



CONSTITUCIÓN Y POBREZA

APUNTES PARA UNA CONSTITUCIÓN INCLUSIVA

Hogar de Cristo, Fundación Súmate, Fundación Emplea, Techo-Chile y Fundación Vivienda, Fondo Esperanza, Infocap, Espacio Mandela, Servicio Jesuita a Migrantes, Centro Vives de la Universidad Alberto Hurtado y Comunidad Jesuita de Tirúa



AGRADECIMIENTOS

A los equipos involucrados en el desarrollo de este documento de las fundaciones Hogar de Cristo, Súmate, Emplea, Techo-Chile y Vivienda, Fondo Esperanza, Infocap, Espacio Mandela, Servicio Jesuita a Migrantes, Centro Vives de la Universidad Alberto Hurtado y Comunidad Jesuita de Tirúa, y muy especialmente a:

- Benjamín Sánchez C.
- Felipe Expósito R.
- Mónica Contreras J.
- Rodrigo Hoyos M.
- Jaime Portales O.
- Claudia Morales V.
- Alejandro Hermosilla J.
- Ignacio Silva D.
- Sofía Villatoro D.
- Irene Abbott C.
- Gonzalo Torres R.
- Alejandra Matas G.
- Anaïs Debrus P.
- Pablo Roessler V.
- Jurgen Kruger A.
- Nicolás Rojas P.
- Constanza Lobos G.



PRÓLOGO



El documento “Constitución y Pobreza” que Ud. tiene en sus manos - o en la pantalla de su dispositivo - es el fruto de un esfuerzo colaborativo. Ante el proceso constituyente en el que estamos embarcados como país, hemos decidido sumar miradas e iniciativas que brotan de la experiencia cotidiana de cercanía y trabajo con personas y grupos de personas pertenecientes a los sectores más vulnerados y excluidos en distintos territorios. Este esfuerzo de estudio, reflexión y de propuestas se suma a otros esfuerzos de articulación y colaboración que venimos desplegando hace un tiempo.

Nos mueve la convicción de que la pobreza en sus distintas formas es la más grave vulneración de los derechos humanos, y que poner la mirada sobre ella y hacer esfuerzos colectivos por superarla es un deber ético ineludible. Queremos contribuir a la transformación y a la actualización de las instituciones que nos hemos dado para el cuidado del bien común, para que eficazmente sirvan ese propósito, mejorando las condiciones sociales que favorezcan el que cada cual despliegue en libertad el proyecto particular de vida que anhela. Para ello confiamos en el trabajo complementario de la Sociedad Civil Organizada y los distintos servicios del Estado. Consideramos que la evidencia debe nutrir la actividad política, y anhelamos que la colaboración se imponga por sobre la competitividad: solo juntas podremos enfrentar los grandes desafíos colectivos que tenemos.

Constatamos que estamos inmersos en una gravísima crisis socioambiental, que en sus consecuencias afecta particular y gravemente a los más pobres, como afirmara hace algunos años el papa Francisco en la encíclica “Laudato Si”, sobre el cuidado de la casa común que es la tierra. Nos mueve el deseo de avanzar hacia la construcción de una sociedad más inclusiva, menos extractiva, que ofrezca posibilidades de crecimiento y despliegue de capacidades a todas las personas, independiente de las circunstancias de su nacimiento. Nos mueve también el deseo de complejizar la mirada sobre nuestro modo de vivir, interactuar y vincularnos entre personas, con el medio ambiente del que somos parte, y con las futuras generaciones. Aspiramos a que en nuestra vida cotidiana,

el amor, la compasión y la misericordia se impongan como sentimientos predominantes; que sea la justicia social y no el mero asistencialismo la que rija nuestras interacciones, deteniéndonos ante las personas que están malheridas al lado del camino, y desde ese encuentro desatando iniciativas de Solidaridad. Es lo que el mismo papa Francisco nos invita a considerar y hacer en su más reciente encíclica “Fratelli Tutti”, sobre la fraternidad y la amistad social.

Estamos profundamente agradecidos de cada una de las personas de las distintas obras vinculadas a la Compañía de Jesús que participaron en la confección de este documento. Dándolo a conocer, esperamos contribuir a la deliberación de las 155 personas que han sido mandatadas en un proceso democrático para redactar una constitución que sea la casa común de todas las personas que vivimos en Chile: en este momento de nuestra historia es particularmente relevante promover estándares mínimos de dignidad y bienestar, comenzando por visibilizar a las personas que habitan los distintos territorios y le dan forma a los diversos rostros de la pobreza.

Juan Fuenzalida Kaulen, S.J.
Comunidad Mariano Campos - Tirúa
Delegado Social Jesuitas Chile

José Fco. Yuraszeck Krebs, S.J.
Comunidad Jesús Obrero - Estación Central
Capellán General Hogar de Cristo

ÍNDICE



INTRODUCCIÓN	Pág. 5
--------------	--------

01 EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN	Pág. 8
--	---------------

1.1 Democracia y justicia social: el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo político y social de Chile	Pág. 9
1.2 El sector privado post-Constitución de 1980: entre el bien común y el mercado	Pág. 10
1.3 El presente y el futuro de la sociedad civil organizada en Chile: avances y desafíos	Pág. 12

02 DIAGNÓSTICO DE BRECHAS	Pág. 17
----------------------------------	----------------

2.1 Dimensiones transversales del bienestar	Pág. 18
a Salud	Pág. 18
b Trabajo e ingresos	Pág. 21
c Vivienda y territorio	Pág. 23
d Educación	Pág. 26
2.2 Poblaciones vulnerables	Pág. 29
a Mujeres	Pág. 29
b Niños, niñas y adolescentes (NNA)	Pág. 30
c Personas mayores	Pág. 32
d Personas en situación de calle	Pág. 34
e Personas en situación de discapacidad	Pág. 35
f Personas privadas de libertad	Pág. 37
g Personas migrantes	Pág. 39
h Pueblo Mapuche	Pág. 41

03 PROPUESTAS GENERALES PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN	Pág. 45
--	----------------

3.1 Estado Social y Democrático de Derecho	Pág. 46
3.2 Constitución y Derechos Humanos	Pág. 48
3.3 Principios generales	Pág. 50
3.4 La declaración de derechos	Pág. 54
3.5 Garantías constitucionales y justiciabilidad	Pág. 61
3.6 Fórmulas y propuestas específicas de protección	Pág. 63

04 PROPUESTAS ESPECÍFICAS PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN	Pág. 68
--	----------------

4.1 Dimensiones transversales del bienestar	Pág. 69
a Asociación	Pág. 69
b Salud	Pág. 69
c Trabajo e ingresos	Pág. 70
d Vivienda y territorio	Pág. 73
e Educación	Pág. 75
4.2 Poblaciones vulnerables	Pág. 78
a Mujeres	Pág. 78
b Niños, niñas y adolescentes (NNA)	Pág. 79
c Personas mayores	Pág. 80
d Personas en situación de calle	Pág. 81
e Personas en situación de discapacidad	Pág. 82
f Personas privadas de libertad	Pág. 83
g Personas migrantes	Pág. 85
h Pueblo mapuche	Pág. 87

PALABRAS FINALES	Pág. 90
-------------------------	----------------

BIBLIOGRAFÍA	Pág. 94
---------------------	----------------

INTRODUCCIÓN



El presente documento tiene como objetivo contribuir al diálogo constitucional por medio de propuestas para mejorar el bienestar de poblaciones especialmente excluidas en Chile, con énfasis en el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la reducción de la pobreza y la promoción de la inclusión social. Para ello, se presenta un diagnóstico de las principales brechas en el cumplimiento de *derechos humanos* en áreas transversales del bienestar¹ y en relación a grupos especialmente vulnerables², análisis realizado en base a diversas fuentes de datos que incluyen los resultados de instancias participativas dirigidas a visibilizar sus principales demandas. Junto con considerar las opiniones y expectativas de los propios involucrados, las propuestas planteadas son reflejo de la experiencia y el conocimiento acumulado por las organizaciones de la sociedad civil que, durante años, han trabajado directamente con personas en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social³: Hogar de Cristo, Fundación Súmate, Fundación Emplea, Techo-Chile y Fundación Vivienda, Fondo Esperanza, Infocap, Espacio

¹ Salud, trabajo e ingresos, vivienda y territorio, y educación.

² Mujeres; niños, niñas y adolescentes (NNA); personas en situación de calle; adultos mayores; personas en situación de discapacidad; personas privadas de libertad; migrantes; y pueblos originarios. Cabe señalar que estos grupos no solo se encuentran en situación de “vulnerabilidad”, sino que han sido históricamente *vulnerados* en su integridad económica, física y psicológica. Ahora bien, más allá de los episodios de vulneración que estos todos grupos han experimentado a lo largo de la historia, es posible distinguir entre algunos grupos *más susceptibles* de ser vulnerados en sus derechos (como sucede por ejemplo con los NNA o los adultos mayores, que se encuentran más proclives a experimentar vulneraciones dependiendo de las circunstancias), y otros grupos que cargan con una *vulneración más persistente*, como sucede con las personas en situación de calle (que se encuentran expuestas a múltiples vulneraciones por el contexto en el que viven). Por lo mismo, en el capítulo 3 se propone que estos grupos requieren mecanismos de especial protección constitucional.

Mandela, Servicio Jesuita a Migrantes, Centro Vives de la Universidad Alberto Hurtado y Comunidad Jesuita de Tirúa.

La nación chilena se encuentra frente a la oportunidad de acordar democráticamente los fundamentos que darán forma a sus derechos y deberes más básicos, y que definirán la arquitectura de sistemas tan diversos como el político, el jurídico, o el económico, con consecuencias que impactarán directamente personas. Este tipo de circunstancias suelen denominarse *momentos constitucionales*, entendidos como episodios excepcionales en la historia política de los países, en los que la ciudadanía interviene de manera más directa en su conducción y reflexiona con mayor intensidad sobre los ideales de sociedad que merecen ser promovidos (Ackerman, 1999). En este sentido, cabe recalcar que las constituciones no solo establecen los límites dentro de los cuales se distribuye el poder y las funciones de las principales instituciones del país. En un nivel más abstracto, las constituciones representan la cristalización de un *modelo particular de sociedad* (Cordero, 2019), con pilares éticos e interpretaciones específicas sobre la relación entre los individuos y la colectividad.

Como se desarrolla en las siguientes páginas, las organizaciones participantes creemos en una sociedad basada en el reconocimiento, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos, como estándares universales que reconocen la dignidad inherente de todas las personas, y

³ Para la formulación de estas propuestas, nuestras reflexiones y experiencia de trabajo con distintas poblaciones en situación de exclusión y pobreza se apoyaron en dos elementos: un ciclo de talleres con académicos expertos en derecho constitucional, y un análisis de temas específicos solicitado a la Fundación ProBono y ejecutado por el estudio de abogados Ferrada & Nehme.

que establecen condiciones cívicas y económicas para su realización (Pogge, 2012). Más explícitamente, la defensa de la *autonomía individual* debe ser complementada con la promoción de la *responsabilidad comunitaria*, en la medida que cada persona debe ser capaz de conducir su propia vida poniendo su libertad al servicio del resto, particularmente de quienes han visto reducida dicha capacidad producto de la pobreza y la exclusión social (Lépre, 2007).

Los humanos somos seres sociales, en la medida que nos requerimos mutuamente para satisfacer nuestras necesidades y, con ello, ser realmente libres (Hopenhayn, 2006). Por lo mismo, las demandas por la libertad convergen cuando las personas nos encontramos en igualdad de posiciones⁴ para alcanzar nuestros anhelos y, así, desarrollar las capacidades que nos confieren libertad de acción. Más aún, la libertad se vuelve contra sí misma cuando se piensa desde un punto de vista individualista, dado que las libertades tienden a colisionar entre sí (Rawls, 1978). En esta línea, conciliar posturas que ponen el acento en bienestar del individuo (liberales) con aquellas cuyo énfasis está puesto en el bienestar de la comunidad en su conjunto (comunitaristas) constituye una tarea compleja. No obstante, asumir que los individuos no están aislados los unos de los otros, sino *situados* en una comunidad y vinculados por medio de

⁴ El concepto de igualdad de posiciones, desarrollado ampliamente por el sociólogo francés François Dubet (2006), se plantea como una alternativa a la igualdad de oportunidades. Mientras que la igualdad de oportunidades promueve la competencia garantizando que todas las personas tengan las mismas posibilidades de acceder al ascenso social en base a su propio mérito, la igualdad de posiciones aboga por reducir la brecha inicial entre quienes los recursos de quienes intentan ascender socialmente.



lazos de solidaridad, corresponde a un primer y relevante paso al respecto.

La convivencia armónica entre las personas no se alcanza únicamente en base a decisiones racionales guiadas por el propio beneficio, postura que pasa por alto acciones guiadas por la *solidaridad*, el *bien común* y la *justicia social*. Mientras que la solidaridad puede ser entendida como el estímulo de los vínculos que unen a las personas en base a la cooperación y soporte mutuo, el bien común se presenta como un ideal que permite que todos los miembros de una sociedad sean parte de los beneficios producidos por la misma (Habermas, 1991). La justicia social, por su parte, implica reconocer la igualdad formal de las personas como seres dignos, lo que las faculta para ejercer sus libertades básicas y acceder a bienes económicos, sociales y culturales necesarios para alcanzar tanto el bienestar individual como el desarrollo social. Si bien creemos indispensable que muchos bienes pueden ser intercambiados libremente en el mercado, consideramos que *todo acuerdo social debe estar construido en base a derechos que garanticen a todas las personas, sin excepción, las condiciones requeridas para vivir de manera digna*, lo que nos conduce a enfatizar la situación de quienes se encuentran sumidos en contextos de exclusión. Los principios mencionados inspiran las propuestas presentadas en este documento, las cuales son complementadas por el marco ético y jurídico de los derechos humanos.

Ahora bien, el cambio climático ha inducido un cambio de paradigma en la forma como la sociedad interactúa con los factores medioambientales. En este punto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha adoptado el concepto de desarrollo sostenible como guía, el cual se ha expresado

operativamente en la Agenda 2030 y en sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, un conjunto de medidas para promover de modo integral el desarrollo social, económico y medioambiental a escala global (Kabeer, 2010). La Agenda 2030, no concibe las esferas del desarrollo (economía, medioambiente y sociedad) como universos aislados entre sí, puesto que los cambios en una pueden impactar positiva o negativamente en las demás (Le Blanc, 2015). Los ODS expresan esta visión, delimitando directrices para erradicar la pobreza al 2030, utilizando y accediendo a los recursos naturales de manera *responsable*. Cabe destacar que las personas en situación de pobreza y exclusión social suelen ser más vulnerables a la ocurrencia y a los efectos de desequilibrios medioambientales. Por ejemplo, los medios de vida de las comunidades, hogares y personas en situación de pobreza en entornos rurales dependen en mayor medida de recursos naturales sensibles al clima, y de trabajos informales con baja remuneración que –a su vez– les aseguran una escasa protección ante pérdidas producto del cambio climático. Así, la mayor probabilidad de sequías amenaza seriamente las actividades agrícolas y ganaderas en ciertas zonas, afectando a quienes cuentan con menores medios para abastarse de recursos hídricos y forraje para su ganado (Allen et al., 2018; Olsson et al., 2014). En línea con lo anterior, el incremento de los precios de los alimentos como consecuencia de una menor producción agrícola y ganadera dificultará que los hogares superen su situación de pobreza, además de sumir a hogares no-pobres en dicha situación producto de su mayor gasto en ese y en otros ítems. Por lo mismo, el cambio climático tiende a “empujar” a los hogares vulnerables a la pobreza, y a mantener en la pobreza a los hogares que ya están en esa situación.

Para garantizar la difusión, facilitación y protección de los derechos humanos, creemos de vital importancia que la nueva constitución establezca las bases para asegurar una participación real de la ciudadanía en la conducción del país, la cual no debe ser trabajada simplemente en el proceso de creación constitucional, sino de manera permanente como parte de la construcción de un espacio político participativo. En este ámbito, la sociedad civil organizada puede cumplir numerosas funciones, como por ejemplo: actuando como facilitador del canal entre los individuos y el Estado; aportando con su experiencia en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas; monitoreando y fiscalizando permanentemente el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado con las personas; entre otras actividades esenciales para la vida democrática y la inclusión social. Estimular y facilitar constitucionalmente el involucramiento político de las personas y las organizaciones sin fines de lucro, es particularmente relevante para asegurar que la constitución deje de ser objeto de división y se convierta en una verdadera casa común para los chilenos (Zapata, 2015).

Por lo mismo, la Constitución debe ser capaz de representar a aquellos grupos especialmente vulnerables e históricamente invisibles en la conducción del país, lo cual representa una forma de exclusión política que profundiza y mantiene otras diversas formas de exclusión social: urbana, educacional, laboral, entre otras. En este sentido, el conflicto social es la contraparte de una baja cohesión, en la medida que una sociedad caracterizada por la exclusión de ciertos grupos suele equivaler a una sociedad desintegrada (Márquez, 2010). Esto se explica porque los ideales de justicia compartidos culturalmente entran en contradicción con las prácticas sociales, disminuyendo los niveles de consenso y



participación. Por lo tanto, la representación constitucional de quienes presentan mayores desventajas resulta un paso esencial en el abordaje de sus necesidades a través de la deliberación política, las políticas públicas y la promoción de una ética basada en la solidaridad.

Sobre la estructura del presente documento, el capítulo 1 desarrolla el rol de la sociedad civil organizada en los asuntos públicos de Chile, con énfasis en los desafíos que enfrenta actualmente y en su potencial aporte tanto en el proceso constituyente como en la nueva Constitución. El capítulo 2 describe las brechas de inclusión existentes en distintas dimensiones del bienestar y grupos vulnerables, junto con algunos marcos normativos internacionales que establecen estándares mínimos al respecto. El capítulo 3 presenta propuestas generales para la nueva Constitución, referentes a la presencia de ciertos elementos, directrices y componentes fundamentales para lograr un texto constitucional consistente con los derechos humanos, y sensible a las necesidades de las personas en situación de pobreza, exclusión social y vulnerabilidad. Finalmente, en el capítulo 4 se plantean propuestas específicas para las diferentes dimensiones transversales del bienestar y para cada uno de los grupos vulnerables descritos en el capítulo 2. Es importante resaltar que, si bien todos los capítulos son complementarios entre sí, también *son independientes en cuanto a su contenido*. En este sentido, el presente documento busca entregar “apuntes” en torno a diferentes aspectos elementales para el proceso

constituyente. Por ende, es posible consultar cada capítulo por separado, de modo acorde a los intereses y expectativas de cada lector⁵.

Es importante señalar que la encuesta Casen (en pandemia 2020) fue publicada en las etapas finales de elaboración del presente documento, es por ello que se optó por mantener los datos de CASEN 2017. Destacamos que se observa un aumento significativo de la pobreza por ingresos en la última medición, lo cual supone un incremento de la mayoría de las brechas socioeconómicas descritas en esta publicación, y por consiguiente dotan de mayor urgencia los problemas asociados a la exclusión social.

⁵ Claro está, una lectura de principio a fin contribuye a extender y a profundizar el entendimiento sobre el tema, pero dado que todos los capítulos abordan temas particulares, pueden ser consultados de modo flexible.

A large, stylized number '1' in a light red color, centered on the page. It has a rounded top-left corner and a vertical stem.

EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN



Las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC) pueden cumplir un rol importante en el apoyo del actual proceso constituyente, además de resaltar como un actor clave en la tarea de proteger, defender y cumplir los derechos fundamentales que se consagren en la nueva constitución. Para comprender de modo más preciso cuál es la potencial contribución de la OSC al respecto, y de los posibles cambios sobre su rol que pueden ser introducidos en la nueva carta magna, resulta útil contextualizar previamente la evolución histórica de estas organizaciones en Chile.

1.1 DEMOCRACIA Y JUSTICIA SOCIAL: EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DESARROLLO POLÍTICO Y SOCIAL DE CHILE

Las OSC han desempeñado un rol importante a lo largo de la historia social y política de Chile, demostrando una gran capacidad para desempeñar múltiples funciones y adaptarlas de modo acorde a las necesidades de cada periodo, principalmente suministrando bienes y servicios en aquellos ámbitos donde el Estado no se encuentra lo suficientemente presente (Ochoa, 2011; De la Maza & Ochsenius, 2007). Esta realidad es particularmente visible en el caso de las OSC abocadas al desarrollo social, las cuales –enfocadas en la inclusión de grupos en contextos de marginación y vulnerabilidad- han sido promotores fundamentales de sus derechos, equidad y la justicia social.

