de los planes se retrasen o incumplan.

I-4. Contar con mecanismos formales que permitan adoptar medidas de reforzamiento del apoyo al cumplimiento de acciones y metas, cuando los reportes de cumplimiento sugieran demoras o dificultades de ejecución. En otras palabras, modificar la dinámica vigente hasta ahora en la etapa de implementación de los PNDH y PAN y que no dan cuenta de un mecanismo preestablecido para revertir demoras, falta de compromiso o incapacidad de los ejecutantes, para cumplir con las acciones comprometidas.

I-5. Asegurar: i) la publicación y socialización de avances periódicos en el cumplimiento del PNDH y PAN (inicio y medio término) para toda la población y; ii) el acceso público digital, actualizado y expedito, de todo el proceso de implementación del PNDH y el PAN. Ello, con miras a reforzar la responsabilidad política y social de los órganos públicos y privados obligados o comprometidos por los planes, y a la rendición de cuenta permanente a la ciudadanía.

I-6. Incluir espacios intersectoriales de aprendizaje sobre el avance o detención en la implementación de los planes, dicho espacio permitirá identificar metas/acciones con mayor sentido a la contribución de los objetivos del plan y desvincular acciones/metras con menor significancia.

I-7. Establecer un espacio de “negociación” con las instituciones sobre los compromisos que realizan con el Plan correspondiente, donde la Subsecretaría apruebe según estándares substantivos el tipo de acciones a estratégicas

3. EVALUACIÓN

A continuación, se presenta un análisis sobre la evaluación de los PDH, que permite contextualizar las recomendaciones relativas al ciclo del monitoreo y la evaluación de los planes nacionales. Se ha observado que varias características son comunes a ambos tipos de planes, por consiguiente, las recomendaciones también lo son. Finalmente, cabe señalar que las recomendaciones, según el objetivo general del estudio corresponden a la definición de un marco (teórico y) estratégico, no a la elaboración de orientaciones puntuales producto de un proceso de evaluación de cada plan.

El presente apartado trabaja únicamente con el concepto de evaluación porque, para efectos de las recomendaciones, considera al monitoreo un insumo para esta. Tal como señalan Peersman, Guijt y Pasanen (2015), mientras que el monitoreo refiere al seguimiento y levantamiento continuo de datos¹⁰⁵, la evaluación corresponde a la emisión de juicios valorativos sobre la política fundamentados en evidencia, lo cual tiende a realizarse de forma más episódica.

¹⁰⁵ Similar a los ejercicios de reportabilidad que se realizan en la actualidad, en los PDH.

Sobre el monitoreo y evaluación en los Planes de Derechos Humanos

A continuación, se presenta una matriz que realiza una clasificación de los actuales mecanismos de Monitoreo y Evaluación (M&E) de los planes bajo la terminología propuesta en el capítulo de marco conceptual. Esta categorización subraya el horizonte transformador de los planes, pues invita a concebir las prácticas evaluativas y de monitoreo como herramientas de construcción de conocimientos que orientan hacia un proceso de cambio desde la posición de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

Tabla 14: Mecanismos de evaluación y monitoreo del PNDH2 y PAN2 según componentes conceptuales de la teoría de cambio.

Plan	Proceso	Resultados iniciales	Resultados intermedios	Impacto
PNDH2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Primer Informe de Seguimiento. ▪ Encuesta de satisfacción usuaria para ciclo de reportes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciclo de reportes semestrales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De forma excepcional y no sistemática** 	
	Evaluación final PNDH*			
PAN2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Primer Informe de Seguimiento. ▪ Encuesta de satisfacción usuaria para ciclo de reportes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciclo de reportes semestrales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No hay. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación final PAN*
	Evaluación final PAN*			

Fuente: *Basado en el análisis de las evaluaciones finales de PNDH1 y PAN1, puesto que desconocen las características de las venideras evaluaciones. ** Los ciclos de reportes del PNDH indican que en acciones puntuales se han incorporado mecanismos de evaluación de resultados e impacto.

Con base a lo anterior, se determina que las prácticas actuales de M&E de los Planes de Derechos Humanos:

- Evalúan la implementación (procesos) y el grado de cumplimiento de acciones comprometidas (resultados iniciales) mediante informes de seguimiento, ciclos de reporte y una encuesta de satisfacción.
- Carecen de mecanismos para levantar información sobre los efectos de estas acciones, es decir, de los resultados intermedios e impactos.

Desde la perspectiva del Enfoque Basado en Derechos Humanos, los mecanismos de M&E actuales:

- Supervisan cómo los titulares de deberes estatales fortalecen sus capacidades para cumplir con sus obligaciones, pero en ámbitos acotados (limitados a las acciones comprometidas).
- No capturan los efectos de estas acciones en los titulares de deberes empresariales (PAN).
- Tampoco capturan los efectos en las capacidades de los titulares de derechos para conocer, reclamar y disfrutar de sus derechos humanos. Esta omisión ocurre tanto a nivel de resultados como de impactos.

En consecuencia, se concluye que las estrategias actuales de M&E presentan una brecha de conocimiento entre las acciones comprometidas en los planes -principalmente del Estado- y sus efectos a mediano y largo plazo en otros actores, limitando la capacidad de aprender de la experiencia y mejorar la efectividad de las políticas públicas en materia de derechos humanos¹⁰⁶.

A partir de este diagnóstico, en los siguientes apartados se proponen orientaciones a los sistemas de M&E actuales, los que transversalmente deben regirse bajo las *Normas y Estándares de Evaluación* indicados por United Nations Evaluation Group (2016). Estas recomendaciones apuntan a entender cómo la política influye en distintos actores a lo largo del tiempo. En definitiva, se busca ampliar la mirada evaluativa, enfocándola no solo en aquello que se hace, sino también en los cambios que se generan.

Evaluación de los procesos

Si bien se abordó este tema desde la implementación y también en la adaptabilidad, aquí se realiza un *zoom* como instancia explícita de evaluación. La instancia en donde se evalúan los procesos de implementación de la política son los Informes de Seguimiento para cada plan. En estos documentos se reportan las acciones realizadas semestralmente en cada uno de ellos y, en menor medida, se presentan los aprendizajes y las modificaciones sobre estos.

El principal medio que nutrió estos aprendizajes fue la Encuesta de Satisfacción Usuaría para los ciclos de reporte. Aunque su tasa de respuesta fue sólo de un 23%, permitió recopilar información valiosa sobre la experiencia de los puntos focales que retroalimentó el funcionamiento del sistema de reportes. Esto se refleja en un aumento de la satisfacción con los ciclos de reporte y otros indicadores consultados entre el segundo y el tercer ciclo. Por este motivo, se estima que la aplicación de este instrumento fue una decisión acertada.

Para seguir examinando y mejorando el funcionamiento de la política, se sugiere retroalimentar desde la evaluación de los resultados iniciales e intermedios. En otras palabras, se propone que el foco evaluativo esté en los resultados de las actividades implementadas (Modelo de Seguimiento y Reporte de los Planes) y, sólo secundariamente, en las actividades mismas. Esto es crucial para la continua adaptación en contextos complejos o de incertidumbre.

¹⁰⁶ Este diagnóstico también se vio en las evaluaciones anteriores de los planes (Programa de Sostenibilidad Corporativa UC, 2020; ClioDinámica, 2021; CSP, 2022).

Las evaluaciones de resultados, que son revisadas en los siguientes apartados, permiten explorar cómo los efectos de las actividades contribuyen a revisar la implementación de la política. Para cumplir con este fin, es crucial que estas culminen en momentos de *sensemaking*, es decir, en instancias reflexivas en donde colectivamente –como equipo interno o junto a otras partes implicadas si es pertinente– se haga sentido a los hallazgos sobre los resultados de la política (futura -hoy planes-) con las acciones implementadas. Algunas preguntas genéricas de *sensemaking* son:

- ¿La política/intervención ha funcionado de la manera en que esperábamos? ¿Qué ha funcionado mejor o peor?
- ¿Estamos satisfechos con los resultados obtenidos? ¿Hubo resultados inesperados?
- ¿Qué rol han jugado los factores contextuales?
- En base a este nuevo entendimiento, ¿Qué aspectos de la política se deben mejorar o reformular?

Las preguntas pueden variar, pero lo importante es que permitan transformar los hallazgos de las evaluaciones en aprendizajes y medidas concretas para mejorar la política, lo cual se sugiere registrar en un documento como insumo de aprendizaje. Para finalizar, se dejan planteadas tres consideraciones para maximizar la utilidad de las evaluaciones:

- En el ejercicio de *sensemaking* es importante que aparezca la reflexividad y experiencia del equipo desarrollador de la política para construir sentido en torno a los resultados.
- Generalmente, es conveniente contar con el apoyo del equipo evaluador para resolver dudas y orientar la interpretación de los hallazgos de la evaluación.
- Estos aprendizajes, sistematizados en un documento, deben servir para la modificación en tiempo real de la política, pero también para el diseño de próximos planes. Por esto, dicho documento debe encontrarse listo al momento de iniciar el proceso de diseño de los futuros planes.

Evaluación de resultados iniciales de los Planes de Derechos Humanos en Chile

La evaluación de resultados iniciales se realiza a través del monitoreo implementado con los ciclos de reporte. Su unidad de análisis son las acciones comprometidas en los planes. Sobre estas se da cuenta del:

- Estado de reporte por instituciones y acciones.
- Estado de implementación de las acciones.
- Estado de implementación por instituciones.
- Análisis del presupuesto asignado.
- Análisis de la incorporación del EBDH, en el caso de PNDH.
- Evolución de resultados entre ciclos de reporte.
- Entre otras.

En términos generales, los ciclos de reporte presentan un análisis descriptivo del nivel de cumplimiento de las acciones según diversas categorías de interés. Aquello se expone de forma periódica, clara y estructurada, facilitando:

- La comparabilidad y seguimiento del desarrollo del cumplimiento en diversos tiempos.

- La identificación de brechas de cumplimiento entre las distintas instituciones y otras categorías de ordenamiento.

Sin embargo, se observa la ausencia de un análisis explicativo de las brechas identificadas, tanto en los reportes como en los informes de seguimiento. Tampoco se presenta cómo la información recopilada se traduce en medidas concretas para mejorar el cumplimiento de las acciones. La única excepción fue una medida implementada en el PAN para fortalecer la implementación de acciones vinculadas a la Debida Diligencia en Derechos Humanos, específicamente en aquellas no iniciadas. Las demás medidas se enfocaron en mejorar la eficiencia de los procesos de reporte, pero no abordaron directamente la implementación de las acciones comprometidas.

Evaluación de resultados intermedios para los Planes de Derechos Humanos en Chile

La evaluación de resultados intermedios es esencial porque permite identificar si se están generando los cambios propuestos por la política/planes. Sin embargo, como fue expuesto en el marco conceptual, este ámbito ha sido poco explorado y no existen metodologías de evaluación predeterminadas específicas para los Derechos Humanos, por ende, tampoco para los PDH. No obstante, existen guías y recursos técnicos sobre evaluación e indicadores en Derechos Humanos, además de experiencias de evaluación implementadas en algunos países. Estos elementos y algunos ejemplos de estas experiencias fueron analizados en el marco conceptual específico del EBDH.

En este contexto, se sugiere revisar las conceptualizaciones presentadas en el Capítulo II donde se proporcionan lineamientos que integran el contenido especializado en evaluación de políticas públicas y el Enfoque Basado en Derechos Humanos, adaptados de manera contextualizada al caso chileno.

Evaluación de impactos para los Planes de Derechos Humanos en Chile

En el contexto que la evaluación de impactos carece de una definición unívoca, Stern (2015) señala que existen dos formas principales de concebirla: desde el contenido (objeto a evaluar) y desde la metodología (aplicación de métodos experimentales o cuasiexperimentales), la cual ha ido perdiendo fuerza en el último tiempo, en la comunidad internacional de evaluadores. Este trabajo se adscribe a la primera concepción, entendiendo los impactos como los efectos finales de la política, los cuales pueden evaluarse mediante una diversidad de métodos que permitan capturar la complejidad de sus efectos.

Para los Planes de Derechos Humanos en Chile, se determina que no es pertinente realizar una evaluación de impacto en sus condiciones actuales de desarrollo. Esto se fundamenta en la falta de cumplimiento de criterios de evaluabilidad establecidos en la literatura especializada. De acuerdo con Peersman, Guijt y Pasanen (2015), tres preguntas críticas deben responderse antes de decidir realizar una evaluación de impacto:

- ¿Es plausible esperar un impacto?

Las evaluaciones previas de los planes advierten que no es plausible establecer un vínculo causal claro entre las acciones implementadas y los objetivos finales (Programa de Sostenibilidad Corporativa UC, 2020; ClioDinámica, 2021; CSP, 2022). Esto se refleja, por ejemplo, en la ausencia de una teoría de cambio o modelo lógico que dé cuenta de cómo y por qué las actividades consiguen alcanzar los objetivos declarados.

- ¿Es factible, con los recursos disponibles, medir u observar el impacto?

Actualmente, no se dispone de los recursos técnicos ni de datos consolidados sobre efectos en escalas anteriores al impacto que permitan llevar a cabo un análisis riguroso. En este escenario, parece más pertinente redirigir los recursos disponibles hacia otros componentes de la política, como la evaluación de resultados intermedios.

- ¿Será de utilidad la información generada?

Aunque esta pregunta debería ser respondida por las partes interesadas, en el contexto actual se estima que el esfuerzo requerido para realizar una evaluación de impacto no justificaría su utilidad. Sin evaluaciones previas de resultados intermedios, la información generada podría carecer de relevancia práctica para la mejora de los planes y su implementación.

