

DERECHOS HUMANOS Y FUNCIONARIOS/AS PÚBLICOS: ¿CUÁNTO SE INVIERTE Y EN QUÉ TEMAS SE CAPACITA?

EL ROL DE LOS FUNCIONARIOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

El Estado tiene la obligación de proteger, promover y garantizar el goce de los derechos humanos de la población, sean estos políticos, civiles, sociales, culturales, medioambientales o de protección especial a niños y niñas, mujeres, personas con discapacidad, migrantes y población indígena.

Cumplir con esta obligación solo es posible a través del trabajo que desarrollan día a día funcionarias y funcionarios públicos y otros agentes del Estado, que con sus acciones, la implementación de políticas públicas y la relación directa con la ciudadanía, reconocen, respetan y permiten la realización de los derechos de las personas.

Así también, cuando los funcionarios y funcionarias no responden adecuadamente a la ciudadanía, en la protección o el reconocimiento de su dignidad e integridad, el Estado en su conjunto, como su primer garante comete una vulneración a los derechos humanos.

Estas obligaciones y responsabilidades están contenidas en la propia Constitución chilena, cuando señala que “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos

del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes” (art. 5°, inciso segundo) y se ve reafirmado con la explicitación de que “los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República. Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo” (art. 6°, incisos 1 y 2). Estas mismas obligaciones también son explícitas en muchas de las leyes que han dado origen a ministerios y servicios.

En este marco, el Estado debe desplegar diversos esfuerzos para formar y capacitar a sus agentes en el (re)conocimiento, alcances, limitaciones y obligaciones que se desprenden de los diversos instrumentos de derechos humanos ratificados por Chile, y apoyar a quienes trabajan en distintas reparticiones públicas para que puedan apropiarse de estos referentes y desempeñar sus funciones, en un marco acorde con las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en el territorio nacional.

Sentido y propósitos del estudio sobre Gasto público en capacitación

Para el Instituto Nacional de Derechos Humanos el conocer las capacidades que tiene el Estado para responder a sus obligaciones en materia de derechos humanos, es una prioridad. En ese marco de preocupaciones, es que durante el 2011 desarrolló un estudio que permitiera establecer un punto de referencia para el monitoreo de los esfuerzos del Estado para responder a sus compromisos. Este estudio tuvo por objetivos:

1. Identificar las acciones en capacitación de derechos humanos dirigidas a funcionarios públicos, su cobertura y su grado de institucionalización, en distintos Ministerios y organismos públicos relevantes.
2. Establecer el monto del gasto público destinado a capacitación en DD.HH. a funcionarios del Estado.

MARCO METODOLÓGICO DEL ESTUDIO

Registro y análisis de información

La información se obtuvo por medio de una consulta vía oficio a todos los Ministerios, con excepción del Ministerio Público, que indagaba sobre distintas iniciativas de capacitación (actividades de sensibilización, talleres, charlas y seminarios; cursos y post-títulos), sus coberturas y costo relacionado. Esta información fue complementada con la base de datos del sistema informático de capacitación de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

La información fue codificada para establecer un vínculo temático con derechos humanos (instrumentos internacionales y principios fundamentales) y un objetivo genérico de formación, distinguiendo entre las iniciativas que abordan las temáticas de derechos con la finalidad de reforzar conocimientos y actitudes para el ejercicio de la función pública, de aquellas destinadas a fortalecer el reconocimiento de sus propios derechos como personas.

De esta forma, se logró generar mirada de conjunto del quehacer del Estado en materia de capacitación en derechos humanos, como también obtener una visión comparativa entre los ministerios.

Iniciativas registradas

Las reparticiones públicas consultadas tuvieron dificultades para identificar las acciones de capacitación que se desprendieran directamente de un marco de derechos humanos, debido a que, según expresaron, desconocen sus referentes básicos. Es por ello que muchas subdeclararon acciones y algunas incluyeron temas tangencialmente relacionados a derechos humanos, como la formación en lenguaje de señas o en lenguas indígenas. También hubo servicios que expresaron que el tema de los derechos humanos no guardaba relación con su trabajo, informando que no realizaban capacitaciones en esta línea ni consideraban pertinente hacerlo.

Es por ello que fue relevante triangular la información con la base de datos de la Dirección Nacional del Servicio Civil, logrando en ese proceso pasar de 85 iniciativas declaradas por las reparticiones públicas a identificar un total de **348 iniciativas de capacitación** vinculadas a temáticas de derechos humanos, en un concepto amplio e integral, que incluye las acciones realizadas en torno al PMG de género y al de buenas prácticas laborales.