Hasta la segunda mitad del siglo XIX el Estado chileno ignoró –en gran medida- abordar los problemas socioeconómicos de la población, lo que se vio potenciado por la significativa falta recursos y por el rol suplementario que –desde los tiempos coloniales- ejercía la Iglesia Católica en la entrega de asistencia social (Díaz de Valdés, 2016). Entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX la sociedad chilena transitó por un proceso de secularización, lo cual motivó la creación de numerosas organizaciones laicas desde diversos segmentos

de la sociedad civil, las que buscaron cubrir necesidades materiales insatisfechas por el Estado⁶ (Saavedra, 2013).

La privatización de la asistencia social producto del abandono del Estado empezaría a retroceder a comienzos del siglo XX, producto de la agudización de la *cuestión social*. Más específicamente, entre 1920 y 1970 el Estado incrementó significativamente el gasto en desarrollo social para garantizar algunos derechos universales en el ámbito de la asistencia y la seguridad social (Arellano, 1985). Sin embargo, la ampliación de la acción estatal en el plano social no resultaría suficiente para resolver problemas como el analfabetismo, la falta de viviendas o la desnutrición, ampliamente extendidos en la población. Por lo mismo, las OSC continuaron proliferando en este periodo, con la Iglesia Católica asumiendo un importante rol desde el punto de vista de la justicia social. Entre 1925 y 1973 el escenario democrático se amplió incluyendo a “sindicatos, organizaciones estudiantiles, universitarias, comunitarias y campesinas” (Díaz de Valdés, 2016, p. 20), que en muchos casos fueron promovidos por el Estado a contar del gobierno de Frei Montalva.

La fundación de nuevas OSC (principalmente sindicatos y unidades vecinales) y el incremento de su importancia en el escenario político-social llegaron a un clímax con el gobierno de la Unidad Popular, coalición política que estimuló la creación de organizaciones territoriales –particularmente juntas vecinales- bajo la consigna del “poder popular” (Díaz de Valdés, 2016), además de sindicatos de obreros y asociaciones campesinos.

Entre 1973 y mediados de la década de 1980 la sociedad civil organizada experimentó un proceso paradójico. Por

⁶ Es importante destacar que la ayuda socioeconómica provista por las OSC provino tanto desde los grupos con mayores recursos influidos por la caridad, como desde la autogestión de grupos obreros inspirados por la justicia social, lo que refleja la existencia transversal en la sociedad civil de una actitud orientada hacia la *asociatividad*.



un lado, la dictadura militar neutralizó y reprimió con fuerza algunas OSC como los sindicatos obreros y campesinos, organizaciones estudiantiles y agrupaciones gremiales como la de los profesores. De igual modo, mantuvo bajo estricta vigilancia e intervención a las agrupaciones comunitarias locales. Sin embargo, la existencia de un Estado autoritario encogido en sus responsabilidades sociales ocasionó que la sociedad civil organizada aumentara significativamente su relevancia en las dos dimensiones que más había desarrollado hasta el momento: la asistencia social y la representación política⁷ (Saavedra, 2013). Incluso, el tercer párrafo de la Constitución de 1980 consagra el respeto del Estado por los “grupos intermedios”⁸, que aluden justamente a las OSC (aunque incluye tanto a organizaciones con y sin fines de lucro).

En este sentido, aunque la dictadura militar se caracterizó por mantener un fuerte control sobre la sociedad civil, impidiendo su articulación en agrupaciones que pudiesen oponerse, se crearon diversas OSC laicas y confesionales al amparo de la Iglesia Católica, que contaba con la suficiente autonomía, recursos, e influencia para defender los derechos humanos⁹. Sobre esto último, la segunda mitad de 1980 se caracterizó por un levantamiento de las restricciones que la dictadura imponía a las OSC, lo cual se tradujo en una creación

explosiva de fundaciones, y en una mayor profesionalización de sus operaciones en términos de captación de socios y de su vínculo con el Estado¹⁰. En este sentido, las OSC llenaron un vacío estatal por medio de participación ciudadana e innovación tanto en los temas de intervención como en los enfoques y métodos utilizados, distinguiéndose tanto del Estado como del mercado (aunque continúe manteniendo vínculos estables con ambos espacios). Como se desarrolla en las siguientes secciones, el retorno a la democracia revitalizó a las OSC en Chile, aunque han persistido numerosos obstáculos a la participación plena de la sociedad civil organizada en la conducción del país.

Por otro lado, como se mencionó brevemente, parte del estado actual de las organizaciones sin fines de lucro se explica por el reconocimiento constitucional de los “grupos intermedios”, lo que puede conducir a confusiones entre el rol que cumple el sector privado con fines de lucro (es decir, el mercado) y el sector privado sin fines de lucro (también denominado como el *tercer sector*) en la provisión de prestaciones asociadas a derechos sociales. Es necesario profundizar en esta aclaración, lo que será desarrollado en la siguiente sección.

1.2 EL SECTOR PRIVADO POST-CONSTITUCIÓN DE 1980: ENTRE EL BIEN COMÚN Y EL MERCADO

Las distintas Constituciones que ha tenido Chile se han caracterizado por incorporar disposiciones *generales* en su redacción (Humeres, 2011), evitando incluir definiciones explícitas de determinados conceptos, y tendiendo a omitir la especificación de cómo los derechos deben ser cumplidos en la práctica. Si bien esta fórmula de elaboración constitucional tiene como principal ventaja la de entregar *flexibilidad* para que los distintos poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) cumplan con lo dispuesto en la Carta Fundamental, también genera incertidumbre sobre las eventuales interpretaciones y el real alcance de sus disposiciones. Más allá de este rasgo común a las Constituciones que ha tenido el país, es posible identificar en la trayectoria constitucional chilena un notable antecedente en el reconocimiento de derechos económicos y sociales: la Constitución de 1925.

La Constitución de 1925 fue creada en un contexto histórico marcado por una crítica generalizada a las precarias condiciones socioeconómicas en las que se encontraba sumida una significativa parte de la población, como expresión de la *cuestión social*. De entre sus disposiciones normativas destaca, por ejemplo, el artículo 10 N° 14 de su capítulo dedicado a las Garantías Constitucionales, donde se señala que la Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

“La protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren

⁷ Sobre todo en organizaciones de base territorial, como las Juntas de Vecinos que usualmente desempeñaban ambas funciones (asistencia y representación).

⁸ “El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.” (BCN, 2021).

⁹ Como el Comité Ecuménico de Cooperación por la Paz de Chile, disuelto en 1975 y reemplazado por la Vicaría de la Solidaridad en 1976.

¹⁰ Como plantea Díaz de Valdés (2016): “...si entre 1971 y 1975 se crearon 25 fundaciones, entre 1986 y 1990 esta cifra aumentó a 135 instituciones (Teixidó & Chavarri, 2000). En este incremento fue clave la presencia del empresariado, actor social que comenzó a crear sus propias iniciativas y destinó recursos y capital humano para llevarlas adelante.” (p. 26).



a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización.” (BCN, s.f.)

Asimismo, otras disposiciones de la Constitución protegían el aseguramiento de un nivel de ingresos adecuado para los trabajadores, junto con la promoción de la salud pública y la asignación de un rol fuerte al Estado en la conducción del país. En 1971 se reforzaron las garantías sociales, incluyendo explícitamente el derecho a la Seguridad Social, expresado en la mantención de un Seguro Social de Accidentes por parte del Estado para proteger a los trabajadores, en el reforzamiento del rol protagónico del Estado como gestor de la política social, y en el establecimiento de un criterio de *protección integral de la colectividad*, que va más allá de la simple protección individual (Humeres, 2011). Una vez acontecido el Golpe Militar de 1973, la Junta de Gobierno optó por reemplazar progresivamente la Constitución de 1925 por las denominadas “Actas Constitucionales”, las cuales surgen como anteproyecto de la Constitución de 1980. Estas modificaciones prepararon el terreno para incrementar – progresivamente– el papel del sector privado en el Sistema de Seguridad Social, al cambiar la figura del Estado como *ejecutor* de las políticas públicas a *formulador y fiscalizador* de la misma.

La Constitución de 1980 cambió radicalmente el Sistema de Seguridad Social en Chile, al establecer facultades para imponer cotizaciones obligatorias en materia de pensiones y salud (es decir, reforzó el pilar contributivo) y, principalmente, abrir la opción de que las prestaciones sean entregada tanto

por instituciones públicas como privadas, *sin distinguir entre organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y empresas privadas con fines de lucro* (Humeres, 2011). El Estado, más bien, es reconocido como *garante del acceso al goce de prestaciones básicas uniformes, para todos los habitantes del país*, sin dejar en claro en el mismo texto constitucional qué se entiende por “prestaciones básicas y uniformes”. En otras palabras, al Estado le fue asignado un rol *subsidiario*, lo cual implica que debe reducir su campo de acción cuando surge el interés de particulares por involucrarse en la provisión de ciertos bienes y servicios esenciales.

Como plantea Mascareño (2015), el reconocimiento constitucional de mayores facultades a las organizaciones privadas con fines de lucro no solo protege al sistema económico contra intervenciones estatales (*libertad negativa*), también le garantiza y concede poder para extender su ámbito de influencia en múltiples espacios sociales (*libertad positiva*). Sin embargo, el refuerzo del papel que el sector privado con fines de lucro desempeña al garantizar acceso a recursos vitales para el desarrollo colectivo y el bienestar humano, si bien conlleva aspectos positivos (como la diversificación de los actores, perspectivas y medios técnicos) también puede generar efectos que incrementan la segregación social. Como se profundizará exhaustivamente mediante ejemplos concretos en el capítulo 2, el resultado de habilitar constitucionalmente la influencia de la economía en esferas como la educación, los servicios de salud, o la vivienda (por mencionar algunas), es la *monetización de la sociedad*, lo cual significa que:

“En todos estos sectores el acceso y particularmente la calidad de los servicios depende de los pagos por

parte de personas particulares o familias. Mientras más paguen será mejor la operación del sistema en términos de eficiencia (costo-beneficio), eficacia (logro de los objetivos), y oportunidad (momento en el que se obtienen resultados).” (Mascareño, 2015, p. 16).

En otras palabras, la mercantilización de bienes y servicios públicos tiene el potencial para dividir los sistemas sociales en dos: uno público y otro privado, cuya calidad en los términos ya mencionados (costo-beneficio, eficacia y acceso oportuno a sus prestaciones) varía significativamente a favor del privado. Es relevante destacar este efecto de la Constitución de 1980 para distinguir entre los “grupos intermedios” con *fines de lucro* (empresas) y el denominado “tercer sector” *sin fines de lucro* (organizaciones de la sociedad civil). Este último sector es comprendido como una figura que complementa el rol del Estado (sector público) y del mercado (sector privado con fines de lucro) en la satisfacción de las necesidades de la población, siendo distinguible de las acciones centralizadas del primero y de las fuerzas espontáneas del segundo. Mientras que las empresas son formadas por la motivación primaria de generar utilidades, la fuente de poder de las OSC surge directamente de la voluntad de la población civil por involucrarse en temas de interés público¹¹, en pos de abordar problemas sociales con perspectivas orientadas al bien común.

¹¹ Ya sean materiales, educativos, recreativos, de protección medioambiental, de representación y participación democrática, entre muchas otras temáticas culturalmente relevantes.



Por lo mismo, *no todos los “grupos intermedios” persiguen el mismo fin*. Más específicamente, al hablar de *organizaciones de la sociedad civil* se hace referencia a las *organizaciones privadas sin fines de lucro*, categoría en la que se encuentran las distintas fundaciones que participan de la presente iniciativa. En las siguientes páginas se aborda la situación actual de las OSC dentro de la institucionalidad chilena, describiendo sus focos de desarrollo pendientes, y cuál puede ser su aporte tanto en el apoyo del proceso constituyente como en el rol que podrían ocupar en una nueva Constitución para Chile.

1.3 EL SECTOR PRIVADO POST-CONSTITUCIÓN DE 1980: ENTRE EL BIEN COMÚN Y EL MERCADO

Desde 1990 hasta la actualidad, las OSC en Chile han recuperado la autonomía y el dinamismo que tenían previamente a la dictadura militar, con mayores fuentes de financiamiento, innovaciones en el plano de las alianzas público-privadas, participación en la gestión de las políticas públicas, y tanto creación de empleos como movilización de voluntarios (Soto & Viveros, 2016b). El surgimiento de nuevas demandas ha ampliado la naturaleza de las OSC en el país, lo que se ha expresado en la aparición de organizaciones abocadas a la defensa del medioambiente, a la protección de los derechos de la comunidad LGTBI+, a mejorar la transparencia del sistema político, entre otros ejemplos.

El rol que desempeñan las OSC en la actualidad se explica en parte por las bases legales que las regulan, cuyo antecedente más destacado está en el texto constitucional. Como se mencionó, el artículo N°1 de la Constitución de Chile

reconoce y ampara a los “grupos intermedios” de la sociedad, garantizándoles la autonomía necesaria para cumplir con sus propios objetivos. Según Silva (1997), un “grupo intermedio es todo ente colectivo no integrante del aparato oficial del Estado, goce o no de personalidad jurídica, que en determinada situación actúe tras ciertos objetivos” (p.51), lo que incluye tanto a empresas con fines de lucro como a organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro. Asimismo, la sentencia N°1295 del Tribunal Constitucional agrega:

“Las agrupaciones intermedias son todas las asociaciones distintas al aparato público, es decir, todas aquellas que no sean órganos del Estado en todas sus manifestaciones [...] Estas agrupaciones, ubicadas en la estructura social entre el Estado y la persona, y creadas por los individuos, conforman la denominada sociedad civil. Por eso, la Constitución señala que a través de estas asociaciones la sociedad se organiza y estructura (artículo 1°). Estas tienen fines propios distintos a los del Estado y sus órganos. Con ello se contribuye a la riqueza de la trama social y, en último término, al bien común de la sociedad...”¹²

De este modo, la sociedad civil organizada surge de la tendencia y necesidad de los seres humanos a agruparse entre sí, situándose entre el individuo y el Estado como un elemento que los vincula a ambos, y promueve de este modo una democracia participativa (Soto & Viveros, 2016a; 2016b). Claro está, la definición citada también alude a aquellas “agrupaciones intermedias” orientadas al lucro.

Por otro lado, en 2011 se promulgó la Ley 20.500 *sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, la legislación más relevante en materia de regulación y apoyo a las OSC en la actualidad. En concreto, esta ley busca reforzar a las OSC a través de mayor financiamiento, como se representa por el Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público (artículo N°21), y del aumento de los canales de participación para las OSC en el diseño y ejecución de las políticas sociales (Irrazaval, Sagredo & Streeter, 2020). De este modo, se establecen mecanismos como las cuentas públicas participativas, mediante las cuales los organismos estatales deben responder a las observaciones que la ciudadanía y las OSC les hacen; se generan las condiciones para que los órganos estatales definan una *norma general de participación ciudadana*, dirigida a formalizar las modalidades de involucramiento de la ciudadanía y las OSC; y se crean los *Consejos de la Sociedad Civil (COSOC)*, conformados por organizaciones sin fines de lucro y de carácter consultivo (Barria, et al., 2019; Soto & Viveros, 2016a). A pesar de estas iniciativas, la participación de las OSC en la elaboración de las políticas públicas se encuentra considerablemente restringida, como será desarrollado en las siguientes páginas.

Según el Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil elaborado por Sociedad en Acción (Irrazaval & Streeter, 2020), en 2020 existían 319.819 OSC inscritas, lo cual implica un incremento de más de 85.000 nuevas OSC desde su última medición en 2015 (en aquel entonces se contabilizaron 234.502 OSC). Según la clasificación utilizada por los autores, el 35% corresponde a organizaciones recreativas y culturales; el 35% a organizaciones de desarrollo social y vivienda; el

¹² Recuperado de: <https://www.tribunalconstitucional.cl/ver2.php?id=1235>



10% a organizaciones de educación e investigación; el 9% a asociaciones gremiales; y el porcentaje restante a otros tipos¹³.

La relevancia de las OSC en el Chile contemporáneo se ve reflejado en los resultados del estudio *Las Organizaciones de la Sociedad Civil* desde la percepción de los chilenos, publicados en 2016 por Sociedad en Acción (Irrazaval et al., 2016). Según esta encuesta, las OSC pertenecientes a la categoría¹⁴ más conocida por los chilenos corresponde a las OSC de servicios sociales (90,5% han escuchado hablar de ellas), seguida por las organizaciones funcionales (87,2%), y por las organizaciones territoriales (83,2%). Así, los datos dan cuenta de un alto conocimiento de las OSC por parte de la población chilena, aunque esta percepción está marcada por un fuerte componente local: las organizaciones “barriales” son las más conocidas por los encuestados. Esto se explica por la notable voluntad y capacidad de muchas comunidades para organizarse y movilizarse en la resolución de problemas colectivos (contaminación medioambiental, seguridad pública, disponibilidad de servicios básicos, etc.).

¹³ Como organizaciones abocadas al medioambiente, la salud, o la defensa de los derechos y política (Irrazaval & Streeter, 2020).

¹⁴ Siguiendo la categorización de la *International Classification of Non Profit* (ICNPO), los autores identificaron los siguientes tipos de OSC: organizaciones territoriales (buscan la defensa permanente de los asociados en un territorio determinado, como juntas de vecinos y uniones vecinales); organizaciones funcionales (promueven valores y actividades específicas en la comunidad, como centros de madres, centros culturales, organizaciones deportivas o juveniles, entre otras); organizaciones de servicios sociales (entregan atención a grupos vulnerables mediante prestaciones de vivienda, salud, alimentación, etc.); organizaciones que defienden causas específicas (como el medioambiente, los derechos humanos, la transparencia, etc.); y asociaciones sindicales, colegios de profesionales y asociaciones gremiales.

En cuanto a la valoración de las OSC en Chile, más de la mitad de los encuestados valoran positivamente su trabajo, lo cual se distribuye de distinto modo dependiendo del tipo de OSC. Más precisamente, el porcentaje de personas que presentan una “alta” valoración alcanza el 80% para el caso de las OSC de *servicios sociales*, el 75% para las OSC funcionales, el 68% para las OSC abocadas a causas específicas, el 64% para OSC territoriales, y 63% para las sindicales, colegios profesionales y asociaciones gremiales. En detalle, la alta valoración de las OSC de servicios sociales es cercana o mayor al 70% en las dimensiones abordadas: calidad (77,6%), rapidez (74,2%), sintonía (76,3%), flexibilidad (71%), vocación (74,2%), y autonomía (67,6%). Sobre esto último, la autonomía aparece transversalmente como el indicador con menor valoración por parte de los encuestados, lo cual se explica por un problema ampliamente tematizado desde el retorno de la democracia.

No obstante, con respecto a la participación de las OSC en el ciclo de las políticas públicas, se ha hablado de una auténtica “externalización”, “tercerización” o “precarización” de las OSC en relación a los servicios y programas que ofrece el Estado, en la medida que éstas han sido comprendidas como simples *ejecutoras* de políticas cuyo diseño tiende a estar en manos de algunos expertos, y con una escasa o nula participación de la sociedad civil¹⁵ (Soto & Viveros, 2016b; Barría, et al., 2019; Díaz de Valdés, 2016). Aunque la *Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública* contribuyó a

¹⁵ Como describen Irrazaval, Sagredo y Streeter (2019) el Estado elabora los proyectos, establece requisitos técnicos para la transferencia de financiamiento, supervisa su ejecución, y revisa las rendiciones de cuentas. Las OSC, por su parte, se limitan a ejecutar lo estipulado en los términos de referencia, con escasa o nula participación en el diseño de los programas que implementan.

crear nuevos canales de participación ciudadana, estos han demostrado ser insuficientes para alcanzar una incidencia real y sostenida de la sociedad civil en las políticas públicas. Al respecto, Barría et al. (2019) identifican una serie de debilidades en los mecanismos creados por la Ley 20.500, cuya implementación ha sido lenta y ha presentado una escasa eficacia práctica. En el caso de las cuentas públicas participativas, por ejemplo, estas constituyen un espacio formal con poco impacto en los procesos del organismo que las emite, dado que no están obligados a modificar sus planes de modo acorde a las observaciones que les hace la ciudadanía¹⁶. Algo similar ocurre con las Comisiones Asesoras Presidenciales, cuyos informes finales pueden llegar a ser completamente ignorados por el Ejecutivo de turno. Asimismo, los miembros invitados a formar parte de los Consejos de la Sociedad Civil suelen ser elegidos discrecionalmente por las autoridades, lo que limita la representación de perspectivas incluidas en el debate.