Recomendaciones sobre la evaluación de los Planes de Derechos Humanos en Chile

Recomendaciones sobre la evaluación del proceso de los Planes de Derechos Humanos en Chile

E.1- Buscar estrategias para aumentar la tasa de respuesta de la Encuesta de Satisfacción o, en su defecto, identificar los Puntos Focales clave de los cuales se necesita obtener retroalimentación e insistir en su participación.

E-2. Evitar crear nuevos mecanismos de evaluación de proceso, salvo que el equipo identifique una necesidad específica de información que lo justifique.

E-3. Evaluar el proceso a partir de los resultados iniciales e intermedios obtenidos. Esta retroalimentación debe ser sistematizada en un documento y convertida en medidas concretas que permitan la consecución de resultados

Recomendaciones de evaluación de resultados iniciales para los Planes de Derechos Humanos en Chile

E-4. Traducir la información levantada en medidas concretas para mejorar el nivel de cumplimiento de las acciones en tiempo real. Esto probablemente requiera la incorporación de un análisis comprensivo de las brechas que permita entender sus causas y, consecuentemente, tomar decisiones informadas para dichas medidas y la producción de información cualitativa sobre los facilitadores y obstaculizadores del cumplimiento, con especial énfasis en aquellas instituciones y categorías de acciones con bajo nivel de avance. Esto puede levantarse directamente con los puntos focales.

E-5. Sistematizar los aprendizajes de los ciclos de reportes y de las modificaciones en tiempo real de la política, con el fin de que sirva de insumo para la planificación de los próximos planes.

E-6. Elegir inicialmente un enfoque metodológico /teórico para realizar la evaluación de resultados iniciales

Recomendaciones de evaluación de resultados intermedios para los Planes de Derechos Humanos en Chile

- E-7. Desarrollar una Teoría de Cambio (TdC) de la política, o del componente, que busca ser evaluado.
- E-8. Definir el objeto (componentes de la TdC), los propósitos y la manera en que se utilizará la evaluación. Es importante recordar que no todo debe ser evaluado, sino que sólo aquellos elementos que respondan a una necesidad de información de las partes interesadas.
- E-9. Contar con una imagen clara de la situación deseada de la política, vale decir, un sistema de objetivos planteados en lenguaje de cambio. Estos deben ser coherentes con los lineamientos estratégicos señalados en el capítulo de diseño e, idealmente, contruidos con la participación de los stakeholders implicados.
- E-10. Acordar enfoques y métodos que respondan a los propósitos evaluativos declarados. Considerar la utilización de indicadores, métodos complexity-aware o una mixtura.
- E-11. Utilizar y difundir los hallazgos. Estos deben transformarse en acciones y aprendizaje para la política, los cuales deben ser sistematizados en un documento.
- E-12. El proceso de evaluación de los planes (incluido el documento de aprendizajes) debe finalizar previo al inicio del proceso de diseño de los futuros planes.
- E-13. Elegir inicialmente un enfoque metodológico /teórico para realizar la evaluación de resultados intermedios

Recomendaciones respecto a evaluación de impactos para los Planes Nacionales de Derechos Humanos y Planes Nacionales de Derechos Humanos y Empresas

- E-14. Centrarse en la evaluación de resultados intermedios, pues también permiten identificar avances, brechas y áreas de mejora.
- E-15. En caso de querer implementar una evaluación de impacto, realizar previamente un *evaluability assessment*, evaluación de la evaluabilidad, tal como el propuesto por Peersman, Guijt & Pasanen (2015).
- E-16. Elegir inicialmente un enfoque metodológico /teórico para realizar la evaluación de impactos

5. CAPÍTULO IV: RECOMENDACIONES SOBRE CRITERIOS TRANSVERSALES

En este capítulo se presenta una breve recapitulación y recomendaciones en torno a elementos transversales de los planes, tales como sostenibilidad, participación y gobernabilidad. Además, se agrega el componente de adaptabilidad a estas dimensiones transversales.

1. GOBERNABILIDAD

A continuación, se presentan un análisis sobre la gobernabilidad de los PDH, que permite contextualizar las recomendaciones relativas al este criterio de carácter transversal al ciclo de los planes de derechos humanos en Chile. Se ha observado que varias características son comunes a ambos tipos de planes, por consiguiente, las recomendaciones también lo son. Finalmente, cabe señalar que las recomendaciones, según el objetivo general del estudio corresponden a la definición de un marco (teórico y) estratégico, no a la elaboración de orientaciones puntuales producto de un proceso de evaluación de cada plan.

Sobre la gobernabilidad de los Planes de Derechos Humanos

A partir del trabajo realizado, se identifica que los Planes de Derechos Humanos en Chile exhiben una estructura de gobernabilidad que permite el funcionamiento actual de los mismos, con recursos humanos limitados, pero con amplias capacidades de generar institucionalidad, basada en la coordinación operativa de los PDN. Asimismo, se aprecian modelos diferentes en relación al PNDH y al PAN, donde el primero articula institucionalidad pública en su ejecución, y el segundo articula un espacio público y privado, otorgándole mayor amplitud al modelo, e incluso una relevancia extraestatal.

Sobre la gobernabilidad, a su vez es posible distinguir tres niveles, el primero se encuentra orientada a la gestión de los PDH, gestión interna vinculada a la operación de los mismos. Los problemas de coordinación y gestión, en este sentido, pueden ser resueltos, por el momento, al interior de cada organismo que ha comprometido actividades. Una agenda efectivamente interagencial o intersectorial requeriría un diseño más operativo diferente.

El segundo, en relación a la coordinación con otros (no ejecutores). En el caso de los PNDH, se trata de una gobernabilidad orientada a los distintos actores públicos involucrados, a partir de una estructura organizacional mayormente centrada en instancias políticas, como el Comité Interministerial de Derechos Humanos. En el caso de los PAN, el Comité Espejo es una instancia, adicional al respectivo comité interministerial, con representación relativamente amplia, que integra distintos stakeholders, actores relacionados con el tema de empresas, el Estado y los derechos humanos. Esta última modalidad tiene la virtud de componerse por una diversidad de posiciones (particularmente empresarial, sindical, academia y sociedad civil) a través de un Comité de alta representación y diversidad, lo que permite. En ambos casos pareciera estar más concebidos como una instancia de base para la validación y legitimidad hacia la cual se reportan los avances. Esta instancia, dado que no compromete acciones no requiere una coordinación intersectorial o interagencial, solo establece los límites institucionales de validación. Dicho espacio debería ser el motor estratégico de los PDH.

En tercer lugar, la gobernabilidad fuera del estricto marco de operación e institucionalidad de los PDH, puede tener presencia en espacios vinculados a los mismos que permita integrar el ecosistema de actores. Este nivel de gobernanza no se identifica en los planes.

Por consiguiente, se aprecia una cierta debilidad en la gobernanza de los PDH, en tanto funciona delimitada por los márgenes normativos, concentrada en la gestión, más podría avanzar en modelos más vinculados a la gobernanza multiactor, con co-responsabilidad entre los mismos.

Recomendaciones de gobernabilidad para los Planes de Derechos Humanos en Chile

G-1. Generar instancias de coordinación de los planes más allá de los propios planes (nivel del ecosistema). Esta podría convertirse en una instancia de posicionamiento cuya misión vaya más allá de un instrumento específico, como es el PAN o el PNDH. Anidado en la Subsecretaría, podría monitorear acciones e instrumentos de otros organismos, vinculados a los PDH tales como INDH, DDN, entre otros, e incluso podría visibilizar a los PDH entre países, observatorios, etc. que permita ponerlos a la luz de la comparación y el aprendizaje nacional, regional e internacional.

G-2. Establecer un espacio con amplia representación de los distintos actores de la sociedad, integrando las distintas afinidades mayoritarias. Con esto, se incorporarán distintas perspectivas y mejoraría el diseño y gestión de los planes, sino que se incrementará su legitimidad y se contribuirá a proyectarlo como política de Estado, más allá de los ciclos políticos.

G-3. Definir la arquitectura que gestionará la estrategia orientadora y los planes, tanto a nivel nacional como regional y local. Esta arquitectura técnica permitirá descentralizar la gobernabilidad de los PDH. Para ello se debe especificar, para cada nivel subnacional, desde la cadena de valor, cómo va a ser gestionada, incluyendo los actores involucrados, sus responsabilidades y vínculos según procesos y decisiones, flujos de información y coordinaciones entre módulos y actores.

G-4. Incluir en la gobernabilidad instancias establecidas de participación y retroalimentación permanente, que apoyen tanto el diseño, como la implementación y el M&E de los planes. Siguiendo la perspectiva de derechos, es muy importante la devolución hacia estas instancias. Además, las instancias de participación y de coordinación ofrecen las mismas ventajas que el comité coordinador de amplia representatividad social, fundamentalmente incluyendo atribuciones directamente vinculantes por parte de las organizaciones participantes.

G-5. Incorporar en las funciones de la Subsecretaría de Derechos Humanos, en relación a los PDH, la capacidad de veto en relación a los servicios y ministerios. Asumir un papel similar al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género respecto a los PMG de Género. Esto significa que debe tener la capacidad de negociar con las agencias ejecutoras el contenido y la calidad de las iniciativas que se incluyan, para asegurar el abordaje de los asuntos más estratégicos. En este sentido, la inclusión de tres ámbitos transversales (sostenibilidad,

adaptabilidad y gobernabilidad) a los que se da prioridad apunta hacia iniciativas de mayor impacto y más estratégicas para producir impactos reales.

G-6. Incorporar instancias orientadas a la gestión del conocimiento, el aprendizaje institucional acerca del ciclo de los planes. Ello refiere a considerar condiciones de adaptabilidad propias de las gestiones flexibles; con capacidad para gestionar las situaciones emergentes y los conflictos que puedan surgir, en el ánimo de restablecer el buen funcionamiento del sistema.

G-7. Avanzar hacia iniciativas interagenciales e intersectoriales, a fin de generar sinergias y por ende valor público. Es importante, en esta línea, tener en consideración las diferencias de gobernabilidad entre los PNDH y PAN, que responden a desafíos y a historias institucionales diferentes.

2. SOSTENIBILIDAD

A continuación, se presentan un análisis sobre la sostenibilidad¹⁰⁷ de los PDH, que permite contextualizar las recomendaciones relativas al este criterio de carácter transversal al ciclo de los planes de derechos humanos en Chile. Se ha observado que varias características son comunes a ambos tipos de planes, por consiguiente, las recomendaciones también lo son. Finalmente, cabe señalar que las recomendaciones, según el objetivo general del estudio corresponden a la definición de un marco (teórico y) estratégico, no a la elaboración de orientaciones puntuales producto de un proceso de evaluación de cada plan.

Sobre sostenibilidad de los Planes de Derechos Humanos

La sostenibilidad refiere a la capacidad de una política/programa/proyecto/iniciativa de mantener su efectividad en el largo plazo.

Luego de la revisión de antecedentes, se valoran los Planes de Derechos Humanos como iniciativas en sí mismas, e instancias promovidas por el Estado, que han perdurado en el tiempo de manera ininterrumpida desde su inicio.

Sin embargo, posterior a la revisión de los procesos de planificación y a los documentos alternos referentes a estos, se identifica la importancia que dichos procesos incluyan con mayor claridad su **marco teórico, enfoque y estándares requeridos para su realización**, a fin de generar un horizonte compartido de sostenibilidad. Lo anterior refiere a consensuar las categorías teóricas base que se adoptaran desde el EBDH, así como la inclusión de los enfoques que se presentan a nivel metodológico y vinculado a ello los parámetros evaluativos propios, que le otorgaran validación a futuro. Lo anterior y a modo de ejemplo, se relaciona con la identificación sobre cuál es el valor público que se genera por parte de los Planes de Derechos Humanos. Actualmente los planes no explicitan con suficiente especificidad preguntas como: *¿Qué es lo valioso de los Planes de Derechos Humanos y como se podría medir el avance de ello?*, *¿Cómo se logran legitimar los Planes de Derechos Humanos*

¹⁰⁷ Se entenderá por sostenibilidad temporal a la capacidad de una política de mantener su efectividad en el largo plazo.

*y como ello se ha avalado democráticamente? o ¿Su planificación posibilita llevar a cabo la estrategia definida?, y junto a ello, ¿Cómo deben ser ajustadas estas estrategias para asegurar su sostenibilidad en el largo plazo?*¹⁰⁸

Otro de sus aspectos relevantes corresponde al equipo gestor del proceso de elaboración de las iniciativas. En las versiones previamente realizadas, la integración de actores externos al Comité Interministerial de Derechos Humanos y Comité para el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas¹⁰⁹ se ha realizado únicamente en calidad de participantes principalmente en las etapas de planificación y, posteriormente, a través de algunas entidades durante las fases de monitoreo y seguimiento de las iniciativas. Si bien se reconoce el interés por dar lugar a instancias de este tipo durante sus versiones anteriores, estas carecieron de atribuciones directamente vinculantes para la fase de diseño de las iniciativas por parte de las organizaciones participantes.

En relación con el trabajo con organizaciones, la propuesta de establecer una red de puntos focales como representantes de cada servicio y/o institución participante es un precedente importante para el fortalecimiento de sistemas de gobernanza horizontales y duraderos en el largo plazo. Sin embargo, la metodología utilizada por parte de los Planes de Derechos Humanos centra su medición en la revisión del avance de los indicadores asociados a las acciones comprometidas. El ejercicio de revisión sobre el avance cuantitativo de las acciones limita el espacio al cumplimiento o no de acciones, dado que no se considera las características, prácticas y culturas de los servicios y/o instituciones propiamente como un nivel de análisis institucional (más allá del cumplimiento de metas). Lo anterior limita la realización de transformaciones sustanciales con respecto a la dinámica organizacional de cada entidad participante.