PRINCIPALES RESULTADOS

1. GASTO PÚBLICO EN CAPACITACIÓN EN TEMÁTICAS DE DERECHOS HUMANOS

El presupuesto nacional destinado a capacitación, durante el año 2010 alcanzó la suma de M\$ 20.498.009, según se establece en la glosa 22 de dicho presupuesto. Estos recursos son transferidos a los servicios y ministerios para el financiamiento de los Planes Anuales de Capacitación.

a) Casi nula inversión en temas de derechos humanos

El gasto del conjunto de acciones de capacitación en derechos humanos realizadas en el 2010 representa **menos de un 1%** del presupuesto anual, con un monto de **\$157.444.479**.

Esta situación es preocupante, dado que se incluyeron las acciones de capacitación que se desprenden de dos procesos fuertemente impulsados en la gestión pública, como es el PMG del área de género y las acciones de promoción derivadas de la implementación del Código de Buenas Prácticas Laborales sobre No Discriminación para la Administración Central del Estado.

b) Predominan acciones gratuitas

El 69% de las iniciativas de capacitación identificadas, no representaron un costo directo para los servicios o al menos, se desarrollaron sin asignación presupuestaria.

c) El gasto se concentra en capacitaciones destinadas a reforzar la función pública

Del total de capacitaciones con costo, el 83,3% responden a temas específicos de derechos humanos, que se orientan a reforzar conocimientos relacionados con su función pública, y solo un 15% se destinó a informar a los funcionarios y funcionarias sobre sus propios derechos.

Tabla 1. Costo de capacitación según su objetivo genérico

Objetivo genérico	Sin costo	Con costo	Total
Fortalecer la función pública	84,5%	15,5%	100%
Informar sobre los propios derechos	60,4%	39,6%	100%

d) Disparos gastos promedios e inversión bajo el per cápita destinado por el Estado

Las modalidades de capacitación presentan costos por participante muy dispares, siendo en promedio: \$1.260 el de charlas; \$12.566 el de talleres; \$52.712 el de los cursos y \$95.359 el de diplomados. Con todo, estos montos, incluso el de post-títulos, son menores al per cápita promedio de capacitación estimado según presupuesto nacional (\$112.363).

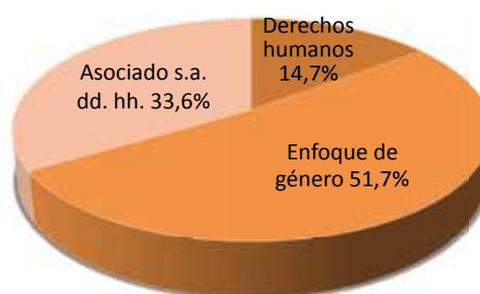
2. CONTENIDOS DE DERECHOS HUMANOS ABORDADOS EN LAS INSTANCIAS DE CAPACITACIÓN

La clasificación de las iniciativas de capacitación en el marco de derechos humanos fue amplia, dado que se incorporaron temáticas afines, sin que hubiese certeza de que respondieran efectivamente al enfoque de derechos humanos. Por lo mismo, se hizo una categorización gruesa, que distingue entre iniciativas que abordan explícitamente **derechos humanos** de las iniciativas relativas a **enfoque de género**, y de las **vinculadas a derechos humanos**, que incorporan las capacitaciones de buen trato laboral, no discriminación, participación, buen trato a la infancia, ley de transparencia, y también formación sobre delitos sexuales y derecho de familia.

a) Género y buen trato laboral son los temas más frecuentes

En términos generales, los temas que tienen mayor representación son aquellos que han sido impulsado por algún instrumento de política pública: el PMG del área de género o el código de Buenas Prácticas, que reúnen el 70% de las iniciativas de capacitación.

Gráfico 1. Capacitación en derechos humanos, según temática



b) Derechos indígenas se abordan como principal tema directo de derechos humanos

Las iniciativas que refieren directamente a derechos humanos son solo 51. Los temas directamente vinculados a derechos siendo los temas de derechos indígenas el que concentra más de la mitad de ellas, posiblemente por la reciente entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT.

Tabla 2. Iniciativas y costos de capacitación, según temas

Temas directos	Iniciativas	Gasto (\$)
Derechos indígenas	22	7.386.000
Derechos fundamentales	4	12.008.458
Derechos laborales	16	39.87.442
No discriminación	2	34.000
Otros temas de DDHH	7	750.000

Temas asociados	Iniciativas	Gasto (\$)
Género	180	87.794.442
Buenas Prácticas	55	9.594.137
Otros temas asociados	62	14.364.469

3. COBERTURAS DE LAS INSTANCIAS DE CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

El análisis de las coberturas se hizo considerando que los funcionarios y funcionarias participan en una única instancia de capacitación, es decir, cada capacitación cuenta con personas diferentes que no han asistido a acciones.