Según el análisis hecho por Barría et al. (2019) a partir de datos provistos por dos estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2015; 2018), Chile se encuentra dentro de los países¹⁷ con menor involucramiento de stakeholders¹⁸ en el desarrollo de leyes

¹⁶ Un caso particular parecieran representar las participaciones en las comisiones del Congreso, las cuales han logrado con un relativo éxito inducir cambios en las ideas centrales de los proyectos tramitados (Gamboa, Segovia & Avendaño, 2016).

¹⁷ Pertenecientes a dicha organización, más Colombia como país invitado especialmente para dichos estudios (OECD, 2015; 2018).

¹⁸ Término que designa a las partes interesadas con respecto a determinado tema, lo que incluye a organizaciones públicas, privadas, individuos sin filiación alguna, etc. (Willke, 2007).



primarias y reglamentos públicos. La existencia de una cultura institucional que interpreta la participación de stakeholders como una carga y no como un valor agregado, explica en parte la falta de voluntad para modificar esta realidad. Sin embargo, la participación de la sociedad civil en la elaboración y desarrollo de las políticas públicas es justificable tanto por razones prácticas como éticas.

En primer lugar, la participación activa de la sociedad civil organizada en la definición -y exigencia- de las políticas públicas es *fundamental* bajo el enfoque de derechos humanos (Ochoa, 2011). El cumplimiento efectivo de los derechos humanos requiere que el empoderamiento de las personas como titulares de derecho, lo que se traduce en concientizarlas sobre las obligaciones que el Estado tiene en su propósito por asegurar el bienestar social y, con ello, resguardar el respeto de la dignidad humana. Además, las personas requieren ser asistidas para exigir acciones concretas de parte del Estado, lo que incluye la realización de abogacía legislativa, y de actividades orientadas a incrementar la transparencia y la fiscalización de sus organismos administrativos (Soto & Viveros, 2016a). En esta línea, las OSC cumplen un rol esencial en el monitoreo de las actividades estatales, visibilizando brechas insatisfechas y compromisos no cumplidos. En última instancia, las organizaciones de la sociedad civil organizada pueden asumir el rol de contraparte demandante, para velar por el cumplimiento de los compromisos contraídos según lo estipulado en tratados internacionales. Las OSC, por lo tanto, corresponden a interlocutores legítimos en lo que se refiere a comunicar las necesidades y demandas de la población nacional. Para que la interpelación al Estado surja efecto, claro está, es indispensable que existan canales reales de

participación política¹⁹, y una regulación que permita a los organismos estatales rendir cuentas y hacerse responsables ante sus actos.

En segundo lugar, un mayor involucramiento de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas permite incorporar al debate la experiencia de los mismos afectados por ellas, lo que contribuye con una mayor diversidad y cantidad de evidencias sobre sus posibles consecuencias, y posibilita delinear mejores métodos para asegurar su correcta implementación (OECD, 2015). De este modo, conocer de primera fuente el contexto socioeconómico, cultural y espacial en el cual se buscan aplicar las políticas públicas, suele ser un factor esquivo cuando se incorpora únicamente la opinión de autoridades y de expertos en determinado tema, dejando de lado los saberes informales de las comunidades locales y el conocimiento acumulado por las OSC con presencia territorial. Además, el sentimiento de pertenencia fomenta un mayor cumplimiento de las disposiciones políticas, dado que es más probable que nuevas políticas y leyes despierten mayor adhesión en la ciudadanía cuando esta ha participado en su proceso de elaboración, resaltando la importancia del trabajo colaborativo.

¹⁹ Este punto representa un factor complejo en lo que refiere al involucramiento de la ciudadanía en Chile, en la medida que está mediado por numerosos condicionamientos como la desconfianza en las instituciones, la cooptación de los espacios de participación ciudadana por partidos políticos, la falta de poder vinculante de las decisiones que se toman en estas instancias, entre otras (Collado, 2018; Contreras & Montecinos, 2019; Sola-morales & Hernández-Santaolalla, 2017). Por motivos de extensión, no resulta posible examinar en profundidad estos aspectos.

En función de lo anterior, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2018) señala que la *sociedad civil* tiene la labor de velar porque “los derechos humanos queden debidamente plasmados en las reformas constitucionales o las nuevas constituciones y porque estas dispongan una protección eficaz de los derechos humanos” (p.1). En este sentido, se señala que si bien las personas elegidas para redactar la Constitución son las principales responsables de darle contenido, se debe considerar que las propuestas pueden provenir desde distintas partes de la sociedad, las que deben contar con el soporte de los medios de comunicación para visibilizarlas. En términos más concretos, se plantea:

“La implicación nacional debería incluir “a los actores oficiales, los partidos políticos, la sociedad civil y la población en general”; y se debería dar voz a “los defensores de derechos humanos, las asociaciones de profesionales del derecho, los medios de comunicación y otras organizaciones de la sociedad civil, incluidas las que representen a las mujeres, los niños, las minorías, los pueblos indígenas, los refugiados, y las personas apátridas y desplazadas, y los trabajadores y las empresas” en procesos inclusivos y participativos de preparación de una constitución.” (Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Assistance to Constitutionmaking Processes, 2009, p. 4. En Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 16)

En el marco de esta declaración, el presente documento busca servir de insumo para dar a conocer los puntos de vista de las OSC participantes, y para canalizar tanto las necesidades como las demandas de las poblaciones especialmente vulnerables con las que se trabaja. De este modo, el resultado



final del texto constitucional puede reflejar de mejor modo las expectativas y el sentir de diversos grupos históricamente excluidos y, en muchos casos, postergados en términos de políticas públicas. Así, el diagnóstico de brechas y las propuestas (capítulos 2, 3 y 4) representan un aporte concreto para este auténtico *momento constitucional*.

En síntesis, si bien la relevancia y autonomía de los grupos intermedios están reconocidas y amparadas en la Constitución, el desarrollo y despliegue de las organizaciones con y sin fines de lucro no ha sido simétrico, en la medida que el involucramiento de las OSC en el quehacer del país ha tendido a mantenerse restringido. En concreto, la relegación a tareas simplemente ejecutoras y sin participación real en el diseño de las políticas públicas, o la debilidad de las OSC para canalizar en forma efectiva las propuestas de sus miembros, son algunos ejemplos de las múltiples

carencias que impide a la sociedad civil organizada cumplir con sus propósitos. Por lo mismo, la omisión de las OSC en una nueva Constitución puede generar una reducción aun mayor de sus facultades como pilares del sistema democrático, dificultando su capacidad para aportar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, para facilitar la comunicación entre las personas y el Estado, y para fiscalizar el cumplimiento de las responsabilidades asumidas por el Estado en materia de derechos.

A continuación, se presenta un diagnóstico de las principales brechas en el cumplimiento de los derechos humanos asociados a áreas fundamentales del bienestar y grupos especialmente vulnerables.

2

DIAGNÓSTICO DE BRECHAS



El concepto de pobreza está asociado a la insatisfacción de las necesidades básicas, ya sean entendidas como esenciales para el sustento de la vida o, de manera más exigente, como elementales para alcanzar la dignidad y el bienestar humano (Castel, 1997). Desde el enfoque de *capacidades* formulado por Sen (2001), la pobreza es definida como “la falta de o insuficiente realización de determinadas libertades básicas, como las libertades de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, etc.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2004, p. 8). Por lo tanto, la pobreza se puede entender como una falta de libertades básicas que, desde la perspectiva de los derechos humanos, constituye una transgresión de los mismos. Como se describe a lo largo del presente capítulo mediante ejemplos concretos, la pobreza se encuentra estrechamente ligada con la desigualdad social, por lo que resulta necesario explicitar su relación.

En una sociedad altamente diferenciada como la actual²⁰, donde los individuos buscan reafirmar su singularidad distinguiéndose del resto (Touraine, 1997), se ha abandonado la exigencia de una igualdad total en todas y cada una de las esferas sociales e individuales. No obstante, más allá de que todas las sociedades a lo largo de la historia han sido (y son) desiguales en cierta medida (Kerbo, 2003), éstas han generado ideales de justicia que regulan cuánta desigualdad -y con respecto a qué bienes- es legítima (Dubet, 2006). En este sentido, la pobreza y la desigualdad son dos problemas sociales relacionados, aunque distinguibles analíticamente hablando. En una sociedad pueden existir altos niveles de pobreza pero sin desigualdad²¹, o bien puede existir una amplia desigualdad sin pobreza²². En términos más concretos, la pobreza constituye el resultado más extremo de la desigualdad social. Sobre la experiencia mundial en el tema, existe consenso internacional sobre las consecuencias negativas de la desigualdad en la pobreza, lo que ha conducido a que diversos organismos internacionales aboguen explícitamente por su reducción, entre los que se encuentra el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2017), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015a), el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2017), y particularmente el Banco Mundial (2016).

En este sentido, la pobreza aparece porque segmentos de la población se ven imposibilitados de participar de los

beneficios que traen consigo el crecimiento económico y el desarrollo humano, quedando personas por debajo de los umbrales mínimos de satisfacción de necesidades básicas en múltiples dimensiones. Esta situación se complejiza cuando la desigualdad se perpetúa a través de las generaciones, mediante la acumulación de ventajas “que permite a ciertos grupos gozar de privilegios y beneficios en desmedro de otros grupos que son de alguna manera discriminados o denigrados dada su posición en el orden social” (PNUD, 2017, p. 61), y de desventajas que perpetúan la situación de pobreza y/o vulnerabilidad de quienes se encuentran en los estratos más bajos. Considerando que las privaciones no afectan a todas las personas por igual:

“Más dramático resulta este argumento cuando la distribución del ingreso determina, para el caso de los niños, mayor o menor posibilidad de sobrevivir en los primeros años, vale decir, cuando la concentración de la riqueza implícitamente segmenta el pleno derecho a la vida, que es el primero de los derechos” (Hopenhayn, 2006, p. 4).

Esta realidad se ha agudizado por los efectos de la pandemia por COVID-19 sobre la economía del país, con consecuencias irreversibles –o en el mejor de los casos, de largo plazo- en el mercado laboral²³. El diagnóstico de brechas de exclusión descrito en las siguientes páginas, sirve precisamente como demostración de las profundas y numerosas expresiones que

²⁰En términos culturales, étnicos, estilos de vida, etc.

²¹Todas o la mayoría de las personas se encuentran por debajo del umbral de la pobreza en este caso.

²²Aunque todos los miembros de esa sociedad se encuentran por encima del umbral de la pobreza, pueden existir amplias brechas entre sus estratos.

²³Como el reemplazo de trabajadores por sistemas o elementos computarizados (automatización), o el impacto prolongado de la cesantía en los jóvenes que se encuentran buscando trabajo por primera vez, por mencionar algunos ejemplos.



la pobreza y la desigualdad generan en espacios sociales y poblaciones especialmente vulnerables.

2.1 DIMENSIONES TRANSVERSALES DEL BIENESTAR

El desarrollo de las capacidades inherentes a toda persona requiere la satisfacción de necesidades en dimensiones claves para el bienestar, que se encuentran reconocidas y protegidas por los diversos pactos internacionales de derechos humanos. En la presente sección se abordan las brechas existentes en Chile con respecto a cuatro dimensiones fundamentales: salud, trabajo e ingresos, vivienda y territorio, y educación.

a SALUD

La provisión de los medios necesarios para garantizar una salud digna se encuentra consagrada en el artículo N°25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual establece que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...” (AGNU, 1948)

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC) complementa y expande esta materia, principalmente en su artículo N°12: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda

persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.” (AGNU, 1966b). La Constitución de Chile, por su parte, *consagra el derecho a la protección de la salud* en el inciso N°9 de su artículo N°1²⁴. Aunque en la última década el sistema de salud chileno ha arrojado buenos resultados en indicadores internacionales (OCDE, 2015b), persisten problemas relacionados con la segregación y la inequidad en el acceso a prestaciones de salud oportunas, de calidad y basadas en un trato respetuoso (Goyenechea, 2019). Justamente, la Constitución protege el acceso a la salud como acciones dirigidas a prevenir, recuperar y rehabilitar los problemas en ese ámbito, aunque se ha enfatizado que lo que se garantiza “no es el contenido social de esos derechos, sino los contenidos asociados a la libertad” (Allard, Henning & Galdámez, 2016, p. 101), lo que en la práctica se expresa como libertad para elegir a cuál subsistema de salud afiliarse: el público o el privado. Esta segmentación ha dado lugar a profundas desigualdades, representadas por un servicio público altamente precarizado y un servicio privado que en general cuenta con instalaciones de mucha mejor calidad, una oferta de especialistas mucho mayor y con otros servicios tan eficaces como oportunos.

²⁴ “El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo [...] Le corresponderá, asimismo, la coordinación y el control de las acciones relacionadas con la salud [...] Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias. [...] Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado” (BCN, 2021).

En específico, el sistema de salud público presenta amplias deficiencias en comparación con su contraparte privada, lo que se ejemplifica en largas listas de espera para prestaciones no aranceladas y no priorizadas; una atención de urgencia sobrepasada²⁵; un trato irrespetuoso por parte del personal en la atención al público; un déficit de camas hospitalarias, medicamentos genéricos y profesionales claves; entre otros ejemplos (Goic, 2015; Aravena & Inostroza, 2015; Cid & Uthoff, 2017; Goyenechea, 2019). A los inconvenientes descritos se les suma el alto gasto en salud en el que deben incurrir los hogares. Más precisamente, según datos de 2019 los hogares de la OCDE son responsables de cubrir en promedio el 20% del gasto en salud, que en el caso de Chile alcanza el 35,1% y lo ubica como el tercer país de la agrupación con mayor gasto del “propio bolsillo”²⁶ (*out of pocket expenditure*). Al respecto, el estudio de Castillo-Laborde y Villalobos-Dintrans (2013) contribuye a entender en qué ítems se expresan este tipo de gastos, siendo particularmente gastos puntuales como exámenes (laboratorio y rayos X), servicio de emergencia móvil, seguros de salud, lentes ópticos, aparatos ortopédicos, entre otros, e ítems semi-permanentes o permanentes como medicamentos y consultas médicas. Si bien la cobertura que entrega Fonasa en sus distintos tramos permite que el gasto de bolsillo sea sustancialmente menor al de quienes se encuentran afiliados a Isapres²⁷, aun así deben desembolsar un monto por concepto de copago. En complemento a lo anterior, según datos del MINSAL (2015) el 29% de los gastos de bolsillo mensuales en salud corresponden al ítem de

²⁵ Incluso antes de la pandemia por COVID-19.

²⁶ Recuperado de: <https://www.oecd.org/health/health-data.htm>

²⁷ Con excepción a quienes están afiliados al tramo D (Castillo-Laborde & Villalobos Dintrans, 2013).



medicamentos, el 19% al de consultas médicas, el 15% al de servicio dental y el 13% a servicios hospitalarios.

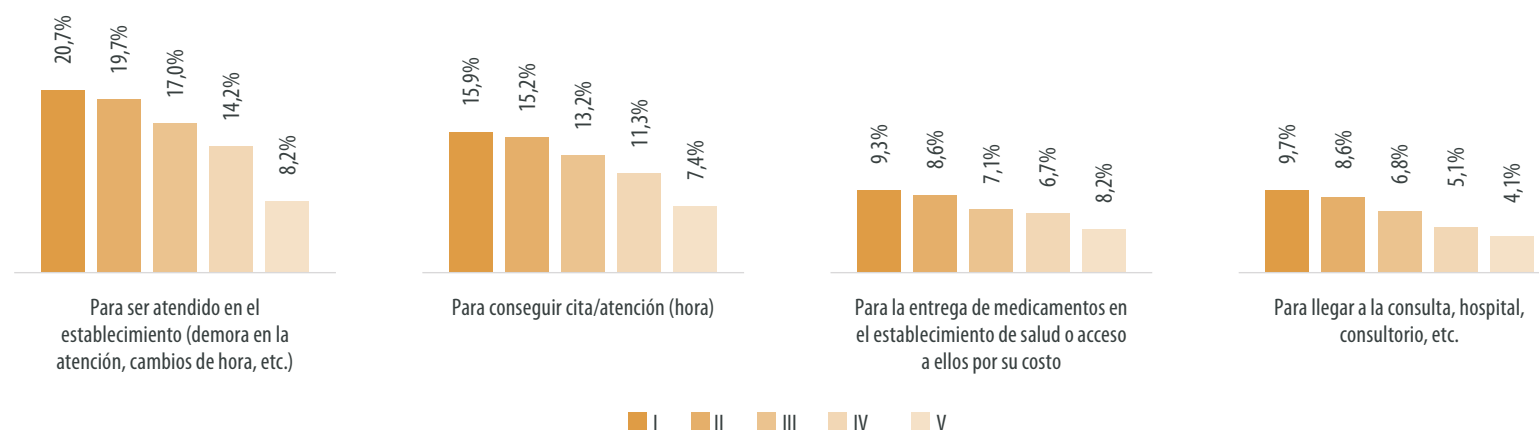
Las brechas mencionadas también son visibles en los problemas que enfrentan las personas para acceder a prestaciones de salud, según su situación socioeconómica. A grandes rasgos, el nivel de ingresos impacta en la capacidad de las personas y hogares para acceder a servicios de salud de calidad y de manera oportuna. Como se puede observar en el Gráfico 1, a pesar de que el porcentaje de personas que dice

haber tenido problemas para acceder a prestaciones de salud es menor al 20% en la mayoría de los casos, quienes se ubican en los menores quintiles presentan una mayor proporción de casos que reporta haber tenido problemas para ser atendidos, conseguir hora, acceder a medicamentos, o llegar a la consulta. Estas cifras son preocupantes considerando que, según lo describe el enfoque de determinantes sociales de la salud, las personas de menores ingresos suelen presentar peores estados de salud (López, Escudero & Dary, 2008).

Sobre esto último, la salud de las personas depende en gran medida de las condiciones donde se desenvuelven cotidianamente, lo cual se encuentra ligado su situación socioeconómica. Por ejemplo, las personas de estratos socioeconómicos bajos presentan una mayor dificultad para acceder a alimentos no-procesados y ricos en nutrientes, como frutas y verduras frescas, razón por la que consumen una mayor proporción de alimentos calóricos altos en carbohidratos y azúcares (Merhout & Doyle, 2019). Por lo mismo, se

GRÁFICO 1

Porcentaje de la población que declara haber tenido algún problema para obtener atención en los últimos 3 meses, por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar



Fuente: CASEN 2017²⁸ (MIDESO, 2018c)²⁹

²⁸

²⁹ Se excluye la categoría de respuesta "No sabe/No responde".