Por ello, uno de los principales desafíos corresponde a la incorporación integral del EBDH en las prácticas de los servicios y/o instituciones a través de la integración de un enfoque destinado a abordar aspectos relacionados a la cultura, la subjetividad y el sentido de los procesos que son abarcados por parte de los Planes de Derechos Humanos. Ello debe abordarse en su proceso de planificación a través del desarrollo de procesos de transformación de la cultura organizacional de las instituciones que tomen parte en las iniciativas, permitiendo cimentar las bases de la sustentabilidad futura.

Considerando que en la primera fase de implementación del PNDH1 tuvo lugar durante el año 2018 y fue marcada por 2 hitos relevantes: un primer reporte de seguimiento, que posibilitó un proceso de levantamiento de observaciones, y la actualización de las acciones comprometidas originalmente por cada servicio. Durante dicho periodo también fue objeto de observaciones por parte de la Contraloría General de la República (PNDH, 2020), lo que alteró una continuidad diseñada en el marco de un periodo gubernamental diferente.

¹⁰⁸ Este último requerimiento será abordado en mayor profundidad a continuación.

¹⁰⁹ En el caso del PNDH y el PAN, respectivamente.

Recomendaciones de sostenibilidad para los Planes Nacionales de Derechos Humanos

S-1. Establecimiento de un propósito concreto, definido y cuantificable en el largo plazo por parte de los Planes Nacionales de Derechos Humanos¹¹⁰.

S-2. Fortalecer de manera progresiva la descentralización de la iniciativa a través del establecimiento de un grupo de trabajo interinstitucional mediante la integración de representantes de todos los sectores interesados¹¹¹. Este proceso de descentralización también debe poseer un componente territorial que desde las mismas bases señalen los hitos a ir avanzando.

S-3. Explicitar en la propuesta de la iniciativa cuál es su relevancia, aporte en relación con el valor público.

S-4. Alineación estratégica de las metas y acciones a objetivos globales que tomen en consideración la transformación de la cultura organizacional de los servicios y/o instituciones participantes.

S-5. Avanzar en asegurar un piso de acuerdo de los planes, con los objetivos de una Política Nacional de Derechos Humanos, que permita subsanar las interrupciones producto de los cambios de gobiernos, otorgando mayor sostenibilidad a los mismos.

S-6. Avanzar en la sensibilización y compromiso de las autoridades políticas del país quienes deberían tomar acción y respaldo ante la implementación de los Planes de Derechos Humanos.

3. PARTICIPACIÓN

A continuación, se presenta un análisis sobre la participación de los PDH, que permite contextualizar las recomendaciones relativas al tema en los planes de derechos humanos.

Sobre los procesos participativos para los Planes de Derechos Humanos en Chile

La revisión de los procesos de participación en los PNDH indica que han existido esfuerzos e instancias para asegurar que la voz y sugerencias de la sociedad civil en general y de algunos grupos específicos de la población, sea por medio de instrumentos presenciales o digitales. Así, el PNDH1 consideró el desarrollo de una fase participativa que incluía iniciativas en terreno y digitales. Las instancias en terreno se realizaron entre julio y agosto del 2017 y constaron de 15 encuentros regionales y una jornada destinada exclusivamente a pueblos indígenas y tribales afrodescendientes. En estos se contó con la participación de representantes de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la promoción y protección de los derechos humanos. A su

¹¹⁰ Es necesario señalar las limitaciones de los PNDH y el PAN en relación con sus atribuciones en el marco legal y jurídico. Su inestabilidad producto de los cambios de gobierno periódicos. Y, asimismo, su falta de alineación con la política pública nacional en materia de derechos humanos y, derechos humanos y empresas, respectivamente. Sin embargo, estos factores refieren más al contexto que a modificaciones que puedan ser realizadas a nivel internos por parte de ambas iniciativas.

¹¹¹ Referente a cualquier actor cuyos efectos de las iniciativas vayan a tener incidencia directa o indirecta.

vez, para el PNDH2 se desarrollaron 5 modalidades de participación orientadas a diferentes perfiles ciudadanos.

En relación a los PAN, también se desarrollaron mecanismos de participación multiactor. Tratándose del PAN1, se llevaron a cabo 9 diálogos participativos en las ciudades de Antofagasta, San Pedro de Atacama, Santiago y Temuco. Estos contaron con la participación de empresas, sindicatos, sociedad civil y pueblos indígenas. Con relación al PAN2, se generó una Hoja de Ruta que tomó en consideración las observaciones de la red de Puntos Focales y las recomendaciones realizadas por parte del Comité 360. A su vez, se definió como un elemento central para la elaboración de la segunda versión del PAN2 el diseño e implementación de un proceso de participación ciudadana que posibilitara la recolección de las opiniones de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil del país.

Si bien las iniciativas indicadas en los párrafos anteriores constituyen esfuerzos importantes en materia de participación en los planes de derechos humanos, se advierten inconsistencias e insuficiencias importantes. Tratándose los PNDH, los procesos participativos –aunque progresivos- se concentran excesivamente en la etapa de diseño de los planes, descuidando gravemente la continuidad de las instancias de participación durante la implementación, monitoreo y evaluación de los mismos. No resulta claro, tampoco, como los insumos provistos por la sociedad civil y la ciudadanía en general son –y en qué sentido y extensión- incluidos en los contenidos de los PNDH. Esto se agrava al no observarse instancias formales de devolución a la sociedad civil y a la ciudadanía en general, de los aportes efectuados para el diseño de los PNDH. En las instancias de monitoreo y evaluación de los PNDH no existe una consistente preocupación por la participación de la sociedad civil (la que ha participado, en parte, en algunas de las evaluaciones) y de la población en general.

A su vez, y con relación a los PAN, la revisión de acciones sugiere una mayor consistencia en la existencia de instancias de participación durante la etapa de diseño e implementación. En particular, la creación de espacios como el Comité 360, y el Comité Espejo, parece ser especialmente relevante para permitir una mayor continuidad de la participación de academia, sociedad civil, empresas y sindicatos. A pesar de ello, se observan vacíos en el reconocimiento y promoción de instancias de acceso a información y participación de la población en general (más allá del Comité 360) sobre contenido, estado de implementación y evaluación del PAN. Del mismo modo, se advierte la necesidad de fortalecer las instancias y espacios de participación permanente (no sólo para diseño) de grupos específicos de la población y que no necesariamente participan o se ven representados en los espacios disponibles. Por ejemplo, las niñas, niños y adolescentes.

Recomendaciones para fortalecer la participación en los Planes de Derechos Humanos en Chile

P-1. Asegurar la existencia de procesos e instancias de participación de la sociedad civil durante todo el ciclo de vida de los PNDH y PAN (diseño, implementación, monitoreo, evaluación). En particular, evitar reducir los espacios e instancias de participación a las etapas iniciales de prediseño y finales de evaluación.

P-2. En la etapa de diseño de los PNDH y PAN, considerar acciones e instancias: i) que permitan levantar la opinión de la sociedad civil sobre los componentes deseados de los planes (libre opinión) y; ii) que permitan conocer la opinión específica sobre las propuestas iniciales de contenidos del PNDH y el PAN, con miras a efectuar ajustes o precisiones en ellas. Ello permitiría evitar que las instancias de participación se reduzcan al

levantamiento de opinión, en vez de un diálogo frente a propuestas concretas desde quienes diseñan cada PNDH y PAN. Este proceso dialógico aportaría a la creación de una cultura de derechos humanos en el Estado y con la ciudadanía.

P-3. Garantizar espacios e instancias de devolución formal a la sociedad civil y la población en general, de la forma en que las propuestas y sugerencias formuladas en la etapa de diseño, han sido incluidas -o no- en la versión final del PNDH y del PAN. Esto ayudaría a reforzar los estándares de participación sustantiva para la elaboración del PNDH y el PAN y hacerse cargo de las deficiencias observadas en esta materia, por la sociedad civil en planes anteriores.

P-4. Reforzar las instancias de participación de la sociedad civil y de la población en general, durante la etapa de implementación y evaluación intermedia del PNDH y el PAN. Ello, con miras a evitar la discontinuidad de la participación -o su falta de consistencia- durante todo el ciclo de los planes (y no sólo diseño). En especial, los PNDH anteriores carecen de instancias y espacios permanentes y dinámicos (no ocasionales y estáticos) de participación, particularmente durante la etapa de implementación. La generación, por ejemplo, de un Consejo Ciudadano Observador podría robustecer esta dimensión durante todo el ciclo del PNDH.

P-5. Garantizar la promoción de los contenidos centrales del PAN a la sociedad en general, a través de acciones que permitan reforzar la valorización pública sobre el rol que las empresas y el Estado juegan en el respeto y garantía de los derechos humanos en el marco de la función empresarial.

P-6. Diseñar y promover espacios de participación (debate técnico, promoción de buenas prácticas nacionales o comparadas, desafíos regulatorios, etc.) entre las empresas, el Estado y la sociedad en generales, en áreas o temáticas estratégicas o prioritarias para el logro de los objetivos fijados en el PAN. Ello ayudaría a reforzar el proceso de implementación del PAN, especialmente en áreas en las que existen desafíos técnicos y sociales importantes y en los que la generación de una agenda de debate e incidencia puede ser instrumental para facilitar los fines del PAN.

P-7. Mantener y profundizar las instancias específicas y particulares de participación de población o grupos con necesidades especiales o que requieren de protección reforzada, durante las etapas de diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PNDH y el PAN. Por ejemplo, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, pueblos indígenas, tribus afrodescendientes, personas migrantes, refugiadas o en contextos de movilidad internacional, población LGTBIQ+, etc. grupos de especial protección o poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad social, con necesidades especiales o que requieren de protección reforzada, durante las etapas de diseño, implementación y evaluación del PNDH y el PAN. En particular, evitar la participación de grupos o poblaciones específicas se reduzca a la etapa de prediseño y diseño, ampliándola a todo el ciclo de los planes.

4. ADAPTABILIDAD

A continuación, se presentan un análisis sobre la adaptabilidad de los PDH, que permite contextualizar las recomendaciones relativas al este criterio de carácter transversal al ciclo de los planes de derechos humanos

en Chile. Se ha observado que varias características son comunes a ambos tipos de planes, por consiguiente, las recomendaciones también lo son. Finalmente, cabe señalar que las recomendaciones, según el objetivo general del estudio corresponden a la definición de un marco (teórico y) estratégico, no a la elaboración de orientaciones puntuales producto de un proceso de evaluación de cada plan.

Sobre la adaptabilidad en los Planes de Derechos Humanos

La adaptabilidad refiere a un proceso constante y dinámico que posibilita reconocer las nuevas condiciones que se van sucediendo, y permite la flexibilización y/o adecuación de las programaciones previamente dispuestas.

En este marco, los Planes de Derechos Humanos son iniciativas de alta complejidad que se ven influenciadas por diversos factores durante su planificación, implementación y evaluación. Entre estos factores se reconoce: su no linealidad, sus constantes requerimientos de adaptación para su implementación efectiva, la potencial aparición de efectos inesperados durante su desarrollo, la necesidad de instancias de autoorganización para la revisión de gestiones específicas y la aparición de puntos de inflexión¹¹².

La presencia de fenómenos de carácter contingente como el estallido social y, posteriormente, la pandemia producto del Covid-19 afectaron el desarrollo previamente planeado de los Planes de Derechos Humanos, y, a un nivel menor, estos se ven sujetos a constantes modificaciones al interior de los servicios y/o instituciones. En presencia de este contexto de cambios permanentes, se requiere la revisión de la mirada convencional de la gestión de proyectos que centra su accionar en enfoques de carácter lineal, rígido y mayormente centrado en resultados cuantitativos. Por ello se apela al diseño consciente de un modelo de gestión adaptativo.

Otro elemento relevante corresponde a la revisión de los modelos de gestión de los procesos de seguimiento y monitoreo de los Planes de Derechos Humanos. La metodología utilizada en relación con el establecimiento de los compromisos, el establecimiento de sus indicadores y su estrategia de monitoreo -mediante auto reportes- pueden limitar hasta cierto punto la eficacia de su aplicación. Existen factores como la falta de profundidad de la información presente en los reportes o la falta de estandarización de los indicadores entre sus diferentes versiones¹¹³. Además, recuérdese que la interfaz utilizada para la rendición de la información es muy poco intuitiva, entorpeciendo la capacidad de población de los datos y su posterior análisis y aprendizaje de estos.

Recomendaciones de adaptabilidad para los Planes de Derechos Humanos

A-1 Incorporación en el diseño hitos de redefinición continua e iterativa que propicien la revisión del estado de avance de las diferentes estrategias de acción de los Planes de Derechos Humanos. Dichos hitos se establecerían en la implementación como instancias de revisión cualitativa y fundamentada de ajuste de los

¹¹² Pattón, 2011; CECAN, 2020; Gestor, 2012.

¹¹³ Referente en específico al Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas.

compromisos, para ello es importante que se establezca un protocolo sobre los marcos y consideraciones de tales ajustes, en tanto re-compromisos de aprendizajes.

A-2. Redefinición de la plataforma utilizada para la rendición de cuentas de los compromisos que tome como factor central la accesibilidad usuaria, y el uso de la información para la toma de decisiones.

A-3. Revisión de los formatos utilizados para la realización de los Informes de Ciclos de Reporte, permitiendo incluir información más comprensiva.

6. CAPÍTULO V: PROPUESTA DE PRIORIZACION DE RECOMENDACIONES Y CIERRE

El presente capítulo presenta una mirada general sobre todas las recomendaciones emitidas (Objetivos Específicos 2 y 3), según las categorías de análisis, y una propuesta de operacionalización de acuerdo a su relevancia y temporalidad. Finalmente, se concluye con un apartado a modo de cierre final.