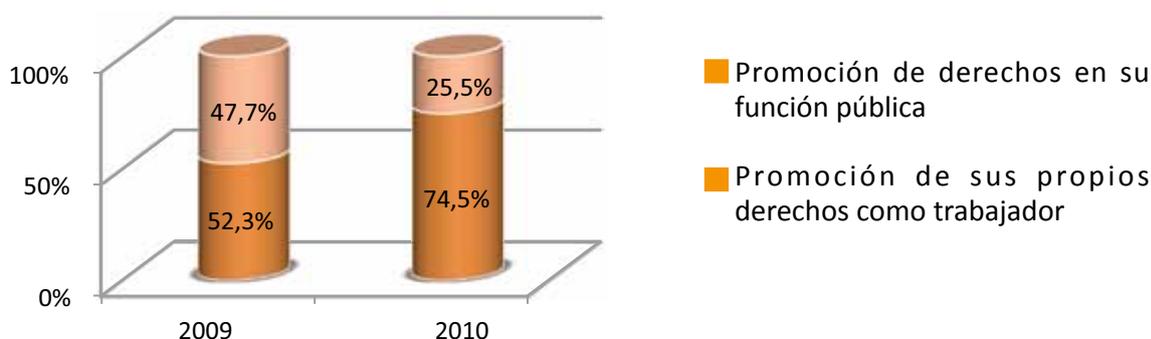
a) El número total de personas capacitadas es bajo

Se estima que en el año 2010 un **porcentaje menor al 7% de los/las funcionarios/as** públicos recibieron capacitación en temáticas de derechos humanos. Sin embargo, existen fuertes diferencias entre los servicios y ministerios.

b) Más capacitados/as en los propios derechos que sobre su rol público

Si bien el mayor número y gasto se destina a acciones específicas de capacitación relativas a derechos humanos que debiesen fortalecer el rol público, solo el 25,5% de quienes se capacitaron en el 2010, lo hicieron en instancias orientadas a este objetivo. La mayoría participó de instancias que buscan reforzar el reconocimiento de los propios derechos humanos. Este hecho llama la atención, porque rompe el equilibrio entre ambos objetivos que se presentaba en el año 2009.

Gráfico 2. Participantes en capacitaciones, según su objetivo



c) Bajo número de funcionarios/as de una misma repartición participa en cada instancia

El 50% de estas iniciativas relacionadas al fortalecimiento del rol público, involucra a menos de 4 funcionarios/as de la repartición. Esta baja cobertura no permite garantizar que esas nuevas perspectivas, conocimientos y sensibilidades puedan ser transferidos al quehacer del conjunto de la institución.

Esto a su vez contrasta con lo que ocurre en las actividades de capacitación destinadas a informar sobre los derechos propios, que en el 60% de los casos, reúnen a más de 10 personas de cada repartición.

PANORÁMICA DE LA CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS POR MINISTERIOS

MINISTERIO	INICIATIVAS POR TEMA										GASTO TOTAL EN CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS		FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PARTICIPANTES	
	DIRECTOS EN DERECHOS HUMANOS					ENFOQUE DE GÉNERO		ASOCIADOS A DDHH			Monto total (\$)	% del total	N° total	% del total
	Derechos indígenas	Derechos fundamentales	Derechos Laborales	No discriminación	Otros temas directos de DDHH		Buenas prácticas laborales	Otros asociados a DDHH*						
Agricultura	0	0	0	0	0	8	1	2		6.340.000	0,91%	165	3,25%	
Bienes Nacionales	0	0	0	0	0	1	0	0		2.000.000	4,77%	32	5,83%	
Defensa	0	0	0	0	0	1	0	1		0	0,00%	51	0,38%	
Economía	0	0	2	0	0	21	0	3		12.186.000	1,73%	415	12,17%	
Educación	0	0	0	0	1	30	30	25		19.436.951	1,68%	2628	15,43%	
Energía	0	0	0	0	0	1	0	1		1.140.000	0,89%	21	2,82%	
Hacienda	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0,00%	0	0,00%	
Interior	0	0	1	0	0	2	0	0		2.680.000	0,48%	42	1,10%	
Justicia	2	3	1	0	3	15	2	14		26.252.086	3,11%	517	2,67%	
Medio Ambiente	3	0	0	0	0	0	0	0		4.036.000	**	62	**	
Minería	0	0	0	0	0	2	0	1		0	0,00%	5	0,88%	
Obras Públicas	4	0	1	1	0	34	3	5		1.596.000	0,25%	5159	60,39%	
Planificación	10	0	0	0	2	16	11	4		9.242.000	4,26%	1469	64,06%	
Rel. Exteriores	0	0	0	0	0	1	0	0		0	0,00%	18	1,06%	
Salud	1	0	0	0	0	19	6	1		13.770.000	0,13%	392	0,47%	
SEGEGOB	0	0	0	0	0	5	0	1		11.330.000	9,14%	68	6,35%	
SEGPRES	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0,00%	0	0,00%	
Trabajo	1	1	8	0	1	9	1	3		52.646.948	3,80%	581	7,66%	
Transporte y telecom.	1	0	2	0	0	5	0	0		5.618.963	4,93%	404	46,71%	
Vivienda	0	0	1	1	0	10	1	1		3.534.000	0,93%	184	5,03%	