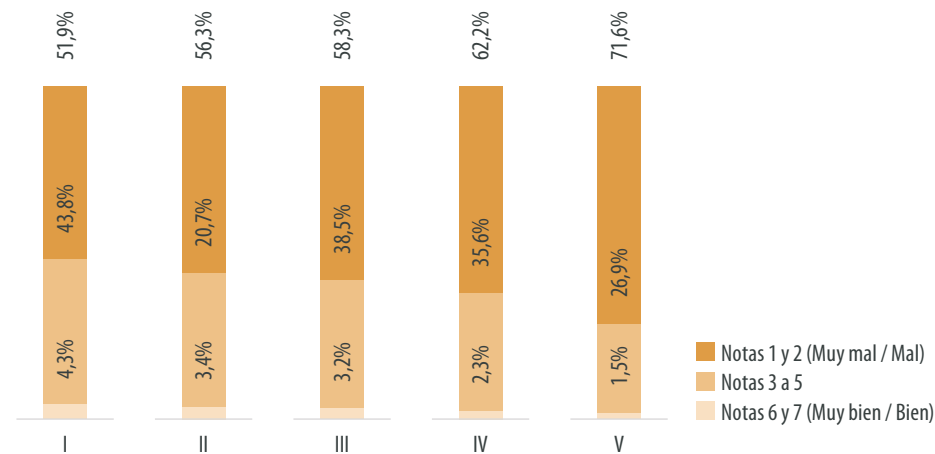
incrementa la probabilidad de desarrollar enfermedades crónicas no-transmisibles como obesidad, hipertensión, y diabetes. De igual modo, la capacidad socioeconómica influye en la capacidad de los hogares para vivir en entornos libres de contaminación, y habitar viviendas con condiciones que posibilitan mantener niveles adecuados de protección frente a temperaturas extremas, humedad, evitar la contaminación intra-domiciliaria (Cáceres, 2015), y mantener una salud mental adecuada gracias al resguardo de la privacidad y uso del espacio. Como se observa en el Gráfico 2, la autopercepción del estado de salud mejora a medida que aumenta el quintil de ingresos, lo que se ejemplifica en que mientras el 51,9% de quienes pertenecen al primer quintil ponen nota 6 o 7

a su estado de salud, el 71,6% de quienes integran el En los Círculos Territoriales realizados a fines de 2019 por Techo, Fondo Esperanza y el Hogar de Cristo, la salud aparece como la *tercera causa de la crisis social actual* con mayor proporción de votos³¹ (42,8%). Las razones expresadas para priorizar esta causa coinciden con las planteadas en los estudios citados: malos tratos al interior de los establecimientos públicos de salud, carencia de hospitales y especialistas, abultadas listas de espera, enfermedades no cubiertas, casos de colusión farmacéutica, y la patente desigualdad entre el sistema público y el privado. Sobre esto último, se califica como injusto el hecho de que se requiera contar con una suma significativa de dinero para acceder a servicios de salud de calidad, lo cual

permite a una fracción reducida de la población contar con prestaciones de forma rápida y eficaz. Sobre las propuestas surgidas para abordar los problemas en este ámbito, destaca una *mejora a la calidad del sistema de salud pública* (63%), lo cual implica una inyección de mayores recursos por parte del Estado con el fin de contratar más especialistas, crear más recintos hospitalarios y reducir las listas de espera. Asimismo, se propone una *salud equitativa y digna para todos y todas* (32%), lo que implica que todos los habitantes del país puedan acceder a una salud de calidad más allá de su nivel de ingresos, ya sea incorporando más enfermedades en el sistema AUGES, mediante la eliminación del copago en los centros de salud, o la implementación de un sistema único de salud³².

GRÁFICO 2

Distribución de la población de 15 años y más según percepción del estado de salud por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar



Fuente: Elaboración propia a partir de CASEN 2017³⁰

³⁰ Se excluye la categoría de respuesta "No sabe/No responde".

³¹ Según la IV Encuesta Nacional de Derechos Humanos (2018), la salud fue identificada por los encuestados como el derecho más conocido (22% de las personas consultadas lo identificaba como un derecho).

³² Estas demandas son coincidentes con las expresadas por los participantes de los 1.233 cabildos ciudadanos organizados por Unidad Social a lo largo del país, de los cuales el 68% mencionó demandas relacionadas con la mejora al sistema de salud público, con acciones como dotar de mayores recursos humanos al sistema público; la creación de un sistema de salud único, universal y solidario; regular en mayor medida el acceso a los medicamentos; entre otras propuestas similares (Unidad Social et al., 2021).



b TRABAJO E INGRESOS

La Declaración Universal de los Derechos Humanos asegura el derecho al trabajo, a su libre elección, bajo condiciones equitativas y satisfactorias, así como a la protección del desempleo (artículo N°23), un mandato que resuena en la actual Constitución de Chile, la que establece el derecho a la “libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución” (artículos N°19 y N°16), así como “el derecho a la seguridad social” (artículos N°19 y N°18).

Desde el período previo al denominado *estallido social* del año 2019 hasta la actualidad (INE, 2021b), las personas que no forman parte de la fuerza de trabajo pero que buscaron un empleo en el corto plazo o que admiten disposición a trabajar (definidos como inactivos potenciales³³), han aumentado en un 62,8%, alcanzado a más de 1.200.000 personas. La mayor parte de este grupo corresponde a mujeres (56,8%) y a jóvenes de entre 15 y 29 años de edad (34,6%). Además, se compone en gran proporción por personas con un bajo nivel educacional: 2 de cada 3 inactivos potenciales tienen educación secundaria completa o menos (66,6%). Cabe señalar que los inactivos potenciales enfrentan brechas distintas a las de quienes se encuentran desocupadas³⁴, dado que en el caso de los primeros se requieren abordar problemas como el cuidado

de terceros, compatibilizar estudios con el trabajo, entre otros. Junto con lo anterior, es necesario abordar las brechas de quienes ya no forman parte del mercado laboral por “razones de desaliento” (10,9%), es decir, personas que abandonaron la expectativa de encontrar un empleo que se acomode a sus perfiles laborales.

De cara a lo anterior, la intermediación laboral para la activación de grupos excluidos debe dar respuesta al 32,8% de las personas que en 2019 pertenecían al quintil más bajo de ingresos y que hoy se encuentran inactivos (MIDESO, 2020), y a grupos como los miles de jóvenes que producto de la pandemia por COVID-19 corren el riesgo de empeorar sus resultados de empleabilidad con consecuencias que pueden extenderse hasta por 15 años (BID, 2021), a las mujeres que durante el periodo de confinamiento han tenido que hacerse cargo del cuidado de niños y niñas, a personas con discapacidad, a adultos mayores dependientes, a las personas con trayectorias informales de empleo que requieren soluciones de seguridad social y facilitar su transición – cuando lo deseen – al empleo formal, entre otras poblaciones especialmente excluidas del mercado laboral.

En un plano complementario, el nivel educacional de las personas influye en gran medida en sus posibilidades de desarrollo dentro del mercado laboral, condicionando aspectos como el desempeño, la adquisición de nuevas competencias y el nivel de ingresos percibidos. Según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 2017 (MIDESO, 2018), un 67,5% de las personas entre 18 y 60 años tienen un nivel educacional equivalente a cuarto medio completo o menos, proporción que crece al considerar los tramos etarios superiores (76,9% entre

45 y 59 años, y 85,2% en personas de 60 años o más). Estos niveles se vinculan, a su vez, con los ingresos percibidos (MIDESO, 2018d): \$228.000 para quienes no cuentan con educación formal, y \$368.925 para las personas con solo enseñanza media completa. En contraste, las personas con estudios superiores completos presentan ingresos de entre \$508.057 y \$948.772. En tanto, la Comisión Nacional de Productividad (2018a) evidencia que entre los hogares por sobre la línea de la pobreza, un 33% cuenta con al menos un integrante con educación superior completa, proporción que alcanza apenas el 7% en el caso de los hogares bajo la línea de pobreza.

Una situación similar situación ocurre con el desarrollo de competencias: los resultados en la prueba de habilidades PISA (Programme for International Student Assessment) muestran que a mayor nivel socioeconómico menor es la proporción de estudiantes en nivel 2 o menor, y mayores en los grupos que están en nivel 3 o superior. En efecto, la Comisión Nacional de Productividad (2018b) afirma que Chile es el país OCDE con peor desempeño respecto del nivel de competencias, con más de un 30% en el nivel más bajo de competencias y sólo un 2% en el más alto. Más aun, se observan diferencias en el desarrollo de competencias por género en desmedro de las mujeres, por nivel educacional de los padres (a favor de aquellos con mayor educación), y por edad, siendo menor el logro de competencias entre la población de mayor edad. Las desigualdades en el acceso a la formación y sus múltiples repercusiones en el ámbito laboral han sido foco de interés en el desarrollo de orientaciones de política pública. En su recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos, la *United Nations*

³³ En rigor, los inactivos potenciales son personas que no se encuentran ocupadas ni en búsqueda de empleo, pero que cumplen con (i) haber buscado empleo dentro de las 4 semanas previas a la consulta, y que ya no se encuentran disponibles para trabajar; o, (ii) no haber buscado empleo dentro de este período, pero mostrar disposición a trabajar si tuvieran la posibilidad.

³⁴ Personas que no busca un empleo de forma activa o que, habiéndolo hecho recientemente, ha experimentado un cambio en su situación que lo lleva a desistir de esta idea.



Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO, 2015) promueve la toma de acciones para aumentar las oportunidades de aprendizaje para personas jóvenes y adultas con foco en la alfabetización, el desarrollo de competencias básicas, la educación permanente y el desarrollo de competencias profesionales.

En otro ámbito de interés, el sector informal del mercado laboral se caracteriza por la ausencia de previsión social, la no cobertura de la legislación laboral, jornadas laborales más largas, e ingresos más irregulares y bajos (Salazar-Xirinachs & Chacaltana, 2019). Según datos de la sexta Encuesta de Microemprendimiento 2019 un 53,1% de los microemprendedores en Chile son informales, los cuales además señalan haber iniciado su negocio por necesidad en un 56,7% de los casos. Con respecto a las razones para no formalizar, un 48% señala que el negocio es demasiado pequeño o la actividad es poco frecuente, lo que se refleja en las utilidades de los negocios: un 50% de los microemprendimientos informales presenta una ganancia mensual menor o igual a \$172.000, el cual se encuentra por debajo del ingreso mínimo mensual de \$288.000 (Febrero 2019). Asimismo, se observa una clara brecha entre los negocios formales y los informales: la ganancia mensual percibida por los emprendedores informales representa una tercera parte de la ganancia percibida por el 50% de los negocios formales (aproximadamente \$500.000). Asimismo, en lo referente a la protección social, el porcentaje de emprendedores informales que cotiza en una institución de salud representa casi la mitad de la proporción de emprendedores formales que lo hace (33,8% y 63,9% respectivamente), lo cual significa que quienes más

necesitan de la protección social corresponden a los más desprotegidos. En relación con esto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2002) señala que los trabajadores informales son los más expuestos a riesgos a la salud. Además, muchos de los trabajadores informales se emplean directamente desde sus viviendas, lo que representa una externalización del riesgo laboral hacia sus familias y vecinos.

Por otra parte, tanto los microemprendedores informales como los formales señalan que los factores que más limitan el crecimiento de los negocios corresponden a las faltas de clientes y financiamiento, reflejando este último una diferencia más amplia entre informales y formales (25,2% y 18,7% respectivamente). La limitación financiera se asocia a la ausencia de historial crediticio, y a la falta de avales o bienes que permitan respaldar los compromisos adquiridos, lo que impide inyectar un mayor volumen de capital para invertir en tecnologías o maquinarias que contribuyan a mejorar la productividad.

Desde una perspectiva de género (INE, 2019), el 57,3% de las microemprendedoras son informales, cifra que cae a al 42,8% para el caso de su contraparte masculina. Respecto a la motivación para emprender, la razón “por necesidad” es más prevalente en mujeres (57,4%) que en hombres (40,1%). Al examinar en mayor profundidad qué implica esta razón, tanto en hombres como en mujeres la “necesidad” se entiende desde el punto de vista de la satisfacción de necesidades básicas (31,0% y 39,4% respectivamente), seguida en el caso de las mujeres por la opción de responsabilidades familiares con un 22,2% versus un 5,1% en los hombres. En este sentido, se observa

que las mujeres destinan semanalmente en promedio casi el triple del tiempo que destinan los hombres a las actividades de cuidado y domésticas no-remuneradas, lo cual se explica por razones culturales que adjudican a la mujer las labores reproductivas y de cuidado, que van en detrimento de sus posibilidades de emprender y, en definitiva, afecta sus posibilidades de revertir la brecha de ingresos que presentan en relación con los hombres:

“La tendencia de las mujeres a acceder a jornadas laborales más reducidas para conciliar el tiempo laboral con el tiempo dedicado a la maternidad y la mantención del hogar, sumado a su permanencia en trabajos informales y a las numerosas interrupciones que presentan a lo largo de su trayectoria laboral, corresponden a factores que producen inequidades en la protección social de hombres y mujeres, así como en una dificultad de tener seguridad social en regímenes contributivos.” (Vaca, 2019, p.22)

Las numerosas dificultades que enfrentan las mujeres para mantener trayectorias laborales a tiempo completo, continuas y en el marco de empleos formales, producto de la desigual distribución de las tareas domésticas y de cuidado, se suman a la falta de reconocimiento del trabajo no-remunerado como una actividad indispensable para el funcionamiento de la sociedad. En este sentido, lograr una distribución equitativa del trabajo remunerado entre hombres y mujeres, así como visibilizar y valorizar este tipo de actividades tradicionalmente comprendidas como “no-productivas”, corresponden a desafíos que entrecruzan de cara al objetivo de mejorar las condiciones laborales y los ingresos de las mujeres en el país.



c VIVIENDA Y TERRITORIO

Debido a su centralidad en la vida de las personas y las comunidades humanas, la vivienda ha sido reconocida y protegida jurídicamente como derecho humano en una amplia gama de declaraciones e instrumentos internacionales y regionales. El derecho a la vivienda, como parte del derecho humano a un estándar de vida adecuado, está reconocido en el artículo N°25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y está consagrado como una obligación estatal en el artículo N°11 del PIDESC. Del mismo modo, el derecho a la vivienda se encuentra reconocido en otros tratados internacionales de derechos humanos que protegen a grupos especialmente desaventajados o vulnerables, tales como: la Convención de los Derechos del Niño; la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y; la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otros. A nivel regional, el derecho a la vivienda está consagrado explícitamente en la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre; en el Convenio Europeo relativo al Estatuto del Trabajador Migrante (Council of Europe, 1977) y la Carta Social Europea (Department of the European Social Charter, 2007).

A pesar del extenso tratamiento que ha tenido el derecho a la vivienda en diversas fuentes de derecho internacional, este derecho no encuentra reconocimiento expreso en la Constitución de Chile. La ausencia de regulación constitucional del derecho a una vivienda adecuada es alarmante desde la perspectiva de los derechos humanos pues produce diversos efectos en la práctica. El primero de ellos se vincula con el enfoque de derechos que deberían adoptar las políticas públicas. Al respecto, Abramovich (2006) afirma que la

introducción del derecho a la vivienda en el ámbito de las políticas públicas genera que:

“El punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar (...) Ya no se trata solo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos.” (p. 40)

De este modo, la ausencia de una regulación específica de este derecho reproduce el lenguaje y funcionamiento del sistema público desde un marco de comprensión asistencialista o de beneficencia, excluyendo así el enfoque de derechos. El segundo efecto derivado de la carencia del lenguaje de derechos es la imposibilidad de exigir el derecho a la vivienda ante los tribunales de justicia: no es justiciable. De existir un reconocimiento constitucional de la vivienda como un derecho justiciable, los tribunales de justicia podrían conocer de vulneraciones individuales al derecho a la vivienda, proveyendo de un medio que permite revisar si las políticas públicas reclamadas cumplen con los principios de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad e igualdad que establece la Constitución (Schönsteiner et al., 2016).

Más grave aún, el derecho a una vivienda adecuada no sólo se omite en el texto constitucional, sino que ni siquiera tiene un reconocimiento legal. En este sentido, Rajevec (2010) señala que:

“Aunque Chile cuenta con una legislación en materia urbanística y de vivienda que ha permitido a la Administración desarrollar una intensa política de vivienda... no [la] ha estructurado (...) partiendo de la base de la existencia de un derecho a la vivienda sino, más bien, ha aprobado estas normas como parte de las que caben dentro de la amplia libertad de configuración que tiene el legislador, dotando además a la Administración de importantes facultades discrecionales” (p. 258)

Considerando el actual panorama normativo y los estándares internacionales en la materia, es posible identificar cinco nudos críticos o brechas que dificultan el habitar en dignidad (TECHO-Chile & Fundación Vivienda, 2020).

En principio, se evidencia un incremento sostenido del déficit habitacional en los últimos 5 años. Según estimaciones realizadas en base a CASEN 2017, se requieren 497.615³⁵ viviendas nuevas para solucionar el déficit cuantitativo³⁶, mientras se requieren realizar mejoras a 1.303.484 viviendas para subsanar el déficit cualitativo³⁷. Estas cifras representan un aumento de 27 y 7 puntos porcentuales -respectivamente-

³⁵ Las últimas aproximaciones del MINVU indican que el déficit habitacional cuantitativo estaría cerca de las 600.000 viviendas (Diario Financiero, 2021).

³⁶ Déficit habitacional cuantitativo: Indicador que mide el número de viviendas requeridas para dar alojamiento a hogares allegados, núcleos secundarios hacinados y para reemplazar viviendas irre recuperables (Fundación Vivienda, 2018).

³⁷ Déficit habitacional cualitativo: Indicador que mide el número de viviendas a mejorar o recuperar, incluyendo viviendas con requerimientos de ampliación, de mejoramiento o conservación material, o de acceso a servicios básicos (Fundación Vivienda, 2017).



en comparación a los resultados arrojados por CASEN 2015, cifras que se aproximan a las obtenidas en la medición del año 2011 y que, por ende, evidencian un retroceso en las condiciones de habitabilidad del país. Asimismo, es posible constatar un aumento en la cantidad de asentamientos informales. Actualmente existen 81.643 familias habitando en 969 campamentos en Chile, lo que en comparación a las cifras arrojadas por el catastro elaborado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en 2019 refleja un aumento de 74 puntos porcentuales, con una población tres veces superior en comparación a la existente hace una década (Fundación Techo-Chile & Fundación Vivienda, 2021a).

Es importante destacar que el déficit habitacional se ha concentrado en aquellos sectores urbanos que concentran la mayor cantidad de requerimientos (salud, educación, transporte público, áreas verdes, entre otros). Como describe la Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014), las políticas de vivienda que han privilegiado la construcción de una mayor cantidad de viviendas por sobre su adecuada localización en la ciudad, han dado lugar a su exclusión del acceso a bienes públicos, generando dinámicas de segregación que impactan directamente en la calidad de vida de sus habitantes.

Por otro lado, el modelo de *habilitación de mercados de vivienda* establecido durante la dictadura militar minimizó el rol del Estado en la producción y diseño de las viviendas, para convertirlo en un simple gestor de la demanda y proveedor de subsidios. El sector privado, en cambio, asumió un rol protagónico en la creación de oferta habitacional (Navarro, 2005). Como plantea Gil (2019), la situación descrita ha provocado que las estrategias del mercado en materia habitacional no den como resultado una oferta de viviendas

asequibles y con una localización adecuada para los hogares de mayor vulnerabilidad socioeconómica, generando, en cambio, patrones de inequidad y marginación. Aunque la utilización de subsidios permitió una importante reducción del déficit habitacional cuantitativo en las familias de menores recursos, la modalidad de subsidio propio se ha instaurado como el principal instrumento de la política habitacional, lo cual instala consigo una lógica profundamente individualista en el acceso a la vivienda. Esta perspectiva, a su vez, no ha estimulado diseñar programas en base a enfoques alternativos a la propiedad individual (como cooperativas o fideicomisos de tierras). Por lo mismo, los subsidios se han demostrado como una herramienta insuficiente para contrarrestar el funcionamiento del mercado de suelo en el país³⁸, que no responde a las necesidades de la mayor parte de la población (Brain & Sabatini, 2006). En términos concretos, a pesar de que se ha demostrado la existencia de suelo disponible en zonas céntricas (Vergara et al., 2020), la imposibilidad de encontrar terrenos bien localizados a precios asequibles para la construcción de viviendas sociales se ha mantenido como una de las principales trabas para los gestores de estos proyectos. En definitiva, el repliegue de las funciones del Estado y la ausencia de una planificación urbana integrada, surgen como factores que explican una patente falta de políticas de suelo que permitan asegurar viviendas dignas a la población.

³⁸ En los círculos territoriales realizados en las comunidades que viven en campamentos entre noviembre de 2019 y enero de 2020, las personas que participaron manifiestan que el acceso a la vivienda es un sueño casi inalcanzable y que la postulación a subsidios es un muy mal sistema, adjudicárselos es muy difícil y que el dinero que entrega es muy poco para comprar una casa.

En relación con lo anterior, aunque se ha avanzado en el reconocimiento de las demandas ciudadanas y en la apertura de espacios institucionales para la participación democrática, no se han logrado consolidar instancias de incidencia ciudadana con reales consecuencias en materia de políticas públicas y legislación. La ciudadanía es entendida, más bien, como receptora de información y como una contraparte consultiva, cuyas observaciones no necesariamente conducen a acuerdos vinculantes (Delamaza et al., 2012). La vivienda, en Chile, suele entenderse fundamentalmente desde su dimensión material, en tanto edificación e instalaciones que permiten satisfacer necesidades en mayor o en menor grado. No obstante, la vivienda también representa un factor clave en el proceso de acondicionamiento al entorno que establecen quienes la habitan. Por lo mismo, el derecho a la vivienda no solo –ni principalmente– implica asegurar la provisión del “bien” vivienda, también incluye la necesidad de cautelar que dicho proceso de “habitar” se pueda desarrollar adecuadamente. Esto significa, por ejemplo, garantizar espacios de decisión de los habitantes en diversas etapas del proceso de diseño, y posibilitar su participación –ya sea individual o colectiva– en la producción y consolidación de sus viviendas, barrios y ciudades en general.