La operacionalización de las Recomendaciones se presenta, por un lado, bajo las categorías del ciclo de la política pública y de los criterios transversales. En el primer caso, con base en Andras Von Staden (2022) las etapas del ciclo de la política pública se reconfiguran de la siguiente manera:

- **Diseño:** Se refiere a los procesos, diagnósticos, proyectivos de orden técnico-político donde se delimitan las prioridades y posteriores estrategias a adoptar.
- **Implementación:** Se refiere a los procesos mediante los cuales las obligaciones en materia de derechos humanos consagradas en los planes de DDHH se llevan a cabo por parte de las distintas agencias del Estado;
- **Cumplimiento:** Se centra en la adhesión (si o no) por parte de las distintas instituciones públicas (PNDH) o empresas (PAN) a las obligaciones y responsabilidades fijadas en los planes de DDHH; dicho cumplimiento involucra a los decisores políticos y a los representantes institucionales;
- **Monitoreo:** Acompaña el proceso de observación, registro, reconfiguración y aprendizajes de la implementación en la consecución de los objetivos previstos en los planes de DDHH y;
- **Impacto /Alcances /Cambios:** Evalúa las consecuencias más amplias de los esfuerzos de implementación en la protección y promoción de los derechos humanos, en los términos planteados en los planes de DDHH.

Por otro lado, según los criterios transversales como la sostenibilidad, gobernabilidad, participación y adaptabilidad. Entendiéndose por cada uno de ellos lo siguiente:

- **Sostenibilidad:** refiere a la capacidad de una política/programa/proyecto/iniciativa de mantener su efectividad en el largo plazo. **Gobernabilidad:** remite a la capacidad del gobierno para procesar demandas de la sociedad y darle respuesta oportuna, (Lerner, Uvalle y Moreno, 2012) siendo este último concepto el que corresponde para este estudio, según el nivel de desarrollo institucional de los planes de derechos humanos actuales.
- **Participación:** La participación ciudadana en política pública refiere a un proceso de construcción social de las mismas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política. Se incluye en todas las etapas del ciclo de la política pública (en este caso PDH)¹¹⁴ y se desarrolla según niveles de mayor a menor vinculación.

¹¹⁴ Con referencia en la: Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2009

- Adaptabilidad: refiere a un proceso constante y dinámico que posibilita reconocer las nuevas condiciones que se van sucediendo, y permite la flexibilización y/o adecuación de las programaciones previamente dispuestas.

1. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

La propuesta de operacionalización de las recomendaciones emitidas en los Capítulos III y IV, se realizan mediante la precisión de prioridades y temporalización de estas. La definición de prioridades se estableció con base a la recomendación más relevante en cada categoría. La temporalización consideró la urgencia, posibilidades y encadenamiento de cada recomendación¹¹⁵. Las categorías que se establecen corresponden a: i) Corto Plazo: un semestre, ii) Mediano Plazo; un año, y iii) Largo Plazo: más de un año. Así como iv) Periódico, indicando la continuidad de la recomendación en el tiempo y v) No Aplica indicar un periodo temporal específico.

Dado que las recomendaciones emitidas corresponden a 57, distribuidas de la siguiente manera, se observa la necesidad de priorizar aquellas de corte más estratégico.

Matriz 8: Distribución de recomendaciones según eje y categoría de recomendación

Eje	Categoría de recomendación	Número de Recomendaciones
Ciclo de la Política Pública	Diseño	D 11
	Implementación	I 7
	Evaluación	E 16
Transversales	Gobernabilidad	G 7
	Sostenibilidad	S 6
	Participación	P 7
	Adaptabilidad	A 3

A continuación, se presentan las acciones priorizadas en cada categoría de análisis:

Matriz 9: Priorización de recomendaciones según eje y categoría de recomendación

Eje	Categoría de recomendación	Recomendación priorizada
Ciclo de la Política Pública	Diseño	D-4. Identificar y precisar el rol específico de los planes, en el marco más amplio de la institucionalidad de derechos humanos del Estado de Chile. El límite de un Plan de Derechos Humanos, al ser un instrumento, debiera responder a una definición que le antecede: “¿para qué es el instrumento?” Esta definición del propósito del instrumento es necesaria si se quiere diseñar, implementar y evaluar en términos sustantivos.

¹¹⁵ Cabe mencionar que el equipo del CSP, espera poner en diálogo con la Subsecretaría de DDHH sobre la priorización y temporalidad propuesta, a fin de validar tal operacionalización.

Eje	Categoría de recomendación	Recomendación priorizada
	Implementación	I-4. Contar con mecanismos formales que permitan adoptar medidas de reforzamiento del apoyo al cumplimiento de acciones y metas, cuando los reportes de cumplimiento sugieran demoras o dificultades de ejecución. En otras palabras, modificar la dinámica vigente hasta ahora en la etapa de implementación de los PNDH y PAN y que no dan cuenta de un mecanismo preestablecido para revertir demoras, falta de compromiso o incapacidad de los ejecutantes, para cumplir con las acciones comprometidas.
	Evaluación de procesos	E-3. Evaluar el proceso a partir de los resultados iniciales e intermedios obtenidos. Esta retroalimentación debe ser sistematizada en un documento y convertida en medidas concretas que permitan la consecución de resultados
	Evaluación de resultados iniciales	E-5. Sistematizar los aprendizajes de los ciclos de reportes y de las modificaciones en tiempo real de la política, con el fin de que sirva de insumo para la planificación de los próximos planes.
	Evaluación de resultados intermedios	E-10. Acordar enfoques y métodos que respondan a los propósitos evaluativos declarados. Considerar la utilización de indicadores, métodos complexity-aware o una mixtura.
	Evaluación de impactos	E-15. En caso de querer implementar una evaluación de impacto, realizar previamente un evaluability assessment, evaluación de la evaluabilidad, tal como el propuesto por Peersman, Guijt & Pasanen (2015).
Transversales	Gobernabilidad	G-3. Definir la arquitectura que gestionará la estrategia orientadora y los planes, tanto a nivel nacional como regional y local. Esta arquitectura técnica permitirá descentralizar la gobernabilidad de los PDH. Para ello se debe especificar, para cada nivel subnacional, desde la cadena de valor, cómo va a ser gestionada, incluyendo los actores involucrados, sus responsabilidades y vínculos según procesos y decisiones, flujos de información y coordinaciones entre módulos y actores
	Sostenibilidad	S-3. Explicitar en la propuesta de la iniciativa cuál es su relevancia, aporte en relación con el valor público.
	Participación	P-1. Asegurar la existencia de procesos e instancias de participación de la sociedad civil durante todo el ciclo de vida de los PNDH y PAN (diseño, implementación, monitoreo, evaluación). En particular, evitar reducir los espacios e instancias de participación a las etapas iniciales de prediseño y finales de evaluación.
	Adaptabilidad	A-1 Incorporación en el diseño hitos de redefinición continua e iterativa que propicien la revisión del estado de avance de las diferentes estrategias de acción de los Planes de Derechos Humanos. Dichos hitos se establecerían en la implementación como instancias de revisión cualitativa y fundamentada de ajuste de los compromisos, para ello es importante que se establezca un protocolo sobre los marcos y consideraciones de tales ajustes, en tanto re-compromisos de aprendizajes.

Fuente: Elaboración propia, Centro de Sistemas Públicos.

A continuación, se presenta la operacionalización temporal de las recomendaciones emitidas:

Matriz 10: Temporalidad de las recomendaciones sobre Diseño para los PDH

Recomendaciones sobre el Diseño	Temporalidad
D-1. Los planes deben iniciar a partir de un reconocimiento explícito a los principios y garantías de derechos humanos reconocidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Nacional.	Corto Plazo
D-2. Incorporar en el diseño un conjunto de <i>condiciones habilitantes</i> , que permitan una adecuada implementación de los planes en estudio.	Corto/Mediano Plazo
D-3. Incorporar desde el diseño un conjunto de elementos constitutivos, que permitan una adecuada implementación y aprendizaje de los planes en estudio.	Corto Plazo
D-4. Identificar y precisar el rol específico de los planes, en el marco más amplio de la institucionalidad de derechos humanos del Estado de Chile. El límite de un Plan de Derechos Humanos, al ser un instrumento, debiera responder a una definición que le antecede: “¿para qué es el instrumento?” Esta definición del propósito del instrumento es necesaria si se quiere diseñar, implementar y evaluar en términos sustantivos.	Corto Plazo
D-5. Incorporar participación amplia de los distintos <i>stakeholders</i> , incluyendo todos los actores relacionados con la temática, públicos y privados, abriendo posibilidad de diálogo virtual, puesto que es un objetivo que importa e interpela a todos. La convocatoria a este diálogo debe emanar del conjunto de las agencias públicas involucradas en el tema de los derechos humanos, con el apoyo de los organismos internacionales competentes, y eventualmente otros actores convocados en la instancia de coordinación. Este último se desarrolla en la dimensión de gobernanza.	Corto Plazo
D-6. Especificar, mediante un buen diagnóstico de líneas base formales, la situación del país, las empresas y el sector público, que permitan identificar: i) brechas y, ii) principales desafíos en estas materias, así como su importancia relativa	Corto Plazo
D-7. Aplicación de instrumentos de la evaluación ex ante para mejorar el diseño de cada Plan, en términos de mejorar la situación, dada la limitación de recursos, tanto financieros como de capacidades humanas y temporales. Metodologías disponibles, como la matriz de marco lógico, la teoría del cambio pueden ser un aporte.	Corto Plazo
D-8. Definir indicadores -vinculados a la línea base diagnóstica y al proceso de implementación- que luego será útil para medir los resultados, impactos y avances que se conseguirán con el plan durante la fase de monitoreo y evaluación. En esta etapa el desafío es medir variables que, en cierta medida, son intangibles, y, por lo tanto, puede conducir a sugerir nuevas mediciones. En los indicadores se puede hacer la distinción de procesos, productos y resultado iniciales e intermedios. Por el momento, la línea base (PAN) que existe no tiene estas características sino más bien es una revisión de la situación normativa, lo que hace sentido por la aproximación jurídica a los derechos y principios rectores. Estos podrían considerarse indicadores estructurales. El desafío es complementarlos con otros, especialmente de resultados.	Mediano Plazo
D-9. Definir metas -vinculados a los indicadores- que permitan establecer niveles de alcances sustantivos, complementarios a las metas formales, será útil para medir los resultados, impactos y avances que se conseguirán con el plan durante la fase de monitoreo y evaluación, y generar aprendizajes.	Corto/Mediano Plazo
D-10. Definir los compromisos y acciones que componen el PDH de manera participativa y no unilateralmente. Dichas acciones no deben ser un “mínimo institucional -ya casi logrado-, sino un desafío para instalar una cultura de los DDHH en la institucionalidad pública. Establecer conjuntos de acciones que indiquen niveles en dicha dirección.	Corto Plazo
D-11. Interrelacionar en el diseño los compromisos y acciones con otras instancias gubernamentales o instrumentos públicos. Es importante mencionar que no todas las iniciativas identificadas desde una perspectiva estratégica serán incluidas en los planes, pues la agenda de la instalación de los derechos humanos en la sociedad excede el tipo de iniciativas tratadas en estos instrumentos. Al mismo tiempo, puede haber medidas incluidas que sean parte de estrategias más amplias, y al haber sido concebidas en conjunto tendrán mayor impacto.	Corto Plazo

Fuente: Elaboración propia, Centro de Sistemas Públicos.

Matriz 11: temporalidad de las recomendaciones sobre Implementación para los PDH

Recomendaciones sobre la Implementación	Temporalidad
I-1. Mantener ciclos de reporte, fortaleciendo su relevancia en 3 momentos clave que signifiquen Hitos según el desarrollo de los compromisos (resultados iniciales, intermedios y finales). En otras palabras, sin perjuicio que se determinen diversos reportes de estados de implementación, se sugiere evitar un exceso de estos, desconectados de los tres momentos fundamentales de los ciclos de cada plan	Periódico
I-2. Fijar metas progresivas más claras de ejecución por niveles (Básica, Intermedia, Avanzada y Finalizada), de modo tal de poder verificar el cumplimiento de hitos o etapas en cada uno de ellos. Por ejemplo: “No menos de 50% de las acciones del PNDH o del PAN se encuentran en nivel finalizada, al medio término de la ejecución de este.” Esta sugerencia busca reforzar el rol de la Subsecretaría de Derechos Humanos como punto de liderazgo en la etapa de implementación del PNDH y el PAN y no, como mero punto de gestión de la reportabilidad de tales planes.	Mediano Plazo
I-3. Obligar a las instituciones o actores informantes, a explicar formal y expresamente las razones que dan cuenta de las demoras o incumplimientos parciales o totales de acciones. Esto permitiría precisar nudos críticos de implementación, y no sólo dar cuenta del estado de ejecución. La experiencia de implementación de los PNDH y los PAN anteriores refieren a la información sobre los estados de ejecución de las acciones, sin que queden claras las dinámicas de reforzamiento de los compromisos cuando estos no se cumplen, o las razones que llevan a que determinados componentes de los planes se retrasen o incumplan.	Mediano Plazo
I-4. Contar con mecanismos formales que permitan adoptar medidas de reforzamiento del apoyo al cumplimiento de acciones y metas, cuando los reportes de cumplimiento sugieran demoras o dificultades de ejecución. En otras palabras, modificar la dinámica vigente hasta ahora en la etapa de implementación de los PNDH y PAN y que no dan cuenta de un mecanismo preestablecido para revertir demoras, falta de compromiso o incapacidad de los ejecutantes, para cumplir con las acciones comprometidas.	Mediano Plazo
I-5. Asegurar: i) la publicación y socialización de avances periódicos en el cumplimiento del PNDH y PAN (inicio y medio término) para toda la población y; ii) el acceso público digital, actualizado y expedito, de todo el proceso de implementación del PNDH y el PAN. Ello, con miras a reforzar la responsabilidad política y social de los órganos públicos y privados obligados o comprometidos por los planes, y a la rendición de cuenta permanente a la ciudadanía.	Periódico
I-6. Incluir espacios intersectoriales de aprendizaje sobre el avance o detención en la implementación de los planes, dicho espacio permitirá identificar metas/acciones con mayor sentido a la contribución de los objetivos del plan y desvincular acciones/metras con menor significancia.	Mediano Plazo
I-7. Establecer un espacio de “negociación” con las instituciones sobre los compromisos que realizan con el Plan correspondiente, donde la Subsecretaría apruebe según estándares substantivos el tipo de acciones a estratégicas	Mediano Plazo

Fuente: Elaboración propia, Centro de Sistemas Públicos.