*Memoria, discapacidad, derechos del niño, garantías procesales

** El Ministerio fue creado durante el 2010, por lo que no cuenta con asignación desglosada ni planta en la ley de presupuesto de 2010 (Ley 20.406)

OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES GENERALES

1. El estudio permitió constatar el escaso monto que se destina para la capacitación en derechos humanos a funcionarias y funcionarios públicos, y la escasa cobertura que tienen estas instancias en función de la planta total del Estado.
2. Las dificultades registradas en el levantamiento de información dejaron en evidencia que existe una comprensión restrictiva de la noción de derechos humanos, asociada a las graves violaciones ocurridas en la dictadura. Por lo mismo, está ausente una comprensión de la integralidad de los derechos humanos tanto en autoridades como en los encargados de capacitación. Con ello, se restringe las posibilidades de priorizar o impulsar acciones de capacitación con enfoque de derechos que sean relativas al quehacer propio de cada repartición pública.
3. La memoria histórica tampoco está presente en los procesos de capacitación de funcionarios y funcionarias públicas, salvo una iniciativa vinculada a conservación patrimonial. Por lo que no se registran capacitaciones que promuevan en el quehacer de los agentes del Estado acciones vinculadas a garantizar la no repetición de las graves violaciones ocurridas.
4. En ese marco, los datos que arroja este estudio son consistentes y muestran un bajo compromiso del Estado en relación a la preparación de sus funcionarios y funcionarias en materia de derechos humanos, lo que representa una limitación evidente para que éstos/as puedan operar como garantes de los derechos de la ciudadanía.
5. Se constata además, que no se han tomado las medidas suficientes y eficaces para responder a los compromisos internacionales que Chile ha asumido ante el sistema internacional de protección de los Derechos Humanos.
6. De hecho, varios de Comités de Derechos Humanos del Sistema de Naciones Unidas le han señalado al Estado de Chile la necesidad de reforzar la formación en materias de:
 - Derechos del niño (CRC/C/15/Add.173, 2002, punto 19 c; CRC/C/CHL/CO/3, 2007, puntos 24, 39, 70 f y 72 g)
 - Violencia de género (EPU 2009, A/HRC/12/10, párr. 24)
 - Derechos económicos sociales y culturales (E/C.12/1/Add.105, de 2004; punto 60),
 - Prevención de la Tortura (CAT/C/CHL/CO/5, 2009, punto 20).

UNA PROPUESTA PARA APOYAR LA FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Conscientes de las dificultades que existen para que el Estado desarrolle adecuadamente estas exigencias, y en el marco de la segunda fase del Plan Mundial de Educación para los Derechos Humanos (2010-2014), que ha puesto foco en los agentes del Estado, entre otros actores relevantes, es que el Instituto Nacional de Derechos Humanos implementó durante el segundo semestre de 2011 un **Diplomado en Derecho Internacional de Derechos Humanos**, dictado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile.

A esta iniciativa se invitó a reparticiones clave, dado su vínculo directo con temáticas de promoción y protección de derechos humanos.

Se solicitó que quienes asistieran que ocuparan cargos que permitieran la replicabilidad de la experiencia hacia el interior de sus instituciones. Se pusieron a disposición 20 cupos y se lograron cubrir 16, pues hubo Ministerios que rechazaron la oferta, pese a que los costos de capacitación estaban plenamente cubiertos por el INDH.

RECOMENDACIONES

Frente a las situaciones descritas, el Instituto Nacional de Derechos Humanos

1. Llama a las autoridades ministeriales de distinto nivel, a difundir un concepto actualizado e integral de derechos humanos y a propiciar instancias reflexivas sobre el rol que tienen funcionarios y funcionarias en su respeto, protección y garantía.
2. Insta a todas las reparticiones públicas a aumentar la capacitación en derechos humanos de sus funcionarios/as, con un énfasis que permita relacionar los compromisos asumidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos con el quehacer institucional.
3. Alienta a las autoridades sectoriales a promover capacitaciones que involucren a un número suficiente de funcionarias y funcionarios como para propiciar revisión y ajuste en las prácticas institucionales para hacerlas cada vez más acordes a un marco de los derechos humanos.
4. Sugiere que se monitoree el efecto de los procesos de capacitación en el mejoramiento de las prácticas y desempeño de las funciones institucionales.