Por otra parte, los precios de las viviendas (tanto en términos de arriendos como de compra) representan una carga difícil de soportar para muchas familias³⁹. Al respecto, una investigación realizada el año 2021 por el Centro de Estudios Socioterritoriales (CES) de TECHO-Chile y Fundación Vivienda, examinó distintos indicadores de asequibilidad a la vivienda para las formas de tenencia más extendidas en nuestro

³⁹ El 31% de las familias dice que llegó a vivir a campamentos debido al alto costo del arriendo (MINVU, 2019).



país (arriendo y propiedad), revelando que la vivienda resulta inasequible para la mayor parte de la población. En relación con el arriendo, hacia 2019 un 41,8% de los hogares arrendatarios del Gran Santiago gastaba más de un 30% de sus ingresos a este ítem, considerando exclusivamente los costos directos de arriendo. Sin embargo, esta sobrecarga no se comporta de la misma forma de acuerdo con los quintiles de ingreso: al comparar el ítem entre el quintil de más ingresos y el resto es posible constatar que mientras la fracción sobrecargada de los primeros cuatro quintiles sobrepasa sistemáticamente el 40% de los ingresos, en el quintil de más altos ingresos este se encuentra casi siempre bajo el 10%. Por su parte, al revisar los datos de acceso a vivienda en propiedad, el panorama no resulta ser mucho más alentador. Utilizando el Price Income Ratio (PIR)⁴⁰, el mismo estudio observa que el hogar mediano en el Gran Santiago demoraría 10,85 años en comprar la vivienda mediana en valor de mercado, destinando todos los ingresos familiares a dicho propósito. Las dificultades para acceder a la vivienda se han reforzado por el explosivo crecimiento del mercado de viviendas como espacio para la inversión (Fundación Vivienda, 2017), lo cual da cuenta sobre la gran importancia del mercado inmobiliario en la forma que adquiere el espacio urbano (De Mattos, 2016). De este modo, el modelo vigente ha impulsado la conversión de la vivienda en un activo financiero integrado a un mercado globalizado, potenciando su valor de cambio y transformando

a los titulares de derechos en consumidores cuyo acceso a la vivienda depende de su capacidad de pago (ONU, 2018).

Por último, nuestras ciudades han sido construidas en base a las necesidades de un ciudadano abstracto “promedio” (generalmente hombres, jóvenes y sin problemas de movilidad) sin hacer reparos en otras maneras de “habitar” el espacio (De Simone, 2019). No es novedad que la política urbana y habitacional actual carece de perspectiva de género⁴¹ y, por lo mismo, tampoco es casual que sean las mujeres quienes experimentan con mayor intensidad la exclusión habitacional⁴². El Fondo Solidario de Elección de Vivienda (D.S N° 49)⁴³ presenta una tasa de beneficiarias mujeres del 81,5% (Dirección de Presupuestos de Chile, 2020) lo cual evidencia un espectro de la feminización de la pobreza, que surge, entre otras cosas, como consecuencia de la alta dependencia económica de las mujeres por los bajos niveles de escolaridad, bajos ingresos y brechas en el acceso al mercado laboral formal.

Desde una perspectiva normativa, los subsidios chilenos de vivienda propia están diseñados para familias estandarizadas bajo una mirada hegemónica, constituida por un padre benefactor, una madre cuidadora e hijos beneficiarios. En la postulación se exige presentar un núcleo familiar declarado,

siendo prohibitiva la participación de familias unipersonales. Además, se asigna puntaje por carga, incentiva el aumento del número de integrantes de un grupo. Por otra parte, las viviendas obedecen a una normativa técnica que especifica los metros cuadrados máximos, la existencia de sólo un baño y dos o tres dormitorios. En definitiva, son casas o departamentos que, en su mayoría, no responden a las necesidades de sus usuarios⁴⁴, propiciando fenómenos inadecuación habitacional como el allegamiento y el hacinamiento y situaciones de urgencia como la violencia intrafamiliar, cuya prevalencia es considerablemente mayor para mujeres⁴⁵. Por último, estas viviendas tienden a localizarse en comunas periféricas provocando la ruptura de las redes vecinales y familiares, fundamentales para sostener las labores de cuidado, limitando la autonomía de las mujeres.

En este sentido, las políticas públicas que abordan la provisión de viviendas y el diseño urbano no han incorporado una perspectiva que reconozca las necesidades particulares de las mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, entre otros grupos especialmente vulnerables. La desigualdad y exclusión en las ciudades como tendencias no sólo persistentes, sino crecientes, nos plantea múltiples desafíos. Por una parte, es necesario profundizar en el fenómeno de exclusión urbana desde múltiples perspectivas,

⁴⁰ El Price Income Ratio (PIR) es un indicador que relaciona el ingreso disponible de la población con el precio de la vivienda de referencia. En particular, el Price Income Ratio (PIR) divide el precio mediano de la vivienda en una ciudad determinada sobre el ingreso anual del hogar mediano. De esta manera, el PIR entrega la cantidad de años que se demoraría una familia “representativa” en comprar la casa “representativa” de la ciudad, destinando todo su ingreso a este único fin.

⁴¹ El 80% de los dirigentes de las 140 comunidades de campamentos con que trabaja TECHO-Chile son mujeres, y también el 80% de las beneficiarias del principal programa de Fundación Vivienda lo son.

⁴² Para más información sobre el contenido expuesto con relación a la exclusión habitacional y urbana desde una perspectiva de género, véase: <https://ceschile.org/wp-content/uploads/2020/11/exclusion-habitacional.pdf>

⁴³ El D.S. 49 Fondo Solidario de Elección de Vivienda es el principal programa en materia de vivienda social

⁴⁴ En los círculos territoriales realizados en las comunidades que viven en campamentos entre noviembre de 2019 y enero de 2020, las personas que participaron comentan que las soluciones muchas veces no se ajustan a las necesidades reales de las familias.

⁴⁵ De acuerdo con las cifras de la Cuarta Encuesta Nacional de Violencia Intrafamiliar contra la mujer y Delitos Sexuales (del año 2020) el 41,4% de las mujeres que habitan en ciudades han sufrido violencia sexual, económica, psicológica y/o física al menos una vez en su vida.



que permitan construir un relato que integre la diversidad de experiencias en la ciudad. Por otra parte, lograr que las ciudades sean parte de la solución requiere que se tomen en consideración y se aprenda de las estrategias desarrolladas en los propios territorios, ya que estas nacen de las necesidades urgentes de sus habitantes y nos muestran capacidades desarrolladas por las comunidades.

d EDUCACIÓN

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (AGNU, 1948) establece en su artículo N°26 que toda persona tiene derecho a la educación. Además, señala que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; y que favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos. Por su parte, la Convención de los Derechos del Niño (AGNU, 1989) ratificada por Chile en 1990 señala en su artículo 28 que se reconoce el derecho de los NNA a la educación y que los Estados deberán implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, fomentar el desarrollo de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, y hacer la enseñanza superior accesible a todos.

Por su parte, la Constitución chilena vigente desde 1980 establece en su artículo N°19 (10) el derecho a la educación indicando que ésta “tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida”, y que “los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos y que corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho” (BCN, 2021). Luego, en el artículo

N°19 (11) la Constitución se refiere a la libertad de enseñanza, estableciendo que “incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”, agregando que la libertad de enseñanza “no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional”. Por último, al revisar el artículo N°20 de la Constitución actual se observa que el derecho de las personas a recurrir a la Corte de Apelaciones en caso “de actos u omisiones arbitrarias o ilegales [que impliquen] privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19” es válido para múltiples derechos, incluida la libertad de enseñanza, pero no para el derecho a la educación.

A partir de estos principios, y sobre un modelo basado en la privatización y correspondiente disminución de la participación del Estado en la provisión de las políticas sociales (Castiglioni, 2001; 2005), durante la década de 1980 en Chile se diseñó e implementó un sistema educacional compuesto por actores públicos (los municipios) y privados subvencionados⁴⁶ por el Estado, es decir, entregando un servicio educacional mientras reciben financiamiento en función de la demanda de estudiantes atendida. De este modo, las escuelas públicas y privadas son financiadas por el Estado vía “voucher”⁴⁷, es decir, comienzan a recibir una subvención según el número de estudiantes que efectivamente asisten a clases, constituyéndose en un incentivo para que los establecimientos aseguren una asistencia regular y la retención de sus alumnos (Cox, 2001; Mancebo, 2012; Torche, 2005). Estos elementos representan

⁴⁶ Establecimientos privados con y sin fines de lucro, que reciben financiamiento estatal.

los aspectos principales de una política educacional basada en el mercado, caracterizada por tres elementos claves (Gewirtz et al., 1995; Plank & Sykes, 2003; Bellei, 2020):

- La elección de la escuela por parte de las familias (o por parte de los colegios cuando seleccionan).
- La competencia entre escuelas (por estudiantes y por resultados educativos).
- La autonomía en la gestión de los centros escolares (no así a la hora de la rendición de cuentas externa en que el Estado ejerce, crecientemente, mayor supervisión y control).

En este marco, son las familias quienes “mejoran” el sistema educacional mediante la postulación a establecimientos que perciben como “atractivos”, los que, a su vez, están inmersos en una presión competitiva por captar “buenos” estudiantes para alcanzar la sostenibilidad financiera y construir un prestigio institucional (Bellei, 2020). Por otro lado, esta lógica mercantil también ha sido aplicada al Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC), buscando que los establecimientos educativos rindan cuenta sobre su desempeño a través de pruebas estandarizadas y otros indicadores que definen cuáles son los objetivos, logros y productos que deben obtener para ser “de

⁴⁷ El financiamiento vía “voucher” corresponde a un sistema de financiamiento mediante el cual el Estado entrega recursos a entidades públicas y/o privadas que proveen servicios sociales (educación, salud, previsión social, etc.) en función de la demanda atendida. En el caso de la educación chilena, el “voucher” corresponde a una subvención que se entrega por estudiante matriculado y asistiendo a clases. Dado que la asistencia de los estudiantes es variable durante el año escolar, especialmente en sectores de mayor pobreza y vulnerabilidad, los recursos financieros que reciben las escuelas fluctúan durante el año, lo que dificulta el pago de costos fijos de los establecimientos educativos y su sostenibilidad financiera en el largo plazo.



calidad”, y así obtener “reconocimiento”. La puesta en práctica de estas perspectivas genera simultáneamente dos resultados no del todo coherentes: uno que fomenta la segregación educativa (Hsieh & Urquiola, 2006; Lubienski et al., 2009; Valenzuela et al., 2006), y otro que homogeniza el sistema de enseñanza-aprendizaje (Ravitch, 2011; Bellei, 2020).

Bajo las lógicas de este modelo educativo, las escuelas perciben como una ventaja la exclusión de estudiantes catalogados como desafiantes en términos de aprendizaje (Ball & Youdell, 2009; Bellei, 2020). Del mismo modo, las familias se han sumergido en la lucha por un cupo en una “buena escuela”, definida no solo como aquella que demuestra buenos resultados académicos, sino también como aquella que permite diferenciarse y separarse de otros estratos socioeconómicos o grupos sociales “menos favorecidos”. Este fenómeno es observable en otros sistemas educativos que han introducido lógicas de elección de escuela y competencia tales como Reino Unido, Estados Unidos y otros países anglosajones (Ladd, 2002; Ladd, 2003; Plank & Sykes, 2003; Walford, 1992; Waslander & Thrupp, 1995). En línea con lo anterior, las pruebas estandarizadas provocan un “estrechamiento curricular”, en la medida que los contenidos son reducidos a todo lo que la prueba evalúa y nada más, junto con una desprofesionalización de la docencia al dejarle cada vez menos grados de libertad a los docentes para el diseño del proceso de enseñanza-aprendizaje (Ravitch, 2011; Bellei, 2020). Estos incentivos configuran un escenario de escuelas crecientemente homogéneas, socialmente segregadas y estandarizadas en lo curricular y pedagógico (Gauri, 1998; Gauri & Vawda, 2004; Plank & Sykes, 2003; Bellei, 2020).

En virtud de lo anterior, desde el 2006 en adelante se han instalado demandas sociales que han estimulado distintas reformas al modelo educacional (Corvalán & García Huidobro, 2016), tales como la Ley de Inclusión Educativa (BCN, 2015) o la Ley de Nueva Educación Pública (BCN, 2017). Sin embargo, el financiamiento vía voucher, mecanismo fundamental de la lógica de mercado instalada en la política educacional, incluso se ha visto fortalecido con leyes como la de Subvención Escolar Preferencial (SEP) o la subvención por gratuidad (Bellei, 2020).

Dentro del sistema educacional descrito son los estudiantes más vulnerables quienes se han visto afectados en mayor medida por sus incentivos perversos. Como ejemplo de esto, las escuelas tienden a rechazarlos al ser percibidos como más difíciles de educar. Además, el sistema educativo tiende a concentrarlos en escuelas urbanas apartadas, rurales o territorialmente aisladas, lo cual dificulta su acceso a mejores oportunidades. Sumado a lo anterior, a estos “guetos” educacionales se les exige demostrar resultados educativos equiparables a los del resto de los establecimientos educativos, aunque se encuentren en una situación de desventaja. Estos factores reproducen y amplían las brechas educativas de aquellos estudiantes que nacen y crecen en situación de pobreza, lo cual aumenta la probabilidad de que se vean excluidos del sistema educacional regular por no calzar sus desempeños con las prácticas y los resultados esperados. Así, los niños, niñas y jóvenes vulnerables y/o vulnerados van acumulando desventajas de distinto tipo que afectan sus posibilidades futuras de inclusión (Hogar de Cristo, 2019; Portales-Olivares et al., 2019).

En la actualidad, según el Centro de Estudios del Ministerio de Educación (Mineduc, 2020), existen 186.000 niños, niñas

y jóvenes (NNJ) entre 5 y 21 años que se encuentran fuera del sistema educativo sin haber completado su educación obligatoria y que presentan dos o más años de rezago. Además, de acuerdo con cifras del 2021, los efectos económicos y sociales de la pandemia del COVID-19 han sumado 40.000 estudiantes más que han dejado de asistir al sistema educativo regular (MINEDUC, 2021). Por otra parte, según datos de CASEN 2017 estos NNJ pertenecen en su mayoría (62,5%) al 40% más pobre de la población, dando cuenta que la situación de exclusión educativa está relacionada con la exclusión social en la que viven, caracterizada por precariedades de tipo habitacional y un menor acceso a distintos bienes y servicios esenciales (Linares, 2013). En este plano, la familia puede constituirse como un contexto adverso, en la medida que la pobreza representa una dificultad para cumplir de manera adecuada los roles parentales, lo que se plantea como un factor de riesgo que incrementa la probabilidad de exclusión educativa (Hogar de Cristo, 2019).

A pesar de todo lo anterior, existen factores escolares y extraescolares protectores que contribuyen a evitar la interrupción de la trayectoria educativa de NNJ que nacen y crecen en pobreza. Entre los factores escolares cabe mencionar el vínculo que las y los estudiantes establecen con sus profesores, las características, calidad, pertinencia y adecuación de la experiencias de enseñanza aprendizaje que la escuela ofrece, y la relación de confianza que se establece entre los actores educativos y las familias y/o los cuidadores de los NNJ (Hogar de Cristo, 2019). Entre los factores extraescolares que pueden proteger las trayectorias educativas cabe mencionar la presencia de un adulto significativo positivo en el contexto familiar que apoya y acompaña el proceso formativo del NNJ, el vínculo positivo de la familia del NNJ con la escuela, el



vínculo del estudiante con pares positivos que lo acompañan y apoyan, la presencia de organizaciones en el territorio que apoyan a los NNJ y sus familias, entre otros (Álvarez & Martínez, 2016; Hogar de Cristo, 2019).

Ahora bien, existe consenso por parte de la comunidad especializada sobre la importancia que revisten los primeros años de vida en desarrollo y desempeño cognitivo de las personas, etapa que puede verse vulnerada por una serie de condiciones adversas, tales como el estrés, la falta de cuidado, la mala alimentación, entre otras condiciones que pueden alterar negativamente la arquitectura cerebral en formación (Center on the Developing Child, 2007). Por lo mismo, resulta pertinente mencionar las brechas existentes en el plano de la educación inicial, cuya población objetivo abarca las edades entre 0 y 5 años. Al respecto, la cobertura en materia de educación preescolar se ha ampliado desde 1990 hasta 2017. Mientras que la tasa de asistencia de niños y niñas de 0 a 5 años era solo del 15,9%⁴⁸ en 1990, dicha cifra superó el 50% en 2017. Esta tendencia se ve más notoriamente en los 4 y 5 años, que alcanzan el 81,4% y el 95,2%, respectivamente. Como uno de los principales avances legislativos en el área, en 2013 se definió como obligatorio el segundo nivel de transición (kínder) para ingresar a primero básico.

A pesar de los beneficios que entrega la estimulación temprana, los lactantes, niños y niñas que viven en situación de exclusión social presentan un bajo nivel de matrículas en

los diferentes niveles de la educación inicial, lo cual se observa con particular fuerza en quienes presentan ambos tipos de pobreza: el 90,3% no asiste a sala cuna⁴⁹ (0 a 1 año)⁵⁰, el 60,3% no asiste a jardín infantil (2 a 3 años), y el 19,1% no asiste a pre-kínder o kínder (4 a 5 años). Con respecto a la asistencia a jardines infantiles, existe un amplio consenso científico sobre sus positivos impactos en el desarrollo de niños y niñas (MINEDUC, 2013), por lo cual representa un problema que solo el 42,4% de los niños y niñas en situación de pobreza asistan a jardines infantiles. Al observar las razones que los padres señalan para explicar esta inasistencia, el 81% declara causas asociadas a decisiones del hogar, como no considerar necesario este tipo de educación o manifestar desconfianza sobre el cuidado que entregan, mientras que el 16% restante señala dificultades económicas o de acceso. La inclusión en los niveles de pre-kínder y kínder, en cambio, aumentan (el 32,2% de los niños y niñas en doble situación de pobreza no asiste), lo cual se explica dada su obligatoriedad para ingresar a la enseñanza escolar.

Todo lo anterior es confirmado por los Círculos Territoriales organizados por Techo, Fondo Esperanza y el Hogar de Cristo, los cuales contaron con estudiantes y apoderado(as) de establecimientos educativos con alto índice de vulnerabilidad

socioeconómica. Los 238 participantes de estos círculos manifestaron que “el sistema social es desigual”, que “está hecho para que los que tienen más sigan teniendo más”, y que “la mayoría de las personas es clase media y baja y la situación para acceder a servicios es difícil, ya que existe abuso y dificultades para obtener beneficios del Estado”. Con respecto al ámbito educativo, los participantes, en general, señalan que “no todos pueden ir a escuelas de calidad” que “existe discriminación en el sistema educativo”, que la educación “es clave para lograr el desarrollo del país”, y que el sistema educativo debiese ser “más incluyente”.

En consideración de lo desarrollado, el sistema educativo en Chile enfrenta numerosos problemas y desafíos tanto a nivel de su diseño y estructura general como a escala territorial, con especial atención en aquellas escuelas que concentran una mayor cantidad de estudiantes ubicados en el 40% de menores ingresos.

Para abordar estos desafíos, se debiese apostar por construir un sistema educativo que vele por el desarrollo integral e inclusivo de todos los NNJ del país, preocupado de desarrollar aprendizajes integrales, fortalecer factores protectores y reducir factores de riesgo en la escuela, orientado a resignificar experiencias educativas traumáticas de los NNJ (si las tuvieren), y centrado en construir una nueva ética social en cada escuela y territorio que les permita a los estudiantes ser autónomos, tener un proyecto de vida propio, desarrollar una rica vida en comunidad y una rica vida interior, y prepararlos para la vida democrática, multicultural y diversa de la sociedad chilena actual. Para lograrlo, se necesita avanzar en un sistema educativo más justo, inclusivo e integrador, que se conciba como el principal motor de la cohesión social y en el cual

⁴⁸ Datos según CASEN 2017.