Matriz 12: Temporalidad de las recomendaciones sobre Evaluación, en sus distintas fases, para los PDH

Categoría de recomendación	Recomendaciones sobre M&E	Temporalidad
Evaluación del proceso	E-1. Buscar estrategias para aumentar la tasa de respuesta de la Encuesta de Satisfacción o, en su defecto, identificar los Puntos Focales clave de los cuales se necesita obtener retroalimentación e insistir en su participación.	Corto Plazo
	E-2. Evitar crear nuevos mecanismos de evaluación de proceso, salvo que el equipo identifique una necesidad específica de información que lo justifique.	Corto Plazo
	E-3. Evaluar el proceso a partir de los resultados iniciales e intermedios obtenidos. Esta retroalimentación debe ser sistematizada en un documento y convertida en medidas concretas que permitan la consecución de resultados	Mediano Plazo
Evaluación de resultados iniciales	E-4. Traducir la información levantada en medidas concretas para mejorar el nivel de cumplimiento de las acciones en tiempo real.	Corto Plazo
	E-5. Sistematizar los aprendizajes de los ciclos de reportes y de las modificaciones en tiempo real de la política, con el fin de que sirva de insumo para la planificación de los próximos planes.	Periódico
	E-6. Elegir inicialmente un enfoque metodológico/teórico para realizar la evaluación de resultados iniciales	Corto Plazo
Evaluación de resultados intermedios	E-7. Desarrollar una Teoría de Cambio (TdC) de la política, o del componente, que busca ser evaluado.	Mediano Plazo
	E-8. Definir el objeto (componentes de la TdC), los propósitos y la manera en que se utilizará la evaluación. Es importante recordar que no todo debe ser evaluado, sino que sólo aquellos elementos que respondan a una necesidad de información de las partes interesadas.	Mediano Plazo
	E-9. Contar con una imagen clara de la situación deseada de la política, vale decir, un sistema de objetivos planteados en lenguaje de cambio. Estos deben ser coherentes con los lineamientos estratégicos señalados en el capítulo de diseño e, idealmente, contruidos con la participación de los stakeholders implicados.	Corto Plazo
	E-10. Acordar enfoques y métodos que respondan a los propósitos evaluativos declarados. Considerar la utilización de indicadores, métodos complexity-aware o una mixtura.	Corto Plazo
	E-11. Utilizar y difundir los hallazgos. Estos deben transformarse en acciones y aprendizaje para la política, los cuales deben ser sistematizados en un documento.	Corto Plazo
	E-12. El proceso de evaluación de los planes (incluido el documento de aprendizajes) debe finalizar previo al inicio del proceso de diseño de los futuros planes.	Corto Plazo
	E-13. Elegir inicialmente un enfoque metodológico/teórico para realizar la evaluación de resultados intermedios	Corto Plazo
Evaluación de impactos	E-14. Centrarse en la evaluación de resultados intermedios, pues también permiten identificar avances, brechas y áreas de mejora.	Periódico
	E-15. En caso de querer implementar una evaluación de impacto, realizar previamente un <i>evaluability assessment</i> , evaluación de la evaluabilidad, tal como el propuesto por Peersman, Guijt & Pasanen (2015).	Corto/Mediano Plazo
	E-16. Elegir inicialmente un enfoque metodológico/teórico para realizar la evaluación de impactos.	Largo Plazo

Fuente: Elaboración propia, Centro de Sistemas Públicos.

Matriz 13: Temporalidad de las recomendaciones sobre Gobernabilidad para los PDH

Recomendaciones sobre Gobernabilidad	Temporalidad
G-1. Generar instancias de coordinación de los planes más allá de los propios planes (<i>nivel del ecosistema</i>). Esta podría convertirse en una instancia de posicionamiento cuya misión vaya más allá de un instrumento específico, como es el PAN o el PNDH. Anidado en la Subsecretaría, podría monitorear acciones e instrumentos de otros organismos, vinculados a los PDH tales como INDH, DDN, entre otros, e incluso podría visibilizar a los PDH entre países, observatorios, etc, que permita ponerlos a la luz de la comparación y el aprendizaje nacional, regional e internacional.	Mediano Plazo
G-2. Establecer un espacio con amplia representación de los distintos actores de la sociedad, integrando las distintas afinidades mayoritarias. Ello, no solo incorporará distintas perspectivas y mejorará el diseño y gestión de los planes, sino que incrementará su legitimidad y contribuirá a proyectarlo como política de Estado, más allá de los ciclos políticos.	Corto Plazo
G-3. Definir la arquitectura que gestionará la estrategia orientadora y los planes, tanto a nivel nacional como regional y local. Esta arquitectura técnica permitirá descentralizar la gobernabilidad de los PDH. Para ello se debe especificar, para cada nivel subnacional, desde la cadena de valor, cómo va a ser gestionada, incluyendo los actores involucrados, sus responsabilidades y vínculos según procesos y decisiones, flujos de información y coordinaciones entre módulos y actores	Corto Plazo
G-4. Incluir en la gobernabilidad instancias establecidas de participación y retroalimentación permanente, que apoyen tanto el diseño, como la implementación y el M&E de los planes. Siguiendo la perspectiva de derechos, es muy importante la devolución hacia estas instancias. Además, las instancias de participación y de coordinación ofrecen las mismas ventajas que el comité coordinador de amplia representatividad social, fundamentalmente incluyendo atribuciones directamente vinculantes por parte de las organizaciones participantes.	Periódico
G-5. Incorporar en las funciones de la Subsecretaría de Derechos Humanos, en relación a los PDH, la capacidad de veto en relación a los servicios y ministerios. Asumir un papel similar al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género respecto a los PMG de Género. Esto significa que debe tener la capacidad de negociar con las agencias ejecutoras el contenido y la calidad de las iniciativas que se incluyan, para asegurar el abordaje de los asuntos más estratégicos. En este sentido, la inclusión de tres ámbitos transversales (sostenibilidad, adaptabilidad y gobernabilidad) a los que se da prioridad apunta hacia iniciativas de mayor impacto y más estratégicas para producir impactos reales.	Corto Plazo
G-6. Incorporar instancias orientadas a la gestión del conocimiento, el aprendizaje institucional acerca del ciclo de los planes. Ello refiere a considerar condiciones de adaptabilidad propias de las gestiones flexibles; con capacidad para gestionar las situaciones emergentes y los conflictos que puedan surgir, en el ánimo de restablecer el buen funcionamiento del sistema.	Mediano Plazo
G-7. Avanzar hacia iniciativas interagenciales e intersectoriales, a fin de generar sinergias y por ende valor público. Es importante, en esta línea, tener en consideración las diferencias de gobernabilidad entre los PNDH y PAN, que responden a desafíos y a historias institucionales diferentes.	Mediano Plazo

Fuente: Elaboración propia, Centro de Sistemas Públicos.

Matriz 14: Temporalidad de las recomendaciones de Sostenibilidad para los PDH

Recomendaciones sobre Sostenibilidad	Temporalidad
S-1. Establecimiento de un propósito concreto, definido y cuantificable en el largo plazo por parte de los Planes Nacionales de Derechos Humanos.	Corto Plazo



Recomendaciones sobre Sostenibilidad	Temporalidad
S-2. Fortalecer de manera progresiva la descentralización de la iniciativa a través del establecimiento de un grupo de trabajo interinstitucional mediante la integración de representantes de todos los sectores interesados.	Corto/Mediano Plazo
S-3. Explicitar en la propuesta de la iniciativa cuál es su relevancia, aporte en relación con el valor público.	Corto Plazo
S-4. Alineación estratégica de las metas y acciones a objetivos globales que tomen en consideración la transformación de la cultura organizacional de los servicios y/o instituciones participantes.	Corto Plazo
S-5. Avanzar en asegurar un piso de acuerdo de los planes, con los objetivos de una Política Nacional de Derechos Humanos, que permita subsanar las interrupciones producto de los cambios de gobiernos, otorgando mayor sostenibilidad a los mismos.	Corto Plazo
S-6. Avanzar en la sensibilización y compromiso de las autoridades políticas del país quienes deberían tomar acción y respaldo ante la implementación de los Planes de Derechos Humanos.	Corto/Mediano Plazo

Matriz 15: Temporalidad de las recomendaciones sobre participación para los PDH

Recomendaciones sobre Participación	Temporalidad
P-1. Asegurar la existencia de procesos e instancias de participación de la sociedad civil durante todo el ciclo de vida de los PNDH y PAN (diseño, implementación, monitoreo, evaluación). En particular, evitar reducir los espacios e instancias de participación a las etapas iniciales de prediseño y finales de evaluación.	En todo momento (Corto/Mediano/Largo Plazo)
P-2. En la etapa de diseño de los PNDH y P, considerar acciones e instancias: i) que permitan levantar la opinión de la sociedad civil sobre los componentes deseados de los planes (libre opinión) y; ii) que permitan conocer la opinión específica sobre las propuestas iniciales de contenidos del PNDH y el PAN, con miras a efectuar ajustes o precisiones en ellas. Ello permitiría evitar que las instancias de participación se reduzcan al levantamiento de opinión, en vez de un diálogo frente a propuestas concretas desde quienes diseñan cada PNDH y PAN. Este proceso dialógico aportaría a la creación de una cultura de derechos humanos en el Estado y con la ciudadanía.	Corto Plazo
P-3. Garantizar espacios e instancias de devolución formal a la sociedad civil y la población en general, de la forma en que las propuestas y sugerencias formuladas en la etapa de diseño, han sido incluidas -o no- en la versión final del PNDH y del PAN. Esto ayudaría a reforzar los estándares de participación sustantiva para la elaboración del PNDH y el PAN y hacerse cargo de las deficiencias observadas en esta materia, por la sociedad civil en planes anteriores.	Periódico
P-4. Reforzar las instancias de participación de la sociedad civil y de la población en general, durante la etapa de implementación y evaluación intermedia del PNDH y el PAN. Ello, con miras a evitar la discontinuidad de la participación -o su falta de consistencia- durante todo el ciclo de los planes (y no sólo diseño). En especial, los PNDH anteriores carecen de instancias y espacios permanentes y dinámicos (no ocasionales y estáticos) de participación, particularmente durante la etapa de implementación. La generación, por ejemplo, de un Consejo Ciudadano Observador podría robustecer esta dimensión durante todo el ciclo del PNDH.	Mediano Plazo
P-5. Garantizar la promoción de los contenidos centrales del PAN a la sociedad en general, a través de acciones que permitan reforzar la valorización pública sobre el rol que las empresas y el Estado juegan en el respeto y garantía de los derechos humanos en el marco de la función empresarial.	Periódico
P-6. Diseñar y promover espacios de participación (debate técnico, promoción de buenas prácticas nacionales o comparadas, desafíos regulatorios, etc.) entre las empresas, el Estado y la sociedad en generales, en áreas o temáticas estratégicas o prioritarias para el logro de los objetivos fijados en el PAN. Ello ayudaría a reforzar el proceso de implementación del PAN, especialmente en áreas en las que existen desafíos técnicos y sociales importantes y en los que la generación de una agenda de debate e incidencia puede ser instrumental para facilitar los fines del PAN.	Corto Plazo



Recomendaciones sobre Participación	Temporalidad
P-7. Mantener y profundizar las instancias específicas y particulares de participación de población o grupos con necesidades especiales o que requieren de protección reforzada, durante las etapas de diseño, implementación, monitoreo y evaluación del PNDH y el PAN. Por ejemplo, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, pueblos indígenas, tribus afrodescendientes, personas migrantes, refugiadas o en contextos de movilidad internacional, población LGTBIQ+, etc. grupos de especial protección o poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad social, con necesidades especiales o que requieren de protección reforzada, durante las etapas de diseño, implementación y evaluación del PNDH y el PAN. En particular, evitar la participación de grupos o poblaciones específicas se reduzca a la etapa de prediseño y diseño, ampliándola a todo el ciclo de los planes.	Corto Plazo

Fuente: Elaboración propia, Centro de Sistemas Públicos.

Matriz 16: Temporalidad de las recomendaciones sobre Adaptabilidad para los PDH

Recomendaciones sobre Adaptabilidad	Temporalidad
A-1 Incorporación en el diseño hitos de redefinición continua e iterativa que propicien la revisión del estado de avance de las diferentes estrategias de acción de los Planes de Derechos Humanos. Dichos hitos se establecerían en la implementación como instancias de revisión cualitativa y fundamentada de ajuste de los compromisos, para ello es importante que se establezca un protocolo sobre los marcos y consideraciones de tales ajustes, en tanto re-compromisos de aprendizajes.	Periódico
A-2. Redefinición de la plataforma utilizada para la rendición de cuentas de los compromisos que tome como factor central la accesibilidad usuaria, y el uso de la información para la toma de decisiones.	Mediano Plazo
A-3. Revisión de los formatos utilizados para la realización de los Informes de Ciclos de Reporte, permitiendo incluir información más comprensiva.	Corto Plazo

Fuente: Elaboración propia, Centro de Sistemas Públicos.