⁴⁹ Si bien no existe consenso sobre las ventajas que entregan los cuidados en salas cunas al desarrollo, estos dispositivos resultan fundamentales para incrementar la participación laboral femenina (Medrano, 2009) y en consecuencia, para la generación de mayores ingresos en los hogares. Considerando que el 60% de las mujeres en edad de trabajar y que viven en situación de pobreza monetaria se encuentran inactivas laboralmente, el incentivar la inclusión educativa en esta etapa resulta crucial como estrategia de reducción de la pobreza.

⁵⁰ *Ibid.*



sea primordial garantizar y proteger efectivamente el derecho a la educación y las trayectorias educativas de todas y todos los estudiantes.

2.2 POBLACIONES VULNERABLES

La pobreza y la exclusión social afecta más a ciertas categorías identitarias que a otras, las cuales están definidas en función de la edad, el género, o la etnia, por mencionar algunas. En la presente sección se describen las principales brechas en la inclusión social de poblaciones especialmente vulnerables: mujeres; niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA); personas en situación de calle, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, personas migrantes, personas pertenecientes a pueblos originarios, y personas privadas de libertad.

a MUJERES

Históricamente hablando, las mujeres se han visto subordinadas a los hombres en múltiple áreas del quehacer humano y social. En este sentido, mientras que “lo masculino” se ha asociado culturalmente a la participación de actividades públicas fuera del hogar, “lo femenino” ha quedado relegado al mundo privado o doméstico, lo cual ha restringido su participación laboral, autonomía financiera y toma de decisiones (ONU Mujeres, 2015). Así, la desigualdad de género estimula dinámicas de exclusión social que impiden a las mujeres desarrollar sus capacidades inherentes. Por ejemplo, al experimentar

un acceso limitado al trabajo remunerado, estas enfrentan mayores dificultades para percibir ingresos y contribuir a su previsión social, lo cual incrementa su vulnerabilidad socioeconómica y con ello el riesgo de vivir situaciones ligadas a la pobreza (Chant, 2008). De igual modo, la superación de la pobreza se vuelve más difícil, en la medida que la inserción laboral es la principal fuente de ingresos para la mayor parte de la población (Sehnbruch, 2012) y, sumado a esto, se les adjudica la responsabilidad de cuidar de los hijos. Además de las múltiples formas de exclusión social que experimenta esta población, la opresión hacia las mujeres se expresa en prácticas sistemáticas y cotidianas de violencia, lo que se observa en contextos como las relaciones de pareja, la vía pública, o en espacios laborales (Heise, 1998).

En términos de los derechos reconocidos internacionalmente a las mujeres –además de los genéricos que aplican para todos los grupos humanos–, es posible mencionar la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas, el derecho a condiciones de trabajo justas y favorables, el derecho a decidir el número de hijos, entre otros. Estos derechos se encuentran consagrados en marcos jurídicos como la Convención sobre la eliminación de todas las Formas de discriminación contra la mujer (AGNU, 1979), la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (AGNU, 1993), o en apartados específicos de Convención de Derechos del Niño (AGNU, 1989).

La desigualdad de género constituye un factor que vincula de modo más estrecho a las mujeres con la pobreza, en comparación a la realidad de los hombres. A pesar de que el país ha logrado avanzar en la disminución paulatina

de la pobreza por ingresos, ésta ha sido históricamente mayor en mujeres que en hombres, alcanzando en la medición de 2017 el 9% en ellas y el 8,2% en el caso de ellos. En línea con lo anterior, cabe destacar que según CASEN 2017 el 38,4% de los hogares en situación de pobreza son monoparentales, y de estos el 92% está encabezado por una jefa de hogar.

De igual modo, el porcentaje de mujeres que se encuentra fuera de la fuerza de trabajo por razones de cuidado o quehaceres del hogar también se concentra en los quintiles de menores ingresos. En términos generales, según CASEN 2017 el 20,2% de las mujeres señala esta razón para explicar su exclusión del trabajo remunerado, versus solo el 2,3% de los hombres⁵¹. Al intersectar la desigualdad de género con la socioeconómica (Gráfico 3), es posible observar que mientras el 29,4% de las mujeres del primer quintil dice estar fuera de la fuerza de trabajo por razones ligadas al trabajo doméstico, solo el 10% de las mujeres del último quintil se encuentra en esa situación. El contexto de pandemia por COVID-19 también ha influido en esta situación, con una tasa de desocupación que alcanzó el 9,8% para el caso de los hombres y el 11% para el de las mujeres (trimestre móvil diciembre 2020 – febrero 2021)⁵².

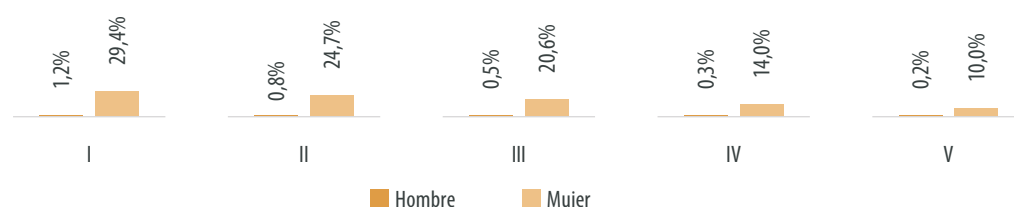
⁵¹ Valores para personas con edad igual o mayor a 18 años.

⁵² La desocupación masculina creció 2,7 puntos porcentuales en los últimos doce meses, mientras que la femenina creció en 2,2 puntos porcentuales (INE, 2021a).



GRÁFICO 3

Porcentaje de la población que se encuentra fuera de la fuerza de trabajo por razones de cuidado o quehaceres de hogar por sexo y quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017

En complemento de lo anterior, los resultados de la IV Encuesta Nacional de Derechos Humanos (2018) revelan que el 17,1% de los encuestados mencionó a las mujeres como un grupo *al que no se le respetan sus derechos humanos*⁵³, y el 18,5% de las mujeres mencionaron ser un grupo vulnerado. Con respecto a lo arrojado por los Círculos Territoriales organizados por Techo, Fondo Esperanza y el Hogar de Cristo, los Círculos con participación mayoritaria de mujeres identificaron en mayor proporción la *injusticia y la desigualdad* como causa de la crisis social (33,5%), seguido del *sistema de salud* (14,9%) y del *sistema de pensiones* (12,7%). En cuanto a las propuestas para resolver la crisis, resalta *mejorar la calidad del sistema de salud pública* (12%), *la igualdad de derechos* (8,6%), y *el cambio de constitución* (7,2%). Por su parte, el 11% de los 1.233 cabildos ciudadanos organizados por Unidad Social mencionaron la *Igualdad de Género* como una demanda, en los cuales destaca la necesidad de contar con regulaciones y políticas para promover la igualdad

⁵³ Pregunta de respuesta múltiple y espontánea.

de género, el acceso al aborto legal, la protección integral frente a la violencia de género, o la legislación y creación de políticas de reconocimiento de derechos y la diversidad de género (Unidad Social et al., 2021).

b NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (NNA)

Diversas investigaciones han demostrado que el nacer y crecer en circunstancias socioeconómicas precarias impacta negativamente en el bienestar de los NNA, pudiendo generar consecuencias desfavorables que perduren durante el resto de su trayectoria vital⁵⁴ (Fergusson, Horwood & Boden, 2008; Cohen et al., 2010; Duncan, Magnuson & Votruba-Drzal, 2017). En este sentido, la pobreza y la vulnerabilidad socioeconómica restringen el estímulo de las potenciales inherentes a todo ser humano, especialmente cuando éstos se

⁵⁴ Lo cual se pueden expresar incluso independiente de las condiciones socioeconómicas en las que se encuentren en la adultez (Cohen et al., 2010; Duncan et al., 2012; Duncan, Magnuson & Votruba-Drzal, 2015).

encuentran en etapas cruciales del desarrollo (Cooper & Stewart, 2013). Sobre esto, cabe destacar que existe un vínculo entre la pobreza y la privación del entorno familiar que afecta a los NNA, lo que en muchos casos da como resultado la aplicación de modalidades alternativas de cuidado (como la internación residencial). Aunque la separación del niño(a) de su entorno familiar debiese ocurrir como medida de último recurso, la falta de apoyo por parte del Estado de Chile a las familias en situación de pobreza ha contribuido a la institucionalización de NNA gravemente vulnerados en sus derechos, lo que contribuye a su estigmatización y criminalización.

En términos de los derechos de esta población, los son reconocidos todos los derechos garantizado en marcos generales de derechos humanos, como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (AGNU, 1948) o en el PIDESC (AGNU, 1966b). Ahora bien, la Convención de los Derechos del Niño (AGNU, 1989) destaca como el principal marco jurídico internacional



en esta materia, consagrando el *derecho a servicios sociales básicos* como la alimentación adecuada, el acceso a servicios de salud oportunos y de calidad, o una infraestructura habitacional adecuada, y *necesidades específicas*, como el derecho a que todo niño y niña separado(a) de sus padres pueda mantener un contacto directo con ambos⁵⁵ (artículo N°9), o la adopción de medidas por parte de los Estados para evitar los traslados y la retención ilícita de niños en el extranjero (artículo N°11). Dicho marco normativo fue ratificado por Chile en 1990, lo cual ha impulsado el cumplimiento progresivo de sus disposiciones en legislaciones y políticas públicas.

Sin embargo, persisten numerosos obstáculos para la implementación plena de la Convención en el país. Por ejemplo, el pese a que Chile la ratificó hace aproximadamente 30 años, el Estado no ha adecuado integralmente la legislación nacional a los contenidos de dicho tratado internacional. En este ámbito, es de especial relevancia la ausencia de una Ley de Protección Integral o de Garantía de Derechos de la Niñez (aunque existe un proyecto de ley presentado en 2015, aún sin ser aprobado). La promulgación de esta Ley permitiría derogar la Ley de Menores 16.618 (1967), la cual mantiene una perspectiva que enfatiza la *tutela*, y que por tal resulta incompatible con un marco jurídico que reconoce y garantiza los derechos de todo niño, niña y adolescente. De modo más específico, el Informe del Comité de los Derechos del Niño elaborado en 2018 (ONU, 2018), describe una omisión por parte del Estado de sus obligaciones en relación a los

compromisos adquiridos al incorporar la Convención de los Derechos del Niño en su marco legal. La violación de estas obligaciones corresponderían a la responsabilidad de respetar los derechos de los NNA durante su estadía en las residencias de administración directa del Estado; la violación de su responsabilidad de proteger a los NNA, por no proveer las medidas adecuadas para cuidar a quienes ingresan al sistema de protección residencial por haber sido víctimas de vulneraciones de derechos; y la violación de su obligación por hacer cumplir los derechos de los NNA por no disponer medidas oportunas y efectivas para poner fin a las violaciones de derechos en las familias de origen y en las residencias de protección privadas.

No obstante, la pobreza promueve inequidades en el acceso y ejercicio efectivo de derechos, lo que aumenta la probabilidad de abusos, violencia, explotación y otras experiencias adversas que impactan en el bienestar de los NNA.

Una dimensión relevante para el desarrollo integral de los NNA corresponde al entorno barrial. Según cifras de CASEN 2017 un 22,3% de los hogares con NNA pertenecientes al primer quintil de ingresos vive a una gran distancia de servicios de transporte público, educación o salud, en contraste con el 14,9% de los hogares del quinto quintil. Asimismo, el porcentaje de los hogares con NNA del primer quintil que ha presenciado consumo de drogas o situaciones de violencia en su área de residencia es más alto en comparación a los hogares del primer quintil (58% y 49,2% respectivamente, versus 51,5% y 36,5%). En lo educativo, según CASEN 2017 la tasa de asistencia neta de niños y niñas entre 0 y 5 años es de un 46,4% en el primer quintil y de un 57,9% en el

último. En relación con esto, para los adolescentes de 14 a 17 años la asistencia neta es de un 69,8% en el primer quintil y de un 79,9% en el quintil más alto. Cabe señalar que, con respecto a las razones de no asistencia, las de tipo económico incrementan su frecuencia a medida que aumenta la edad: 1,1% para quienes tienen entre 0 a 5 años y 9% de 14 a 17 años. En la dimensión laboral, la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) de 2012, arrojó una tasa de trabajo infantil de 6,6% (para la población entre 5 y 17 años), lo que asciende a 219.624 NNA. En su distribución socioeconómica, un 45,9% de los NNA que realiza trabajo infantil pertenece a familias del primer quintil, y el 36,6% pertenece a hogares en situación de pobreza por ingresos.

Por último, la infancia y la adolescencia en Chile presentan mayores niveles de pobreza en relación con otros tramos etarios, lo que se observa tanto en la pobreza por ingresos como multidimensional. Según datos de CASEN 2017, el 13,9% de los NNA viven en situación de pobreza por ingresos y el 22,9% en situación de pobreza multidimensional (Gráfico 4). Más aún, si consideramos a todos los NNA que experimentan algún tipo de pobreza⁵⁶ la cifra aumenta a un 31,2%, (1.266.649 casos). Considerando las múltiples y diversas dimensiones afectadas por la pobreza, la superación de los efectos de ésta en el desarrollo infantil requiere abordar distintos frentes de manera simultánea, y con énfasis en las etapas más críticas del ciclo vital.

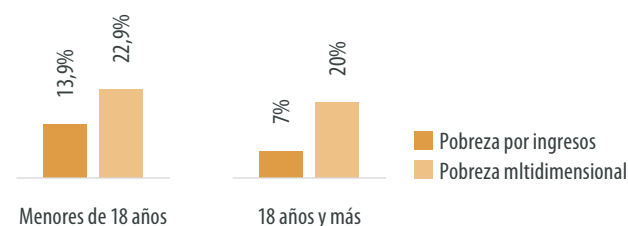
⁵⁵ Salvo si aquello resulta contrario al interés superior del niño(a) (AGNU, 1989).

⁵⁶ Es decir, solo pobreza por ingresos, solo pobreza multidimensional, o ambas pobrezas simultáneamente.



GRÁFICO 4

Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos y multidimensional por tramo de edad



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017

En cuanto a las demandas expresadas por los NNA en instancias participativas, cabe destacar la iniciativa *Yo opino, es mi derecho: Niñas, Niños y adolescentes construimos el país que soñamos*, organizado por el Consejo Nacional de la Infancia en 2015 (Consejo Nacional de la Infancia, 2015). La instancia se realizó en 4.467 establecimientos educacionales municipales, subvencionados y particulares del país, con una participación total de aproximadamente 1.376.000 NNA. Los resultados arrojan que las principales observaciones y demandas de los NNA participantes se relacionan con las necesidades de: a) reconocer las opiniones de los(as) niños(as) y su capacidad para tomar decisiones; b) generar más espacios de comunicación entre los adultos y los NNA; c) mejorar el trato hacia los(as) niños(as); y d) fomentar valores como la solidaridad, el respeto y la buena convivencia. Asimismo, por parte de los(as) niños(as) de menores edades se tematiza la necesidad de promover el rol protector y orientador que deben cumplir los padres y profesores de los(as) niños(as), y fomentar la importancia

de las demostraciones de cariño hacia y entre ellos. Por su parte, los Círculos Territoriales organizados por Techo, Fondo Esperanza y el Hogar de Cristo, contaron con 19 Círculos conformados mayoritariamente por NNA, los cuales identificaron como la principal causa de la crisis social el *sistema de salud* (26,3%), seguido de *los bajos ingresos y costo de vida* (21,5%), y finalmente la injusticia y la desigualdad (21,5%). Al respecto, destaca el hecho de que en los casos mencionados se alude a situaciones difíciles que deben afrontar cotidianamente sus padres, como costear los elevados precios del transporte público o la atención en salud.

c PERSONAS MAYORES

El envejecimiento de la población corresponde a un proceso de alcance global, con Chile como uno de los países que más rápido envejece en América Latina. Según datos de CASEN 2017, hay 3.439.599 personas de 60 o más años en el país, lo que representan el 19,3% de la población. En el largo plazo,

se proyecta que Chile será el único país latinoamericano con más de un 30% de su población compuesta por adultos mayores (60 años o más) hacia el año 2050, lo cual representa un incremento del 109,5% de esta población entre 2015 y 2050, superando al 74,7% que se proyecta para la población mundial (Leiva et al., 2020). Sin embargo, este crecimiento poblacional ha estado acompañado por la persistencia de dinámicas exclusión que afectan a las personas mayores. Más explícitamente, esta población suele ser objeto de maltrato físico, psicológico, sexual, y patrimonial en distintos tipos de entornos (familiares, laborales, transporte público, etc.), ya sea como producto de prácticas de negligencia, abandono o discriminación. En términos institucionales, se mantienen condiciones estructurales que deterioran su calidad de vida, como un régimen de jubilación que entrega pensiones insuficientes para mantener un nivel de vida digno; en la falta de dispositivos ambulatorios y residenciales para abordar sus necesidades de cuidado y fomento de la autonomía; o en una interdicción por demencia (senil) que prácticamente anula la libertad cívica, jurídica y financiera del individuo (Ponce, 2020).



En materia de derechos humanos, Chile promulgó en 2016 la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, la cual reconoce derechos generales y específicos para el bienestar de esta población, como el derecho a la igualdad no discriminación por razón de edad (artículo N°5), el derecho a la Independencia y autonomía (artículo N°7), o el derecho de las personas mayores que reciben servicios de largo plazo (artículo N°12). Para ello, se promueve cambiar las representaciones negativas de las personas mayores basadas en estereotipos que las conciben como frágiles, enfermizas o improductivas (Lowick-Russell, 2010), sensibilizando a la sociedad respecto a sus necesidades particulares, intereses, y desarrollo de la autonomía con miras a un envejecimiento positivo. En cuanto a las obligaciones que adquieren los Estados, la Convención señala que éstos deben adoptar medidas para prevenir, sancionar y erradicar las prácticas contrarias a lo estipulado en el documento, y promover la “más amplia participación de la sociedad civil

y de otros actores sociales” (SENAMA, 2017, p. 13) en la elaboración e implementación de las políticas públicas para implementar la Convención.

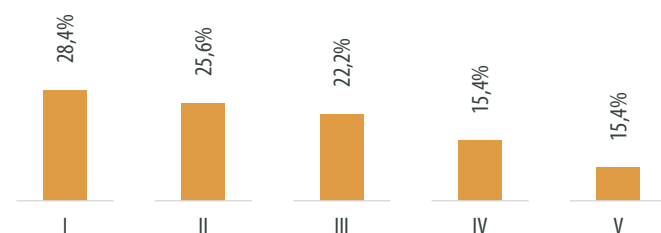
En cuanto a brechas específicas, en el ámbito de la educación los adultos mayores presentan menores niveles educacionales que el resto de la población: el 5,9% no tiene educación formal, en comparación al 1,2% del resto. Además, el 17,3% tiene solo educación básica completa, en contraste al 8,1% que prevalece en la población restante. De igual forma, el 17,9% alcanzó solo hasta la educación media completa, en comparación al 34,6% de la población que no es adulto mayor.

Sobre la previsión de salud, un 84,9% de los adultos mayores se encuentra en Fonasa, en contraste al 76,4% de los menores de 60 años. En el caso de las Isapres, el 8,5% de los adultos está afiliado a una, mientras el 15,8% del resto de la población está afiliada. Con respecto a los grados de dependencia de los

adultos mayores, un 4,4% presenta dependencia leve, un 5,5% tiene dependencia moderada, y un 4,3% dependencia severa. En total, el 14,2% se encuentra en situación de dependencia funcional. El hecho de vivir en situación de pobreza genera problemas de salud que se perpetúan, acumulan y agravan con el paso de los años, afectando seriamente la calidad de vida de las personas en su envejecimiento (Crimmins, Kim & Seeman, 2009). Lo anterior se traduce en una menor capacidad de autonomía funcional en la vejez, y producto de una menor disponibilidad de ingresos, se relaciona también con una mayor dificultad para acceder a prestaciones que permitan desacelerar y revertir el deterioro de salud. Al observar la distribución de los adultos mayores según quintiles de ingreso y dependencia funcional, a medida que se incrementa el quintil de ingreso disminuye el grado de dependencia. Mientras que en el primer quintil la proporción alcanza el 28,4% de los adultos mayores en situación de dependencia, en el último quintil la proporción es de apenas 8,4%⁵⁷.

GRÁFICO 5

Distribución de personas de 60 años o más con dependencia funcional por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar



Fuente: CASEN 2017 (MIDESO, 2018b)

⁵⁷ Ligado estrechamente con el concepto de cuidado, el 3,6% de los adultos mayores con dependencia funcional no cuentan con asistencia personal.



En términos de pobreza, el 3% de los adultos mayores tienen ambos tipos de pobreza (por ingresos y multidimensional), el 6,6% presenta solo pobreza por ingresos, y el 21,6% de pobreza multidimensional. Además, los hogares en los que un adulto mayor es el jefe de hogar presentan mayores índices de pobreza multidimensional (20,3%) en comparación al total de los hogares del país (que es de 16,8%).

Los Círculos Territoriales organizados por Techo, Fondo Esperanza y el Hogar de Cristo, por su parte, contaron con 49 Círculos conformados mayoritariamente por adultos mayores, los cuales señalaron con mayor frecuencia al *sistema de pensiones* como la principal causa de la crisis social (32,7%), seguido por *los bajos ingresos y el costo de vida* (22,4%) y la *injusticia y la desigualdad* (16,3%). Sobre las bajas pensiones, los adultos mayores señalan que no les alcanzan para cubrir sus gastos básicos, como pagar cuentas y costear la alimentación y los medicamentos. En relación con esto, no es casual que la segunda opción con mayor frecuencia aluda al alto costo de la vida, puesto que explícitamente los participantes señalan

a ambas causas como situaciones que les impide mantener un estándar de vida adecuado, más aun considerando los gastos adicionales (en el ítem de salud) que implica la vejez y la necesidad de complementar las pensiones con un empleo.

d PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE

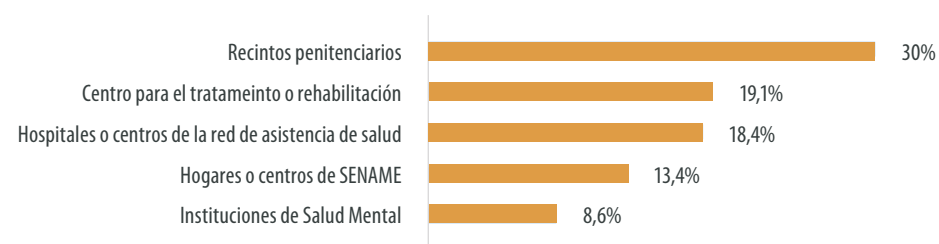
La situación de calle es un fenómeno mundial, que destaca por su compleja prevención y superación. De modo consistente, corresponde a una de las mayores vulneraciones a los derechos humanos. Tomando como referencia la Declaración Universal de los Derechos Humanos y sus pactos internacionales, la situación de calle vulnera el derecho a la vivienda, a una alimentación adecuada, a la privacidad, a la no-discriminación, a la salud, a un trabajo decente, a la vida y a la integridad física, y por sobre todo, a un nivel de vida digno (Lynch & Cole, 2003).

Durante la última década se han logrado avances relevantes en materia de inclusión de las personas en situación de calle

en Chile, lo que se expresa principalmente en la consideración del fenómeno como un problema en sí mismo por parte del Estado. En otras palabras, aunque la situación de calle se relaciona con la extrema pobreza, tiene características específicas que requieren diseñar políticas públicas y servicios acorde a esas particularidades. Por lo mismo, aún queda pendiente la implementación de numerosos cambios institucionales, tales como motivar una mayor participación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mejorar la formación de técnicos y profesionales que trabajan con esta población, reforzar el diálogo intersectorial, potenciar las acciones de tipo preventivo, o crear un subsistema exclusivo para abordar la situación de calle, entre otras iniciativas. En este sentido, una de las mayores brechas en la inclusión de esta población guarda relación con la capacidad preventiva de distintos tipos de dispositivos institucionales. Como se observa en el Gráfico 6, una proporción considerable de las personas en situación de calle ha pasado por establecimientos como recintos penitenciarios (30%), centros para el tratamiento o la rehabilitación (19,1%), o centros de la red SENAME (13,4%), lo que da cuenta sobre la ineficacia de estas instituciones en lograr un desarrollo integral de las personas y anteponerse a sus necesidades una vez egresados.

GRÁFICO 6

Distribución por institución donde la persona estuvo a lo menos 3 meses durante su vida (4 instituciones más recurrentes)



Fuente: Política Nacional de Calle (MIDESO, 2017a)

En relación a la magnitud de esta población en Chile, el Primer Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle⁵⁸ (MIDEPLAN, 2005) arrojó un total de 7.254 personas en situación de calle. El segundo catastro nacional de personas en situación de calle (2012), por su parte, logró contabilizar

⁵⁸ Aplicado en las 80 comunas más pobladas del país.



a 12.255 personas en situación de calle⁵⁹. Como parte del Registro Social de Hogares, el Registro Social Calle reemplaza la antigua metodología de catastros, con el fin de cuantificar la magnitud y características de las personas en situación de calle mediante datos actualizados periódicamente. Según datos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en marzo del año 2021 se contabilizaron 16.573 personas (MIDESO, 2021).

En el ámbito de la alimentación, las personas en situación de calle que pernoctan en la vía pública declaran alimentarse 2 veces al día. Por otra parte, las personas que duermen habitualmente en un programa residencial declaran alimentarse 3 veces al día (MIDESO, 2012). En línea con lo anterior, 1 de cada 2 personas en situación de calle no tiene garantizado el acceso diario a agua. Según el Registro Social Calle un 50,4% declara tener acceso a agua potable para beber; muy por debajo del promedio nacional, que alcanza al 96,7% de la población (MIDESO, 2017a). Según esta misma fuente de datos, en el plano de la salud el 72% de las personas en situación de calle presenta algún grado de dificultad funcional, de las que el 25% presenta dificultad leve, el 23% tiene dificultad moderada, y el 24% presenta dificultades severas. En cuanto a su educación, las personas en situación de calle tienen en promedio 8,3 años de escolaridad, con menos de la mitad (48,9%) de personas que completaron la enseñanza básica⁶⁰ (MIDESO, 2017a). En contraste, la población nacional que no está en situación de calle presenta un promedio de 11,1 años⁶¹. Por otra parte, en base a datos del

Segundo Catastro de Personas en Situación de Calle (MIDESO, 2012) el 68% de las personas en situación de calle trabaja o realiza una actividad que genera ingresos. Sin embargo, según el Registro Social Calle (MIDESO, 2017a) presentan un promedio de ingreso de \$52.553, menos de la mitad de los \$117.548 de ingreso que define la línea de la extrema pobreza a febrero de 2021.

Ahora bien, en 2015 el Ministerio de Desarrollo Social organizó las Asambleas Participativas para Personas en Situación de Calle (MIDESO, 2015), mediante las cuales los participantes expresaron sus demandas en los ámbitos de vivienda, salud (física y mental) y trabajo. En el plano de la vivienda, se solicita acceso a una vivienda definitiva a través de un sistema de postulación especial para quienes se encuentran en situación de calle, además de un subsidio al arriendo temporal, y un apoyo al ahorro para acceder a este bien. Con respecto a la salud, se menciona la necesidad de apoyo farmacológico, la creación de algún tipo de residencial especial para cuidados post-hospitalarios, la implementación de centros de cuidado permanente para personas con enfermedades catastróficas, y el asegurar el acceso a rehabilitación frente a adicciones. Por último, en relación al trabajo, se menciona la necesidad de contar con acompañamiento especializado para la inserción laboral, el apoyo a emprendimientos y acceso preferente a capacitaciones, y la publicación de información sobre empresas con políticas de inclusión.

Los Círculos Territoriales organizados por Techo, Fondo Esperanza y el Hogar de Cristo contaron con 52 Círculos conformados por personas en situación de calle, los cuales señalaron como principal causa de la crisis social la *injusticia y la desigualdad* (26,9%), seguido del *sistema de pensiones*

(21,2%) y el *sistema político* (13,5%). En detalle, los comentarios describen una percepción de discriminación por parte de las personas en situación de calle, dando lugar a contextos de estigmatización e invisibilidad que son vinculados con la alta desigualdad existente en el país, y más particularmente, con omisiones por parte de las autoridades políticas. En cuanto a las pensiones, se vincula con la incapacidad de los adultos mayores para solventar sus gastos básicos y de salud, lo que se liga además al alto costo de la vida y a los bajos salarios. En cuanto a las propuestas expresadas para resolver la crisis, se menciona con mayor frecuencia el *cambio de constitución* (13,5%), *cambiar el sistema de pensiones* (11,5%), y *cambiar o mejorar la clase política* (7,7%).

e PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

Al igual que sucede con el resto de las poblaciones descritas, los derechos de las personas con discapacidad se encuentran consagrados en diversos instrumentos jurídicos que componen el sistema universal de los derechos humanos, lo que incluye a marcos genéricos como el PIDESC (AGNU, 1966b), u otros específicos como la Convención sobre los Derechos del Niño (AGNU, 1989). No obstante, para el caso particular de las personas en situación de discapacidad, destaca la *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, el cual busca “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales” (AGNU, 2006, p. 4) de las personas en situación de discapacidad. En concreto, la Convención adapta normas ya existentes en otros Tratados de Derechos Humanos al ámbito específico de la discapacidad, lo cual establece derechos sustantivos orientados a proteger contra la discriminación, e introduce

⁵⁹ Su metodología contempló puntos calle en más de 220 comunas de todo el país.

⁶⁰ Es decir, que tienen al menos 8 años de escolaridad.

⁶¹ En base a datos del CENSO 2017.



herramientas concretas para facilitar su cumplimiento operativo (Palacios & Bariffi, 2014). En este sentido, se establecen principios generales como la dignidad humana, la autonomía individual, la no-discriminación, y la igualdad de oportunidades, entre otros valores indispensables para la inclusión de esta población. Además de recalcar que el Estado tiene la principal –aunque no la única– responsabilidad en su superación, la Convención plantea directrices con un considerable grado de especificidad operativa.

En las últimas tres décadas, Chile ha avanzado sostenidamente en la inclusión de las personas con discapacidad tanto física como mental, lo que se refleja en la adopción de un *concepto de discapacidad* que abandona su comprensión como una característica “esencial” de la persona. Según la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF) publicada en 2001 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la discapacidad consiste en el resultado contingente de la interacción entre las *deficiencias corporales*⁶² de la persona y tanto los obstáculos como facilitadores en su entorno. De este modo, las políticas públicas han transitado desde un enfoque que enfatizaba el componente médico de la discapacidad, hacia una perspectiva que la entiende desde un punto de vista tanto biológico, como psicológico y social (biopsicosocial).

Una vez que el Estado de Chile adscribe a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2008, se toman acciones para actualizar

⁶² Entendidas como “problemas en las funciones o estructuras corporales, tales como una desviación significativa o una pérdida” (OMS, 2001, p. 11).

y hacer consistente el marco legal vigente con el enfoque de derechos. En 2010 sería promulgada la Ley 20.422, que “Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad” (BCN, 2020), y que en términos institucionales reemplazó al Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) por el actual Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS). Sin embargo, en el ámbito de la discapacidad de tipo *mental*, aunque distingue la discapacidad de tipo *psíquica* de la *intelectual*⁶³, no dispone medidas específicas para cada una, invisibilizando así las necesidades específicas de cada grupo⁶⁴ (Pino & Valderrama, 2015). Además, aunque el Plan Nacional de Salud Mental y Psiquiatría 2017-2025 representa un avance con respecto a su predecesor (que data del año 2001) en el reconocimiento y protección de los derechos humanos asociados con la discapacidad, el mismo MINSAL (2017) reconoce que “Chile no cuenta con un solo cuerpo normativo articulado y coherente, que sea marco y soporte suficiente para el conjunto de las acciones de mejoramiento de la salud mental contenidas en el presente Plan” (p.45), además de describir una institucionalidad que cuenta con la mayor de los documentos regulatorios desactualizados. De igual modo, se considera que el Estado

⁶³ La discapacidad psíquica o psicosocial engloba numerosos trastornos mentales que alteran el funcionamiento emocional o la noción de realidad de la persona, como la depresión, el trastorno afectivo bipolar, o la esquizofrenia (psicosis), entre otros. La discapacidad intelectual o cognitiva, por otra parte, incluye trastornos mentales como el Síndrome de Down o ciertos Trastornos del Espectro Autista (WHO, 2020).

⁶⁴ Además, la omisión del carácter heterogéneo de las personas con discapacidad mental “se refuerza con el estigma social y discriminación de la “locura”, en comparación con otro tipo de discapacidades que se asumen “rehabilitables” e “incluibles”, como la discapacidad física y sensorial.” (Pino & Valderrama, 2015, p. 275).

ha fallado en el principio de *Igualdad y No discriminación*, particularmente en relación con los derechos de distintos tipos de poblaciones con problemas de salud mental⁶⁵. Esto incluye la falta de legislación que considere efectivamente mecanismos de apoyo gradual al ejercicio de los derechos en función de las distintas etapas del ciclo vital, y dos problemas legales específicos: la interdicción para personas (Ley 18.600), y los tratamientos irreversibles de esterilización forzosa a mujeres con discapacidad mental (Ley 20.584).

Según CASEN 2017⁶⁶, en el plano de la educación el 13,1% de las personas con discapacidad presentan analfabetismo⁶⁷, versus solo el 2,7% de las personas sin discapacidad. Con respecto a los años de estudio cursados por la población de 18 años y más, mientras que las personas sin discapacidad tienen

⁶⁵ NNA, mujeres, personas pertenecientes a minorías sexuales, personas mayores, personas con discapacidad, personas pertenecientes a pueblos indígenas, personas inmigrantes internacionales, personas en situación de calle, y personas privadas de libertad (MINSAL, 2017, p.47).

⁶⁶ Según la Segunda Encuesta Nacional de Discapacidad en Chile (ENDISC II, de 2015) existen 2.836.818 personas (de 2 y más años) con discapacidad en Chile. La estimación de CASEN 2017, por su parte, arrojó 1.357.441 personas (de 5 y más años) en situación de discapacidad. La encuesta CASEN 2017 utilizó un set corto de preguntas del denominado Grupo de Washington, el cual fue creado para estandarizar la medición de la discapacidad en distintos tipos de encuestas, y para ser aplicable sin distinción a cada país en particular. La ENDISC II, por su parte, utiliza la batería completa de preguntas introducido por la CIF (OMS, 2001), que contempla una cantidad significativamente mayor de dimensiones e indicadores. Por ende, los resultados varían entre ambas mediciones. Dado que la encuesta CASEN permite caracterizar de mejor modo las condiciones socioeconómicas de las personas y hogares, se le dio prioridad en el presente análisis.

⁶⁷ Población de 15 años y más.



en promedio 11,5 años de escolaridad, en las personas en situación de discapacidad la escolaridad se reduce a 8,2 años en promedio. En términos más específicos, mientras el 1,6% de las personas sin discapacidad no tiene educación formal, esta proporción aumenta al 10% para el caso de las personas con discapacidad. Dicha situación se replica para quienes cuentan con solo educación básica incompleta, abarcando al 10,7% de las personas sin discapacidad y al 24,5% de las personas con discapacidad.

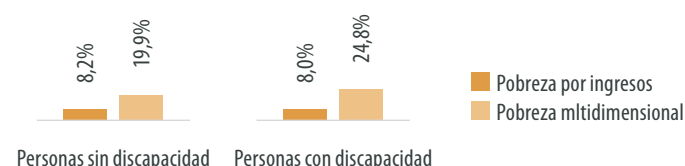
En el ámbito laboral, CASEN 2017 da cuenta que mientras el 60,3% de las personas con 18 y más años se encuentra ocupada, esta cifra abarca solo al 30,3% para el caso de las personas con discapacidad. Sobre las razones para no buscar trabajo, destaca el estar *jubilado(a)*, *pensionado(a)* o *montepiado(a)*, que alcanza al 54,9% para el caso de las personas con discapacidad, en contraste al 31,2% de las personas sin discapacidad; y *está enfermo o tiene una discapacidad*, expresada por el 24,1% de las personas en situación de discapacidad que se encuentra inactiva, versus el 4,4% de las personas sin discapacidad. En términos de ingresos, las personas (de 18 y más años) con discapacidad reciben un ingreso promedio mensual \$522.384, el cual alcanza los \$419.911 para quienes se encuentran en situación de discapacidad.

Con respecto a la pobreza (Gráfico 7), CASEN 2017 evidencia que la pobreza multidimensional alcanza al 24,8% de las personas con discapacidad, proporción que se reduce al 19,9% para el caso de quienes no presentan discapacidad⁶⁸.

⁶⁸ En el caso de la pobreza por ingresos ésta es levemente mayor en las personas sin discapacidad (8,2% versus el 8% de quienes tienen discapacidad), efecto que se explica principalmente por las pensiones de invalidez.

GRÁFICO 7

Porcentaje de personas de 5 años y más en situación de pobreza por ingreso y multidimensional por situación de discapacidad



Fuente: CASEN 2017 (MIDESO, 2018c)

Sobre las demandas de esta población, en 2015 SENADIS organizó en 2015 el Primer Encuentro Nacional por los Derechos Humanos de las Personas en Situación de Discapacidad Mental, el cual logró congregarse a 117 personas en situación de discapacidad mental a nivel nacional, además de 90 personas interesadas que acudieron acompañadas de al menos una persona en situación de discapacidad mental (Castillo & Cea, 2017). En dicha iniciativa se mencionaron una serie de barreras que restringen cotidianamente la *autonomía* de las personas con discapacidad mental, ya sea en el entorno familiar, hospitales psiquiátricos y hogares protegidos. En esta línea, se resalta el hecho de que las instituciones psiquiátricas permiten la internación forzosa, falta de consentimiento que se traduce en una vulneración de la libertad individual. Asimismo, los discursos describen prácticas como la tendencia a tratar a las personas con discapacidad mental como si fuese un grupo homogéneo, lo cual omite los múltiples tipos de trastornos psiquiátricos y psicológicos, la existencia de diferentes niveles de funcionalidad y la singularidad de cada persona en particular (Castillo & Cea, 2017).

Por último, los Círculos Territoriales organizados por Techo, Fondo Esperanza y el Hogar de Cristo contaron con 26 Círculos conformados por personas en situación de discapacidad mental, los cuales indicaron como la principal causa del estallido social la *injusticia y desigualdad* (34,6%), seguida por el *sistema de pensiones* (23,1%) y el *sistema de salud* (11,5%). Las razones para elegir estas causas corresponden al impacto directo que tiene en sus vidas lo que describen como un desequilibrio entre la economía y el acceso a derechos sociales, sumado a la percepción de familiares cercanos recibiendo jubilaciones insuficientes para garantizar condiciones mínimas de bienestar, y por la mala atención recibida en el sistema público de salud (además del precio de los medicamentos). En cuanto a las propuestas, destaca el *aumentar el monto de las pensiones* (15,4%), seguido por *cambiar el sistema de pensiones* (11,5%) y *mejorar la calidad de la salud pública* (11,5%).

f PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

La mayor parte de la población privada de libertad, desde antes de su condena, presenta historias de exclusión social, concentración de desventajas, marginalidad y vulneración de derechos (Paz Ciudadana, 2016a; Larroulet, 2015). La



cárcel nos muestra una dura realidad que “replica y agudiza la desigualdad de nuestros barrios marginales” (Pastoral Carcelaria, 2015, p. 58), lo cual se aleja de lo establecido en normativas nacionales e internacionales con respecto al rol del Estado en la protección de los derechos de las personas que se encuentran privadas de libertad.

La Constitución de Chile (BCN, 2021) asegura a todas las personas el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, y la prohibición de todo apremio ilegítimo (artículo N°19). Sin embargo diversos estudios relacionados con la realidad carcelaria dan cuenta de resultados diferentes a lo prescrito normativamente. De modo más específico, según los datos de la Primera Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Penitenciaria en Chile, un 38,7% de las personas privadas de libertad reportó haber sufrido de maltrato físico y un 44,3% maltrato psicológico por parte de funcionarios de Gendarmería (Sanhueza, 2015). Asimismo, un 21,1% habría sufrido de maltrato físico y un 33,7% maltrato psicológico por parte de sus pares. Por otra parte, un 21,1% señaló haber sido torturado alguna vez en su condena. El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) también ha alertado sobre las vulneraciones en este ámbito, indicando que en 22 cárceles del país persiste la práctica denominada “pago al contado”, la cual consiste en la aplicación de golpes, maltrato físico o exigencia de realizar ejercicios físicos, como sustituto al registro de faltas cometidas por internos e internas⁶⁹ (INDH, 2018).