2. A MODO DE CIERRE

Los Planes Nacionales de Derechos Humanos y los Planes de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas constituyen instrumentos privilegiados para avanzar hacia una cultura institucional en los organismos públicos y en las empresas públicas y privadas, que se encuadran en la visión más amplia que el Estado de Chile y la sociedad chilena proyectan sobre los derechos humanos. Como se plantea en la introducción, ambos planes de derechos humanos se enmarcan al interior de una gama más amplia de acciones desplegadas por el Estado de Chile y que constituyen una orientación política comprensiva de acción en torno a los derechos humanos. Tal orientación política comprensiva incluye legislación, programas, políticas y acciones que deben dialogar y reforzarse recíprocamente con los Planes de Derechos Humanos desarrollados por la Subsecretaría de Derechos Humanos de Chile.

A lo largo de este informe, hemos sostenido la conveniencia de definir en forma explícita y mediante una deliberación amplia y representativa, una estrategia y una política nacional de derechos humanos, con la cual estén alineados y a la cual tributen coherentemente los planes. Incluso, el desarrollo de una estrategia nacional de DDHH debiera ser coherente con otras estrategias tendientes a mejorar la calidad de vida y crear valor

público en el país. Esto potenciaría el cambio que se generarían en todas las iniciativas y concentraría los esfuerzos en aquellas que tuviesen más alto impacto, y que pueden requerir del concurso de diversas agencias y sectores para su materialización efectiva. Una estrategia requiere además un foco en “outcomes” (resultados finales) más que en insumos, procesos o productos, para evaluar dichos cambios y para realizar aprendizajes y correcciones. No tiene sentido perseverar sólo en insumos, procesos y productos que no estarían produciendo los resultados deseados, por muy eficiente que sea la ejecución de las actividades programadas. Esto requiere establecer una Teoría de Cambio previa, que explique cómo se aspira a obtener los resultados deseados.

Tanto la estrategia de derechos humanos como ambos planes en discusión, aspiran a impactar, en último término, en las prácticas concretas, y transformarlas, lo que requiere actuar no solo sobre las instituciones, entendidas como reglas del juego formales (leyes y otras normativas, incentivos y recursos), sino también sobre la cultura, la subjetividad y las capacidades de individuos y grupos. Sin embargo, los planes, hasta ahora, se han concentrado solo en dos ámbitos: la normativa (su alineamiento normativo con los derechos humanos y la instalación de ciertos procedimientos), y las capacidades (a través de capacitaciones y coordinaciones al interior del sector público). Frente a ello, actuar sobre la cultura implica un gran desafío adicional a futuro. En términos de diseño, es posible avanzar en esa línea, mediante etapas, que van desde la co-creación de soluciones, el compromiso de los distintos actores, la incorporación de mecanismos de aseguramiento y mejoramiento de calidad en los diseños, así como la consideración de las necesidades de grupos especiales.

La primera etapa para la transformación de las prácticas que afectan el ejercicio de los derechos humanos (o cualquier otra) es su descripción y comprensión, lo que a su vez facilitará identificar las múltiples causas que las determinan, permitirá, a su vez, actuar sobre esas causas y determinar las formas más efectivas de modificarlas. En este sentido, el diagnóstico ideal para una línea base requiere un esfuerzo adicional por especificar las prácticas que se ajustan a los contenidos de los tratados internacionales, incluyendo, además del propio marco normativo, su implementación cotidiana. Como reconoció el Informe sobre el Desarrollo Humano en Chile del 2009 (La manera de hacer las cosas), las personas despliegan una serie de conductas adaptativas frente a los cambios normativos y culturales que a veces son altamente disfuncionales y hacen realidad el dicho popular “del dicho al hecho hay mucho trecho”.

A modo de ejemplo, consideremos la violencia contra los niño/as o el femicidio, que han mostrado ser prácticas difíciles de cambiar, y que son objeto de atención de la política pública desde hace años. Una estrategia de derechos humanos debiese comprometer reducciones drásticas en ambos resultados finales, que son violaciones cotidianas y alarmantes de los derechos humanos. ¿Cómo pueden contribuir los planes a modificar esta realidad? Dada la definición actual, ¿pueden hacerlo o requieren otros instrumentos complementarios?

El ámbito sobre el cual los planes deben actuar hace necesario resaltar la necesidad de alianzas y compromisos al más alto nivel político. Como recalcó la evaluación del PAN recientemente realizada por la PUC, o en términos más generales el informe sobre el desarrollo humano en Chile 2012, abordar temáticas como la cultura y las prácticas de derechos humanos requiere un liderazgo al más alto nivel político. El presidente debe incluirlo en su agenda, y los ministerios coordinadores (Interior, Segpres, Hacienda, MDSF) deben integrarlo en los

mecanismos de coordinación que utilizan. La subsecretaría de derechos humanos debe estar atenta a las “ventanas de oportunidad” que se puedan abrir, las que en general son impredecibles y nada obvias. Por ejemplo, ¿podría integrarse la prioridad asignada por las autoridades coordinadoras, como el Ministerio de Hacienda o la Segpres, a la modernización o la digitalización del Estado mediante un foco en el mejoramiento de la atención de los servicios públicos a la ciudadanía? Actualmente, existe una iniciativa en curso para instalar el tema de la satisfacción usuaria a través de un PMG Calidad de servicio, con la cual parece pertinente buscar un empalme y convertir esta circunstancia en una ventana de oportunidad. Los usuarios de los servicios públicos son los más capacitados para evaluar el acceso y la calidad de la atención de los servicios y cómo cada uno de ellos está respondiendo a sus necesidades. Ciudadanos sin acceso a una atención adecuada por parte de los servicios es equivalente a ciudadanos desprovistos de los derechos que la ley les consagra por falta de recursos o capacidad de los funcionarios del Estado para cumplir la ley en forma efectiva. La legislación puede consagrar, por ejemplo, una ley que permite a los ciudadanos denunciar una expulsión que viola el derecho del niño/a a acceder a una educación o una muerte en un hospital por negligencia del personal de salud, pero si la tramitación de la denuncia demora años, el derecho a la educación y a la reparación por una atención de salud eficiente son violados en la práctica, por las propias instituciones que debiesen resguardar el derecho. El foco en la experiencia de los usuarios es también un foco en el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

Asimismo, cabe recordar que United Nations (2002) sugiere que los planes nacionales de derechos humanos pueden ser una herramienta de buena administración pública y gobernanza, que contribuirían a un Estado de Derecho más fuerte, que mejore la gestión del Estado y los resultados económicos, así como los derechos de los ciudadanos; la promoción de la cohesión nacional fomentando un entorno de tolerancia, armonía y propósitos comunes incluso cuando existe diversidad; la promoción efectiva de programas en áreas como educación, salud, vivienda, nutrición, servicios sociales y administración de justicia, mejorando así la calidad de vida para todos; reducción del riesgo de disturbios y conflictos catastróficos que pueden tener repercusiones negativas duraderas en el Estado y su población. En torno a estos propósitos, debe buscarse la complementariedad con otras iniciativas en curso, como las de modernización del Estado, las políticas que busquen mejorar la cohesión social,¹¹⁶ las políticas sectoriales o las inversiones para mitigar riesgos para la población.

Otro ejemplo es el énfasis del EBDH en la participación como un principio clave para todas las políticas y programas públicos. El informe de la comisión de cohesión social y el mencionado informe sobre el desarrollo humano 2012, entre otros, llaman la atención sobre el déficit de participación. Del mismo modo, la participación es clave para la modernización del estado, entendida como un mecanismo clave para el mejoramiento de la calidad de la provisión de servicios. Sin embargo, por diversas razones, pese al discurso, los avances son muy tenues. Tender un puente conceptual y en la narrativa política entre la mirada de la participación como voz de la ciudadanía para mejorar la provisión de servicios, la consolidación de la democracia y el EBDH puede ser otra ventana de oportunidad en las actuales circunstancias. La capacitación a

¹¹⁶ <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/informacion-social/cohesion-social/descarga-informes-consejo-asesor-para-la-cohesion-social>

los organismos coordinadores es clave en este sentido, para que puedan incorporar estos enfoques en la comprensión de su misión.

Asimismo, el alcance y la formulación de los planes hacen posible que existan diversas acciones que están contribuyendo a los objetivos estratégicos de ambos planes y no estén incluidas en los planes. Esto se explicaría si existe una participación insuficiente de actores en el proceso de formulación y si no hay instancias que permiten ir revisando y robusteciendo los planes. Por ejemplo, el diagnóstico de la situación de derechos humanos en las empresas (Programa de Sostenibilidad Corporativa de la PUC y OIT) es una herramienta que está contribuyendo a un cambio en las prácticas desde un “sistema de aseguramiento de calidad”, al evaluar la situación de indicadores fundamentales en forma transparente y pública, informa y orienta, a la vez, a otras organizaciones respecto a cómo avanzar en este sentido. Su existencia es un incentivo importante a generar cambios en una determinada dirección. Su riesgo, como todo sistema de este tipo, es la manipulación de los indicadores, por lo que deben ser revisados y validados cada cierto tiempo. El informe plantea la posibilidad que sea usado como una línea base para el PAN, pero, más allá de esto, no está integrado en el PAN. No hay una reflexión respecto a cómo las distintas acciones contempladas contribuirán a modificar el diagnóstico. La posibilidad de convocar a una gama más amplia, numerosa y diversa de actores en el proceso de diseño de la estrategia y sus instrumentos, incluyendo los planes, permitiría integrar un conjunto más amplio y coordinado de iniciativas, que se podrían complementar mejor.

El foco en resultados, inherente al enfoque de valor público, es crucial para definir una estrategia y para implementarla en forma efectiva, alineando esfuerzos en torno a un propósito. Esto requiere mediciones que permitan identificar brechas y monitorear los avances en el cierre de estas. Las mismas permitirán un reporte más sustantivo y realizar los aprendizajes y las correcciones necesarias para el éxito de la estrategia de derechos humanos. Entendemos que las limitaciones en este sentido son un problema que no es específico a Chile y se relaciona con las limitaciones de los instrumentos y sus manuales de aplicación, que arriesgan transformarse en una lista de acciones burocráticas que no impacten sustantivamente en la coherencia del marco normativo, el Estado de derecho, la cultura y las prácticas concretas. El marco conceptual del enfoque de derechos en que se basan los instrumentos y sus manuales de aplicación debe ser complementado con enfoques de gestión y de políticas públicas también a nivel internacional, para potenciar su impacto. Esperamos que lo propuesto en este informe sea también una contribución en este sentido.

7. BIBLIOGRAFÍA

Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU (2016), Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento. Estudio de la Colaboración de los Estado con los Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos, Nueva York & Ginebra, en: www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR_PUB_16_1_NMRF_Study_SP.pdf

Andreas von Staden (2022), "Implementation and Compliance", en Rachel Murray & Debra Long (Eds.), *Research Handbook on Implementation of Human Rights in Practice*, Edward Elgar Publishing, pp. 17-35.

Bamberger, M. & Zazueta, A. (2024). Evaluating complex development programs: integrating complexity thinking and systems analysis. En K. Newcomer y S. Mumford (Eds.), *Research Handbook on Program Evaluation* (pp. 219-263). Edward Elgar Publishing.

Bañares-Alcántara, R. (2010). Perspectives on the potential roles of engineers in the formulation, implementation and enforcement of policies. *Computers & chemical engineering*, 34(3), 267-276.

Barnombudsmannen (2010), Child impact analysis, Ombudsman for Children in Sweden; Sylwander, L (2001), Child impact assessment: Swedish experiences of child impact analyses as a tool for implementing the UN Convention on the Rights of the Child, Ministry of Health and Social Affairs & Ministry of Foreign Affairs.

Bingham, L., Nabatchi, T., & O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65, 547-558. <https://doi.org/10.1111/J.1540-6210.2005.00482.X>.

Britt, H. & USAID. (2021). Discussion Note: Complexity-Aware Monitoring (version 3). United States Agency for International Development. https://usaidlearninglab.org/system/files/resource/files/dn_-_complexity-aware_monitoring_final2021_1.pdf

Bronagh Byrne & Laura Lundy (2019), "Children's rights-based childhood policy: a six-P framework", en *The International Journal of Human Rights*, 23:3, 357-373.

CECAN. (2018). Policy Evaluation for a Complex World, version 2.0.

CECAN. (2020). Magenta Book 2020 Supplementary Guide: Handling Complexity in Policy Evaluation. United Kingdom

Government. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e96c98ed3bf7f412d7f7bb0/Magenta_Book_supplementary_guide_Handling_Complexity_in_policy_evaluation.pdf

Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. (2022). Evaluación final del Primer Plan Nacional de Derechos Humanos.

CHRB, *Corporate Human Rights Benchmark 2019, Key Findings Across Sectors: Agricultural Products, Apparel, Extractives & ICT Manufacturing*, <https://www.corporatebenchmark.org/sites/default/files/2019-11/CHRB2019KeyFindingsReport.pdf>

Conklin, J. (2003). Wicked problems and social complexity.

Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2014), *Workshop on Developing and Implementing National Action Plans for Human Rights, Strasbourg, 27–28 March 2014, Conclusions*, p. 2, en: <https://rm.coe.int/16806daabd>

European Commission, *The Human Rights Based Approach (HRBA)*. Recuperado el 21 de octubre de 2024, de: <https://wikis.ec.europa.eu/pages/viewpage.action?pageId=50108948>

Daniel Morris, Lukas Bogner, Lison Daubigeon, Claire Methven O'Brien, Elin Wrzoncki (2018), *National Action Plans of Business & Human Rights: An Analysis of plans from 2013-2018*, The Danish Institute for Human Rights, en: www.humanrights.dk/files/media/document/NAP%20analysis.pdf

Desmet, E (2013) The child and youth impact report (JoKER) in Flanders. Presentation to Bringing Children in from the Margins: Symposium on Child Rights Impact Assessment Ottawa – May 2013

Earl, S., Carden, F. & Smutylo, T. (2002). Mapeo de alcances: Incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo. (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo Canadá. Trans). Libro Universitario Regional y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo Canadá. (Trabajo original publicado en 2001).

ENOC, Synthesis Report. Child Rights Impact Assessment, November 2020, p. 26, en: <https://enoc.eu/wp-content/uploads/2020/12/ENOC-Synthesis-Report-on-CRIA-FV.pdf>

ENOC, Synthesis Report. Child Rights Impact Assessment, November 2020, p. 11, en: <https://enoc.eu/wp-content/uploads/2020/12/ENOC-Synthesis-Report-on-CRIA-FV.pdf>

FRA – European Union Agency for Fundamental Rights (2019), *National human rights action plans in the EU. Practices, experiences and lessons learned for more systematic working methods on human rights*, Report of the National Liaison Officer Working Party on National Human Rights Action Plans, Vienna, 27–28 March 2019, p. 29.

Galli, Brian J. (2020) International Journal of System Dynamics Applications. Volume 9, Issue 1, January-March 2020

Geyer, R. & Rihani, S. (2010). Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics, Policy and Society.

Gobierno de la República de Fiji, 2018, p. 38, citado en *Anschell et. al.*, p. 12.

Gready, Paul (2008) Rights-Based Approaches to Development: What is the Value-Added? *Development in Practice*, Volume 18, Number 6, November, 735-747.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2024) *Enfoque para la programación basado en los Derechos Humanos*. Recuperado el 22 de octubre del 2024 de <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>

Haglund, L., & Aggarwal, R. (2011). Test of our progress: The translation of economic and social rights norms into practice. *Journal of Human Rights*, 10(4), 494-520.

Hall, David C. (2018) *Systems engineering Guidebook. A Guide for developing, implementing, using and improving appropriate, effective and efficient systems engineering capabilities*. First edition, April en: https://www.incose.org/docs/default-source/default-document-library/systems-engineering-guidebook---isbn-9780692091807bb88028572db67488e78ff000036190a.pdf?sfvrsn=365365c7_0

Head, B. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, 38(2), 180-197. DOI: 10.1080/14494035.2018.1488797

HM Treasury. (2020b). Magenta Book Annex A: Analytical methods for use within an evaluation. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e96c41a86650c2dd9e792ea/Magenta_Book_Annex_A_Analytical_methods_for_use_within_an_evaluation.pdf

Holland, J. (2014). *Complexity: A Very Short Introduction*.

Jack Reid & Danielle Wood (2023) *Systems engineering applied to urban planning and development: A review and research agenda*. *Systems Engineering*. 2023;26:88–103. DOI: 10.1002/sys.21642

Jensen, S. L., Lagoutte, S., & Lorion, S. (2019), “The Domestic Institutionalisation of Human Rights: An Introduction”, en *Nordic Journal of Human Rights*, 37(3), 165–176.

Julie Fraser (2020), *Social Institutions and International Human Rights Law Implementation. Every Organ of Society*, Cambridge University Press, Cambridge.

Krieger, JP and Ribar, E (2008), UNICEF & Save the Children UK, en: <https://childimpact.unicef-irc.org/documents/view/id/113/lang/en>

Krzysztof Ficoń, Wojciech Sokołowski, Marcin Zięcina (2022) *Systems engineering – synergy of science, knowledge and applied technology*, *Scientific Journal of the Military University of Land Forces* Volume 54, Number 4(206), Pages 540-559

Lerner Bertha, Uvalle Ricardo y Moreno Roberto (coordinadores) (2012). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo xxi y reflexiones sobre el México contemporáneo* (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto de Administración Pública del Estado de México).

Lorion, S. (2022), *Planes nacionales de acción en derechos humanos: Inventario Parte 1: Difusión de la norma y práctica estatal*, The Danish Institute for Human Rights, en: www.humanrights.dk/files/media/document/Planes%20nacionales%20de%20acción%20en%20derechos%20humanos%20-%20Inventario.pdf

Meier, B. M., Kayser, G. L., Kestenbaum, J. G., Amjad, U. Q., Dalcanale, F., & Bartram, J. (2014). Translating the human right to water and sanitation into public policy reform. *Science and engineering ethics*, 20, 833-848.
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2024, 19 de octubre). Planes de Derechos Humanos. Obtenido de <https://www.planderechoshumanos.gob.cl/>

Ministerio de Medio Ambiente de Brasil, 2016, p.197, citado en *Anschell et. al.*, p. 13.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas de Chile 2017-2020. Santiago.

Mosqueira, Edgardo y Martín Alessandro. (2023). Capacidades estatales y problemas complejos de políticas públicas: cómo abordar vulnerabilidades que afectan el desarrollo humano, BID. NY.

Office of the High Commissioner on Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, New York & Geneva, 29 August 2002, p. 62

Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretative Guide*, 2012

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2018). Enfoque de datos basados en derechos humanos.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2002). *Handbook on National Human Rights Plans of Action* (Professional Training Series No. 10). United Nations.

Osborne, S. (2010). ¿La nueva gobernanza pública? Perspectivas emergentes sobre la teoría y la práctica de la gobernanza pública.

Patton, M. (2011). *Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. Guilford Publications

Payne, L (2017), *Child Rights Impact Assessment: A review of comparative practice across the UK*, London: UNICEF UK, en: [https://www.unicef.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Unicef-UK-CRIA-comparative-review FOR-PUBLICATION.pdf](https://www.unicef.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Unicef-UK-CRIA-comparative-review_FOR-PUBLICATION.pdf)

Payne, L. (2019). "Child Rights Impact Assessment as a policy improvement tool", en *The International Journal of Human Rights*, 23:3, 408-424, en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13642987.2018.1558989?scroll=top&needAccess=true>

Peersman, G., Rogers, P., Guijt, I., Hearn, S., Pasanen, T. & Buffardi, A. (2016). When and how to develop an impact-oriented monitoring and evaluation system. A Methods Lab publication. London: Overseas Development Institute.

Peersman, G., Guijt, I., and Pasanen, T. (2015). 'Evaluability Assessment for Impact Evaluation'. A Methods Lab publication. London: Overseas Development Institut

Principios Rectores de las UN sobre Empresas y Derechos Humanos. Guía ACTRAV sobre "Diálogo Social, Negociación Colectiva y Conducta Empresaria Responsable. s/f

Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Japón (2020-2025)

Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú (2021-2025)

Plan Nacional de Derechos Humanos del Reino de los Países Bajos (2020)

Prekert, Jamie Darin & Shackelford, Scott J., "Business, Human Rights, and the Promise of Polycentricity", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 47, Issue 2 (March 2014), pp. 451-500.

Programa de Sostenibilidad Corporativa de la Pontificia Universidad Católica de Chile. (2020). Compilado de informes "Estudio de actualización, evaluación del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas, y propuesta para la elaboración de su segunda versión" para la Subsecretaría de Derechos Humanos. Santiago: Subsecretaría de Derechos Humanos.

Renata Kopach-Konrad, MSc2, Mark Lawley, PhD1, Mike Criswell, MSN, RN, CCNS3, Imran Hasan, MSc2, Santanu Chakraborty, MSc2, Joseph Pekny, PhD4, and Bradley N. Doebbeling, MD, MSc5,6,7 (2008) Applying Systems Engineering Principles in Improving Health Care Delivery. *J Gen Intern Med* 22(Suppl 3):431-7

Riboldi, M., Fennis, L., Fishwick, E., Goodwin, S., & Stears, M. (2021). Making commissioning work: The relational gap between intent and implementation in the transition to 'commissioning' community services in New South Wales. *Australian Journal of Public Administration*, 80(3), 565-576.

Rogers, P. (2014). La teoría del cambio, *Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2*, Centro de Investigaciones de UNICEF.

Ruggie, J. G. (2014). Global Governance and "New Governance Theory": Lessons from Business and Human Rights. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 20(1), 5-17. <https://doi.org/10.1163/19426720-02001002>

Salamanca, A., & Anschell, N. (2022). Human Rights in the Process of National Adaptation Planning: Insights from a Review of Submitted NAPs.

San Cristóbal, J., Carral, L., Diaz, E., Fraguera, J., Iglesias, G. (2018). Complexity and Project Management: A General Overview. *Complexity*, Special Issue. DOI: 10.1155/2018/4891286

Simister, N. (2020). Attribution and Contribution. Paper from M&E Universe of INTRAC. <https://www.intrac.org/wpcms/wp-content/uploads/2017/01/Attribution-and-Contribution.pdf>

Stern, E. (2015). Impact Evaluation. A Guide for Commissioners and Managers. https://www.bond.org.uk/wp-content/uploads/2022/08/impact_evaluation_guide_0515.pdf

Stabilisation Unit & Research Retold (2019). Monitoring, Evaluation and Learning (MEL) in Conflict and Stabilisation Settings: A Guidance Note. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e21a1b040f0b62c4d5e0849/Monitoring__Evaluation_and_Learning__MEL__in_Conflict_and_Stabilisation_Settings_A_Guidance_Note_7_Nov_2019_-_Final_-_1_.pdf

Stern, E., Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R. & Befani, B. (2012). Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations. Report of a study commissioned by the Department for International. <https://www.oecd.org/derec/50399683.pdf>

Subsecretaría de Derechos Humanos. (2018). Primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Santiago: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Subsecretaría de Derechos Humanos. (2022). Segundo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas 2022-2025. Santiago: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Subsecretaría de Derechos Humanos. (2022). Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos 2022-2025. Santiago: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Subsecretaría de Derechos Humanos. (2024). Requerimientos técnicos para la contratación de servicio de consultoría relativa a los planes de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos Humanos. Santiago.

Tapella, E., Rodríguez, P., Sanz, J., Chávez-Tafur, J. & Espinosa, J. (2021). Siembra y cosecha. Manual de evaluación participativa 1ª ed. DEval

The Danish Institute for Human Rights (2023), *An overview of National Baseline Assessments on Business and Human Rights*, en: <https://www.humanrights.dk/publications/overview-national-baseline-assessments-business-human-rights>

The Danish Institute of Human Rights & UNICEF (2013), *Children's Right in Impact Assessments. A guide for integrating children's rights into impact assessments and taking action for children*,

disponible en: [https://www.unicef.org/csr/css/Children's Rights in Impact Assessments Web 161213.pdf](https://www.unicef.org/csr/css/Children's_Rights_in_Impact_Assessments_Web_161213.pdf)

Torring, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18, 25 - 9. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>.

UN HR Council, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework ("UNGPs")*, A/HRC/17/31, 2011; UN HR Council, *Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises ("UN Framework")*, John Ruggie, A/HCR/8/5, 7 April 2008.

UN Working Group on Business and Human Rights (2018), *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, en: <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2018/01/guidance-on-national-action-plans-on-business-and-human-rights.pdf>

United Nations Development Group (UNDG), *Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, 2003: <https://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies/>

United Nations Evaluation Group. (2016). Norms and standards for evaluation.

Van Es, M. guijt, I. & Vogel, I. (2015). *Theory of Change Thinking in Practice, A stepwise approach*. HIVOS. https://hivos.org/assets/2020/10/hivos_toc_guidelines.pdf

Vogel, I. (2012). Review of the use of 'Theory of Change' in international development.

Westhorp, G. (2012). Using complexity-consistent theory for evaluating complex systems. *Evaluation*, 18(4), 405-420. <https://doi.org/10.1177/1356389012460963>

Williams, B. (2017). Uso de conceptos de sistemas en el diseño de una evaluación. Documento de trabajo. ECOSAD.

Wilson-Grau, R. (2018). Outcome Harvesting. Principles, steps, and evaluation applications.

World Bank. (2015). World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior. DOI: 10.1596/978-1-4648-0342-0.

8. ANEXOS

8.1. ANEXO 1 – INSTITUCIONES PARTICIPANTES EN LOS PDH

Primer Plan Nacional de Derechos Humanos	Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos	Primer Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas	Segundo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas
<p>Acción Empresas</p> <p>Bolsa de Comercio de Santiago</p> <p>Chilecompra</p> <p>Corporación Nacional del Cobre (CODELCO)</p> <p>Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON)</p> <p>División de Estudios de la Corte Suprema</p> <p>Empresa Nacional de Petróleo (ENAP)</p> <p>Fundación Casa de la Paz</p> <p>Grupo de Trabajo Interministerial Instituto de Salud Público (ISP)</p> <p>Instituto Nacional de Derechos Humanos</p> <p>Ministerio de Desarrollo Social (MDS)</p> <p>Ministerio de Economía, Fomento y Turismo</p> <p>Ministerio de Energía</p> <p>Ministerio de la Mujer y Equidad de Género</p> <p>Ministerio de Medio Ambiente</p> <p>Ministerio de Minería</p> <p>Ministerio de Relaciones Exteriores</p> <p>Ministerio del Trabajo</p> <p>Pacto Global</p> <p>Punto Nacional de Contacto para las Líneas Directrices de la OCDE</p> <p>Servicio de Evaluación Ambiental</p> <p>Subsecretaría de Derechos Humanos</p> <p>Superintendencia de Medio Ambiente</p> <p>UNICEF</p>	<p>Comisión para el Mercado Financiero (CMF)</p> <p>Dirección de Compra y Contratación Pública (ChileCompra).</p> <p>Instituto Nacional de Derechos Humanos</p> <p>Ministerio de Agricultura</p> <p>Ministerio de Economía, Fomento y Turismo</p> <p>Ministerio de Energía</p> <p>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que preside el Comité</p> <p>Ministerio de la Mujer y Equidad de Género</p> <p>Ministerio de Medio Ambiente</p> <p>Ministerio de Minería</p> <p>Ministerio de Obras Públicas</p> <p>Ministerio de Relaciones Exteriores</p> <p>Ministerio del Trabajo y Previsión Social</p> <p>Ministerio de Desarrollo Social y Familia</p> <p>ProChile</p> <p>Servicio de Evaluación Ambiental</p> <p>Sistema de Empresas (SEP)</p> <p>Subsecretaría de Derechos Humanos</p> <p>Subsecretaría de Evaluación Social</p> <p>Subsecretaría de la Niñez</p> <p>Subsecretaría de Pesca y Acuicultura</p> <p>Poder Judicial</p> <p>Punto Nacional de Contacto - Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales</p> <p>Subsecretaría de servicios sociales</p>	<p>Acción Empresas</p> <p>Bolsa de Comercio de Santiago</p> <p>Chilecompra</p> <p>Corporación Nacional del Cobre (CODELCO)</p> <p>Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON)</p> <p>División de Estudios de la Corte Suprema</p> <p>Empresa Nacional de Petróleo (ENAP)</p> <p>Fundación Casa de la Paz</p> <p>Grupo de Trabajo Interministerial Instituto de Salud Público (ISP)</p> <p>Instituto Nacional de Derechos Humanos</p> <p>Ministerio de Desarrollo Social (MDS)</p> <p>Ministerio de Economía, Fomento y Turismo</p> <p>Ministerio de Energía</p> <p>Ministerio de la Mujer y Equidad de Género</p> <p>Ministerio de Medio Ambiente</p> <p>Ministerio de Minería</p> <p>Ministerio de Relaciones Exteriores</p> <p>Ministerio del Trabajo</p> <p>Pacto Global</p> <p>Punto Nacional de Contacto para las Líneas Directrices de la OCDE</p> <p>Servicio de Evaluación Ambiental</p> <p>Subsecretaría de Derechos Humanos</p> <p>Superintendencia de Medio Ambiente</p> <p>UNICEF</p>	<p>Comisión para el Mercado Financiero (CMF)</p> <p>Dirección de Compra y Contratación Pública (ChileCompra).</p> <p>Instituto Nacional de Derechos Humanos</p> <p>Ministerio de Agricultura</p> <p>Ministerio de Economía, Fomento y Turismo</p> <p>Ministerio de Energía</p> <p>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que preside el Comité</p> <p>Ministerio de la Mujer y Equidad de Género</p> <p>Ministerio de Medio Ambiente</p> <p>Ministerio de Minería</p> <p>Ministerio de Obras Públicas</p> <p>Ministerio de Relaciones Exteriores</p> <p>Ministerio del Trabajo y Previsión Social</p> <p>Ministerio de Desarrollo Social y Familia</p> <p>ProChile</p> <p>Servicio de Evaluación Ambiental</p> <p>Sistema de Empresas (SEP)</p> <p>Subsecretaría de Derechos Humanos</p> <p>Subsecretaría de Evaluación Social</p> <p>Subsecretaría de la Niñez</p> <p>Subsecretaría de Pesca y Acuicultura</p> <p>Poder Judicial</p> <p>Punto Nacional de Contacto - Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales</p> <p>Subsecretaría de servicios sociales</p>

Primer Plan Nacional de Derechos Humanos	Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos	Primer Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas	Segundo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas
	Superintendencia de Evaluación Ambiental		Superintendencia de Evaluación Ambiental

Nota: El listado se ha elaborado en base a las instituciones que componían las tablas de compromisos en los Informes de los Planes de Derechos Humanos

8.2. ANEXO 2 - LISTA DE CONTROL INDICATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PNDH DE LA FRA SUGIERE (FRA, 2019):

a. Contenido

- Decidir qué tipo de PNDH es el más apropiado para su país (general vs temático; una estrategia global vs puntos de acción concretos; un modelo mixto).
- Decidir qué temas abarcar, por ejemplo, con la ayuda de un estudio de referencia, un mapeo de los compromisos del Estado en materia de derechos humanos (en virtud de la Constitución nacional, los tratados pertinentes de la ONU y el Consejo de Europa, y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE), y utilizando los datos existentes y las recomendaciones de los actores nacionales e internacionales de derechos humanos.
- Definir qué objetivos debe alcanzar el PNDH (por ejemplo, sensibilización general, incluida la promoción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE; creación de un estudio de referencia; mejora de la coordinación gubernamental en el ámbito de los derechos humanos; creación de un paraguas para los planes de acción temáticos).
- Adaptar el formato y el contenido del PNDH al objetivo u objetivos generales.
- Garantizar que el PNDH esté basado en pruebas, por ejemplo, basándose en datos y herramientas nuevos y existentes, y mediante planes para medir el impacto.
- Desarrollar objetivos específicos (mediante el uso de indicadores SMART) con plazos claros, para que pueda medirse el éxito del PNRH.
- Trazar un mapa de los procesos/informes existentes con los que puede vincularse el PNDH, tanto en el ámbito de los derechos humanos como en otros relacionados (como los ODS).
- Sin dejar de reconocer que cada plan de acción es único, busque inspiración en otros PNDH o planes de acción y estrategias de la UE relacionados con los derechos humanos.

▪

b. Marco y proceso

- Establecer un mecanismo de coordinación eficaz para la redacción del PNDH, compuesto (como mínimo) por representantes de todos los ministerios pertinentes. Un ministerio puede ser el principal responsable del PNDH, pero es vital que los demás ministerios participen y se comprometan.
- Garantizar el apoyo político para la publicación y el seguimiento de un PNDH.
- Si el gobierno ya cuenta con un grupo de trabajo interministerial sobre derechos humanos, diferente del mecanismo de coordinación del PNDH, establecer buenas líneas de comunicación y cooperación entre ambos.
- Elaborar un plan sobre cómo implicar de forma efectiva e inclusiva a todas las partes interesadas de la sociedad civil, la Institución Nacional de Derechos Humanos, el Organismo para la Igualdad, la institución del Defensor del Pueblo, etc., y gestione sus expectativas.
- Planificar bien las consultas.

- Un análisis FODA puede ayudar a identificar posibles obstáculos para el desarrollo de un PNDH exitoso.
- Evaluar el presupuesto disponible para el PNDH.
- Desarrollar una estrategia de comunicación.
- Procurar una estrecha cooperación con los niveles local y regional, así como la coordinación con los sectores relacionados con el gobierno, a fin de aumentar las sinergias y el desarrollo de los recursos existentes, evitando al mismo tiempo la duplicación de esfuerzos o responsabilidades.
- Llevar un registro de las lecciones aprendidas para ayudar en el desarrollo de un próximo PNDH.

c. Evaluación y seguimiento

- Evaluar periódicamente el PNDH.
- Establecer un órgano de ejecución o un marco de seguimiento eficaces para supervisar la ejecución efectiva y oportuna del PNDH, con la participación de todas las partes interesadas. ¹¹⁷

¹¹⁷ Fuente: Elaboración propia con base en: FRA – European Union Agency for Fundamental Rights (2019), National human rights action plans in the EU. Practices, experiences and lessons learned for more systematic working methods on human rights, Report of the National Liaison Officer Working Party on National Human Rights Action Plans, Vienna, 27–28 March 2019, p. 29.

8.3. ANEXO 3- TRES PILARES DE LOS PRINCIPIOS RECTORES

Pilar 1: El deber del Estado de proteger los derechos humanos

Principio 1: Los Estados deben proteger contra abusos de derechos humanos cometidos en su territorio y/o jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. Esto implica la adopción de políticas, legislaciones y mecanismos judiciales adecuados para evitar estos abusos.

Principio 2: Los Estados deben establecer marcos regulatorios que promuevan el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas. Esto incluye implementar políticas y normativas que aseguren el respeto de los derechos humanos y fomentar un entorno empresarial que lo promueva.

Principio 3: Los Estados deben asegurar la coherencia de las políticas internas con sus obligaciones de derechos humanos, incluyendo la promoción de prácticas empresariales responsables. Esto significa que deben evitar las contradicciones entre sus obligaciones de derechos humanos y el apoyo o fomento de actividades empresariales.

Pilar 2: La responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos

Principio 11: Las empresas deben respetar los derechos humanos, evitando infringirlos y afrontando los impactos negativos con los que puedan estar involucradas. Esto incluye no solo evitar causar daño, sino también remediar cualquier impacto negativo de sus actividades.

Principio 12: La responsabilidad de respetar los derechos humanos implica evitar afectar los derechos humanos reconocidos internacionalmente. Esto se extiende a los derechos establecidos en documentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y las normas de la OIT.

Principio 13: Las empresas deben evitar causar o contribuir a impactos negativos sobre los derechos humanos. Además, deben buscar prevenir o mitigar impactos cuando están directamente relacionados con sus operaciones, productos o servicios.

Principio 14: La responsabilidad de respetar los derechos humanos se aplica a todas las empresas, sin importar su tamaño, sector, contexto operativo o estructura. Esto significa que las empresas deben adaptar sus políticas y procedimientos de acuerdo a su contexto y tamaño, sin dejar de lado el respeto a los derechos humanos.

Principio 15: Para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben implementar políticas y procesos apropiados, incluidos: (a) una política de derechos humanos, (b) un proceso de debida diligencia en derechos humanos y (c) procesos para remediar cualquier impacto negativo que causen.

Principio 16: Las empresas deben formular una política de derechos humanos, aprobada al más alto nivel y comunicada a todo su personal y socios comerciales. Esta política debe establecer el compromiso de respetar los derechos humanos, incluyendo las normas y expectativas que guiarán la conducta de la empresa.

Principio 17: Las empresas deben llevar a cabo la debida diligencia en derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y dar cuenta de cómo abordan sus impactos sobre los derechos humanos. Este proceso de diligencia debe ser continuo y considerar la perspectiva de las personas potencialmente afectadas.

Principio 18: La debida diligencia en derechos humanos debe implicar consultas significativas con partes interesadas, especialmente con aquellas personas o comunidades potencialmente afectadas.

Principio 19: Las empresas deben integrar los hallazgos de su debida diligencia en sus operaciones y tomar las medidas adecuadas. Esto incluye asignar la responsabilidad y los recursos necesarios para garantizar que los impactos negativos se gestionen y mitiguen.

Principio 20: Las empresas deben monitorear la eficacia de sus medidas de respuesta en derechos humanos mediante auditorías, revisiones y consultas periódicas con partes interesadas.

Principio 21: Las empresas deben comunicar públicamente sus esfuerzos para respetar los derechos humanos, a través de informes y mecanismos que faciliten la transparencia y el escrutinio de sus acciones.

Principio 22: Las empresas deben remediar cualquier impacto negativo que hayan causado o contribuido a causar. Esto incluye establecer mecanismos para garantizar la compensación adecuada y la reparación de los daños causados.

Pilar 3: Acceso a remedios efectivos

Principio 25: Los Estados deben tomar las medidas apropiadas para asegurar, mediante mecanismos judiciales, administrativos, legislativos o de otro tipo, que cuando ocurran abusos de derechos humanos, las víctimas tengan acceso a una reparación efectiva.

Principio 26: Los Estados deben asegurar que las víctimas de abusos de derechos humanos cuenten con acceso a recursos efectivos. Esto incluye revisar y fortalecer sus marcos judiciales y administrativos para facilitar el acceso a recursos y garantizar la justicia.

Principio 27: Los Estados deben fomentar que las empresas implementen mecanismos de reclamación no judiciales, y deben promover la existencia de mecanismos no judiciales estatales para abordar quejas sobre abusos de derechos humanos.

Principio 28: Las empresas deben establecer o participar en mecanismos de quejas operativos que estén alineados con los principios de legitimidad, accesibilidad, previsibilidad, equidad, transparencia y compatibilidad con los derechos humanos.

Principio 29: Cuando se identifiquen abusos de derechos humanos relacionados con la empresa, esta debe asegurarse de que se implemente un mecanismo para remediar los daños causados.

Principio 30: Los mecanismos de reclamación no judiciales deben mejorar continuamente y facilitar la participación de las personas afectadas, asegurando una respuesta efectiva y justa para las víctimas de abusos de derechos humanos.

Principio 31. Para garantizar su eficacia, los mecanismos de reclamación extrajudiciales, tanto estatales como no estatales, deben ser:

- Legítimos: suscitar la confianza de los grupos de interés a los que están destinados y responder del correcto desarrollo de los procesos de reclamación;
- Accesibles: ser conocidos por todos los grupos interesados a los que están destinados y prestar la debida asistencia a los que puedan tener especiales dificultades para acceder a ellos;
- Predecibles: disponer de un procedimiento claro y conocido, con un calendario indicativo de cada etapa, y aclarar los posibles procesos y resultados disponibles, así como los medios para supervisar la implementación;
- Equitativos: asegurar que las víctimas tengan un acceso razonable a las fuentes de información, el asesoramiento y los conocimientos especializados necesarios para entablar un proceso de reclamación en condiciones de igualdad, con plena información y respeto;
- Transparentes: mantener informadas a las partes en un proceso de reclamación de su evolución, y ofrecer suficiente información sobre el desempeño del mecanismo, con vistas a fomentar la confianza en su eficacia y salvaguardar el interés público que esté en juego;
- Compatibles con los derechos: asegurar que los resultados y las reparaciones sean conformes a los derechos humanos internacionalmente reconocidos;
- Una fuente de aprendizaje continuo: adoptar las medidas pertinentes para identificar experiencias con el fin de mejorar el mecanismo y prevenir agravios y daños en el futuro; Los mecanismos de nivel operacional también deberían:
 - Basarse en la participación y el diálogo: consultar a los grupos interesados a los que están destinados sobre su diseño y su funcionamiento, con especial atención al diálogo como medio para abordar y resolver los agravios.



CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

www.sistemaspublicos.cl
República 701, Santiago