⁶⁹ Las faltas cometidas pueden incidir en la calificación de conducta de los internos e internas, la cual es importante para el proceso de postulación a beneficios penitenciarios, por lo que el pago al contado es una práctica muchas veces tolerada por las personas privadas de libertad.

La integridad de los presos también se ve afectada por el hacinamiento y las condiciones de habitabilidad y salubridad. El estudio del INDH del año 2018 indica que el 50,6% del total de cárceles presentan un porcentaje de ocupación superior al 100%. De éstas, hay 19 unidades penales (22,9 % del total de cárceles) que mantienen un nivel de hacinamiento crítico, superior al 140 % de ocupación⁷⁰. Por otra parte, en 23 de 36 recintos observados por el INDH no tienen asegurado el acceso a agua potable las 24 horas del día, y 12 cárceles presentaban plagas que incluían ratones, chinches, cucarachas y pulgas (INDH, 2018). Estas condiciones afectan directamente los derechos asociados a la salud y a la integridad física, con respecto al cual cabe señalar que el 79,4% de las personas privadas de libertad califica como *difícil* el acceso a atención médica, y un 80,2% indica que la calidad de atención de salud no es buena (Sanhueza, 2015).

En el plano del derecho a la educación, un 80% de la población penal no cuenta con escolaridad completa, el 84% reporta haber abandonado del sistema escolar (la mitad de ellos antes de los 14 años), el 7,3% es analfabeto y sólo un 9,2% de los jóvenes de entre 18 a 25 años habrían terminado su educación media (Larroulet, 2015; Paz Ciudadana, 2016a). Esta última cifra reviste una especial preocupación, considerando que desde el año 2003 existe en Chile la obligatoriedad de 12 años de escolaridad (Larroulet, 2015). Si bien muchas personas privadas de libertad pueden continuar estudios en la unidad penal, el sistema carcelario no ha demostrado la

⁷⁰ Se detectan también 12 cárceles con nivel de sobreocupación (entre 100% y 119% de ocupación) y 11 cárceles con nivel de hacinamiento alto (entre 120 y 139% de ocupación).

capacidad de asegurar la restitución de este derecho en tanto los cupos disponibles para las escuelas penales son por lo general insuficientes y, en algunas unidades, sólo los internos de buena conducta pueden acceder⁷¹ (Paz Ciudadana, 2016a).

En materia de derechos políticos, la actual Constitución indica que las personas condenadas a una pena aflictiva⁷² pierden la calidad de ciudadano, y con ello su derecho a voto. Sin embargo, actualmente existen personas imputadas y condenadas a una pena no aflictiva, imposibilitadas de participar en votaciones debido a la falta de mecanismos para facilitar el ejercicio del derecho a sufragio (Leasur, 2020). Para el Plebiscito nacional de 2020, en que se votaba a favor o en contra de redactar una nueva Constitución, 17.618 personas privadas de libertad no pudieron ejercer su derecho a voto, 3.694 de ellos sin pena aflictiva y 13.924 en calidad de imputados (Biancani & Sarria, 2021).

Las vulneraciones descritas son objeto de gran preocupación, considerando que el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad se ha identificado como precondition para una rehabilitación efectiva (War, Gannon & Birgden, 2007, citado en Sanhueza, 2015). Como postula la regla número 4 de las Reglas Mínimas de la ONU para el Tratamiento de Reclusos, también llamadas *Reglas Mandela*, los principales objetivos de la privación de libertad son proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia, lo cual es solo alcanzable si en el periodo de condena se trabaja para la reinserción social de los reclusos y reclusas

⁷¹ Se estima que un 32,4% de la población accede a la escuela penal (Sanhueza, 2015).

⁷² Las penas aflictivas son sanciones graves, superiores a 3 años de presidio.



(UNODC, 2015). En sintonía con esto, el trabajo orientado a la reinserción social de privados de libertad es fundamental, en tanto se ha demostrado que la reclusión por sí sola no tiene un efecto disuasorio significativo en el comportamiento delictivo (Paz Ciudadana, 2016b). Por esta razón también preocupa la baja cobertura existente en lo que refiere a programas de reinserción social. Más específicamente, se estima que un 30,4% de la población penal accede a un trabajo remunerado en la cárcel, un 29,1% a actividades de capacitación laboral, y un 22,9% a talleres psicológicos o sociales, de los cuales estos últimos son fundamentales para disminuir la reincidencia en el delito (Sanhueza, 2015).

El abandono del Estado ha producido contextos de violencia, exclusión y vulneración de derechos en las cárceles chilenas. Si bien no se justifica ningún tipo de violencia delictual, la privación de libertad no debe implicar la vulneración a su dignidad humana, siendo el Estado el principal responsable de garantizar y proteger los derechos de todas las personas sin distinción. En palabras de Nelson Mandela:

“Suele decirse que nadie conoce realmente cómo es una nación hasta haber estado en una de sus cárceles. Una nación no debe juzgarse por cómo trata a sus ciudadanos con mejor posición, sino por cómo trata a los que tienen poco o nada.” (UN, 2015)

g PERSONAS MIGRANTES⁷³

Desde siempre los pueblos y las personas han estado en movimiento. Las razones que explican por qué las personas toman la decisión de salir de su país, cruzando fronteras y muchas veces exponiéndose a situaciones de alto riesgo,

responde a diversos motivos asociados a la pobreza y a la exclusión social. Así, la movilidad humana se constituye como un tema de fundamental interés en la discusión global actual (Castles, 2010).

Migrar es un derecho, y si bien se reconoce que los países pueden establecer distinciones objetivas y razonables entre personas nacionales y extranjeras, también se establece que éstas deben realizarse respetando el marco de los derechos humanos, relevando el derecho a la igualdad y la no discriminación como uno de los principios centrales de dicha carta. Para que esto ocurra, resulta menester cambiar la perspectiva a través de la cual se observa el fenómeno en la política pública, transitando desde un enfoque basado netamente en la seguridad nacional por el enfoque de derechos humanos.

Si bien Sudamérica –como continente– es parte de distintas normativas e iniciativas que incorporan el respeto de los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad, únicamente tres países de la región reconocen en su constitución la migración como Derecho, de los cuales

⁷³ En la presente sección se identifican brechas sociales relevantes en Chile asociadas a la migración, a partir de los resultados de las siguientes fuentes de estudios y reflexión que hemos coordinado desde el Servicio Jesuita a Migrantes: el documento final del Proyecto “Propuestas para una Política Nacional de Migración integral, inclusiva e intercultural” (SJM, 2020a); el “Documento de sistematización de Encuentros Virtuales de Todxs Participamos” (SJM, 2020b); como también del informe “Migración en Chile. Anuario 2020. Medidas migratorias, vulnerabilidad y oportunidades en un año de pandemia” (SJM, 2021). Frente al contexto actual, se espera que este apartado contribuya a visibilizar las voces migrantes, como también sus problemáticas, para así enriquecer en diversidad el debate constitucional que se desarrolla en el país.

Chile no forma parte. Si queremos promover una migración segura, regular y ordenada, donde los derechos de las personas migrantes se vean reconocidos y garantizados, se hace fundamental comenzar por incorporar este tema en la discusión constituyente, especialmente en un escenario regional de gran movilidad humana, y desde la construcción de un país con todas y todos. Por esto, y con el fin de asegurar la inclusión y participación política de las personas migrantes, es necesario relevar cuáles son las principales barreras que se interponen a su inclusión en diferentes espacios sociales, la que puede observarse en temáticas de regularización e inadecuación institucional, además de en áreas como el trabajo, la vivienda, la salud, la educación y la convivencia (SJM, 2020a). Luego de ello, pasaremos a analizar algunas demandas y necesidades que hemos levantado desde el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) por medio de espacios participativos y la Encuesta Voces Migrantes.

En primer lugar, cabe destacar la falta de información y claridad respecto a los procesos y requerimientos de regularización (SJM, 2020a). La antigua Ley de Migración (Decreto Ley N°1.094) -que estuvo vigente desde 1975 hasta comienzos de 2021- resultaba insuficiente en relación a las complejidades del proceso migratorio observado en los últimos años en el país (Aninat & Sierra, 2019; Thayer, 2019). Algunos puntos críticos relacionados con el marco normativo migratorio guardan relación con el difícil acceso a la información sobre el mismo proceso regulatorio, un factor fundamental para acceder a una situación migratoria regular y evitar eventuales abusos de personas que puedan aprovecharse del estatus de irregularidad de las personas migrantes (Troncoso, Troncoso & Link, 2018). La institucionalidad, por su parte, presenta un vacío en lo que refiere al enfoque de derechos humanos,



predominando en cambio una perspectiva basada en la *doctrina de seguridad nacional*. Esta doctrina se fundamenta en el control y protección del territorio con una actitud de desconfianza hacia las personas extranjeras, lo cual induce a percibir la migración principalmente como un potencial problema para el país de destino, lo que omite los motivos de quienes migran y evita abordar las precarias condiciones de vida que atraviesan los migrantes para ingresar al país (Aninat & Sierra, 2019; SJM, 2021). Frente a este contexto, los efectos de la nueva Ley de Migraciones y Extranjería –que mantiene el enfoque descrito- aún están por verse⁷⁴.

En segundo lugar, el acceso al trabajo enfrenta barreras relacionadas tanto con prejuicios culturales como con obstáculos institucionales. Los prejuicios culturales pueden dar lugar a prácticas concretas de discriminación y exclusión, en base a sesgos inconscientes que median en el proceso de reclutamiento de quienes postulan a determinado empleo (SJM, 2020a). En esta línea, estudios recientes describen que las comunidades locales pueden percibir como una amenaza –en términos de mayor competencia- a los trabajadores migrantes, sobre todo en los sectores que presentan mayores niveles de pobreza y exclusión (SJM, 2021; Perry, Sibley & Duckit, 2013; Roessler, 2018). Como parte de los obstaculizadores institucionales, se identifica la lentitud e ineficiencia del Estado en los procesos de regularización migratoria, lo que tiende a perjudicar significativamente la inserción laboral de la población migrante (SJM, 2020a; SJM, 2020b).

En el ámbito de la vivienda, los requisitos administrativos para acceder formalmente a una vivienda representan un obstáculo, dificultando o incluso impidiendo obtener subsidios estatales, o ser aceptado como comprador o arrendatario en el mercado inmobiliario, lo que se desprende también de la falta de canales de información para orientar a los recién llegados, y la falta de estándares mínimos de fiscalización a las condiciones de habitabilidad de las viviendas arrendadas o subarrendadas (SJM, 2020a). Estudios al respecto han concluido que la precariedad en el acceso a la vivienda se asocia con un menor tiempo de residencia en el país, dado que presentan menor capital económico y social, sumado a las dificultades ya descritas para regularizar su situación (sobre todo considerando que la permanencia definitiva posibilita un mayor acceso a seguridad social) (SJM et al., 2020; Fuentes & Vergara, 2019; Hernando, 2019; Thayer, 2019).

En cuanto al acceso a los servicios de *salud*, se identifican como brechas la ausencia de un modelo de salud intercultural, los problemas para recibir atención y conseguir hora, una menor tasa de afiliación al sistema previsional, y dificultades asociadas con el manejo de información (SJM, 2020a). El acceso a la salud por parte de la población migrante es menor en relación al de la población local, lo que se evidencia en la menor utilización de servicios y un acceso menor al sistema previsional⁷⁵. Esto se explica, en parte, por las dificultades para comprender el sistema y por elementos institucionales (Benítez & Velasco, 2019; Cabieses, 2019). Las dificultades asociadas al manejo de información por parte de las personas migrantes impactan

en el acceso para conseguir horas y atención de salud. Por otro lado, afecta la ausencia de una mirada intercultural en el sistema: se enfrentan al temor de exponerse a situaciones de discriminación (malos tratos), como producto de la desinformación que presentan algunos funcionarios sobre la normativa que regula el acceso a los servicios de salud por parte de la población migrante (SJM, 2020b).

En materia de acceso a la *educación*, es posible identificar como barreras el desconocimiento sobre el sistema educativo, el racismo y la xenofobia en las escuelas, y la dificultad para acceder a beneficios (SJM, 2020a). El menor acceso a establecimientos de educación inicial y escolar figura como una situación crítica para la desescolarización que experimentan NNA migrantes en su primer tiempo en Chile, lo que se explica en parte por dificultades en el acceso a información sobre el proceso de matrícula de personas extranjeras, por las diferencias en los períodos escolares existentes entre sus países de origen y Chile, y por la inestabilidad propia que experimentan las familias cuando arriban al país (Expósito, Lobos & Roessler, 2019; SJM, Hogar de Cristo & CFV, 2020; SJM, 2019). Además, los estudiantes migrantes se enfrentan aún a situaciones de racismo dentro del sistema educativo, el cual se expresa en discriminaciones asociadas a elementos de xenofobia y racismo, enmarcados en estereotipos que dejan por fuera otras expresiones culturales e identitarias (Agencia de Calidad de la Educación, SJM & FOCUS, 2019; Stefoni, Stang & Riedemann, 2016).

Por último, en el ámbito de la *convivencia* se indican como principales brechas el sistema sociocultural que reproduce estereotipos xenofóbicos y racistas, y la falta de intervenciones o espacios para que la población local interactúe con la

⁷⁴ La cual tiene como plazo para entrar en vigencia hasta el 20 de abril de 2022.

⁷⁵ Según datos de la encuesta Casen (2017), un 16,3% de las personas migrantes señala no tener ningún sistema previsional lo cual es solo un 2,3% en la población nacional.



población migrante (SJM, 2020a). Algunos estudios asocian este problema al legado colonial, que impuso a la raza “blanca” como una de las bases de la identidad nacional en la formación del Estado-nación en el siglo XIX, lo que instaló el racismo en la cultura chilena (Larraín, 2019; Tijoux, 2019). La ausencia de valores que promuevan la igualdad de condiciones entre la población migrante y la chilena, sumada a la falta de espacios de encuentro que expresen dicha igualdad, contribuye a generar situaciones de racismo y xenofobia. Aunque de acuerdo a lo arrojado por la encuesta CADEM (febrero de 2021) un 60% de las personas consultadas cree que la llegada de inmigrantes extranjeros a Chile es mala para el país, de acuerdo a la Encuesta Bicentenario 2019 el 87% de la población señala que nunca o casi nunca ha tenido malas experiencias con personas migrantes, lo cual da cuenta que el rechazo a la migración se asocia con el miedo a lo diferente en tanto prejuicios a los que están sujetas las personas migrantes⁷⁶ (Ikeda y Richey, 2009; Méndez, 2019).

Respecto al diagnóstico de las problemáticas y demandas que se identifican desde la población migrante, es posible, en primer lugar, tomar los resultados presentes en el “Documento de sistematización de Encuentros Virtuales de Todxs Participamos” (SJM, 2020b). Dicho documento recoge lo discutido en diversas instancias participativas con población migrante, generando así un diagnóstico asociado a cinco problemáticas principales, como también cuatro ideas planteadas como propuestas. Sobre las problemáticas es posible hablar sobre: (1) el acceso desigual

⁷⁶ Claro está, dado que la Encuesta Bicentenario 2019 es previa a la citada CADEM, existe la posibilidad de que efectivamente se hayan incrementado las experiencias negativas entre la población local y la migrante.

a derechos, particularmente los derechos a la educación y vivienda (que se trabajaron en este documento); (2) discriminación, situaciones que pueden generar miedo al migrante para incorporarse adecuadamente a la sociedad; (3) burocratización en trámites migratorios, reconociéndose los extensos tiempos de tramitación para obtener visado como un obstáculo a la incorporación al país; (4) falta de reconocimiento a pueblos indígenas y afrodescendientes; (5) abuso de poder, presentándose comportamientos abusivos sobre grupos minoritarios. A su vez, se levantaron cuatro ideas como propuestas frente a la discusión constituyente: (a) el reconocimiento del derecho a migrar, así como la garantía de los derechos de las y los migrantes, sin distinción de los locales; (b) el desarrollo de una educación intercultural, como respuesta ante la discriminación; (c) mayor participación, reconociéndose las ansias de participar; (d) la modernización del Estado, como respuesta a las problemáticas de la burocratización (SJM, 2020b).

También es relevante incorporar algunos resultados de la Encuesta Voces Migrantes, realizado el cuatro trimestre de 2019 por el SJM en colaboración con la consultora Ekhos, la cual constituye la primera encuesta representativa a nivel nacional de población migrante residente: tuvo presencia en todas las regiones y llegó a una muestra de 1.025 personas con un error muestral de +/-3,05% (a un nivel de confianza del 95%). Al menos dos preguntas de la encuesta que son iluminadoras para el debate constitucional y entregan insumos desde la voz de las personas migrantes y refugiadas que residen en Chile. La primera se asocia con los principales problemas que el gobierno debería dedicar tiempo en solucionar. Esta pregunta abierta (en la cual cada encuestado podía

señalar solo una problemática) en su mayoría tuvo respuestas asociadas con la migración (14%), seguido por delincuencia (11%), salud (9%), desempleo (8%), como también pobreza y desigualdad social (6%). Finalmente otra pregunta relevante se asocia con lo que más valoran de Chile, siendo en su mayoría la acogida o recepción que han tenido (29%), el desarrollo económico del país (22%), las posibilidades de estudiar y educarse en Chile (11%), seguido por la institucionalidad y orden que impera en el país (9%).

En virtud de lo anterior, resulta importante considerar las brechas al momento de tocar temas de migración, refugio y moviidades humanas en general al momento de redactar la nueva Constitución.

h PUEBLO MAPUCHE⁷⁷

El Pueblo Mapuche habita un territorio en conflicto histórico, de larga data, sobreviviendo a sucesivas invasiones (Aylwin, Yáñez, & Sánchez, 2013). El modelo de desarrollo extractivista asociado al modelo neoliberal le da vigencia a un conflicto hoy protagonizado por comunidades mapuche, empresas forestales y un Estado que ha fallado en garantizar el bienestar, la paz y la justicia

⁷⁷ Si bien el Pueblo Mapuche corresponde a solo uno de los múltiples pueblos originarios de Chile, la Compañía de Jesús ha trabajado de modo más cercano con esta etnia. Por lo mismo, gracias a la experiencia acumulada es posible hablar con mayor certeza sobre las necesidades actuales de este pueblo originario, y sus potenciales soluciones constitucionales. No obstante, la información planteada en términos de propuestas puede iluminar la discusión más amplia en torno al reconocimiento constitucional de los pueblos originarios en Chile.



en el territorio (Bresciani et al., 2018). Al respecto, diversos reportes indican que la violencia política y la policial han aumentado en los últimos años en territorio mapuche. Desde distintas posiciones políticas e intelectuales surgen alertas sobre la intensificación del conflicto en la zona (Toledo Llancaleo, 2007; Hernández, 2014; Multigremial de la Araucanía, 2013; Aylwin, Yáñez, & Sánchez, 2013; Pairican, 2014; Rojas Pedemonte & Miranda, 2016). El aumento de la violencia hoy no solo se expresa cuantitativamente, sino también de modo cualitativo: por un lado, en el fortalecimiento de la represión policial y legal en el territorio y, por otro lado, en la acentuación de los repertorios disruptivos del movimiento mapuche, con discursos y estrategias más radicales (Rojas Pedemonte & Gálvez, 2020). Esta doble radicalización, del Estado y del movimiento social mapuche, ha acrecentado la distancia entre las instituciones del Estado y este pueblo.

Estudios en terreno (Rojas Pedemonte & Miranda, 2016; Rojas Pedemonte & Gálvez, 2020) han permitido arrojar pistas sobre la débil capacidad gubernamental en la zona: mientras el Estado incrementa su poder represivo, demuestra escasa eficacia -y pertinencia- en la implementación de sus políticas sociales. En otras palabras, el Estado evidencia deficiencias en su rol de garante de derechos humanos y del bienestar de la población. Si bien las principales demandas del movimiento apuntan a la recuperación del territorio despojado, a la autodeterminación político-cultural y al reemplazo del modelo forestal y extractivista en la zona por uno sustentable, existen indicios de que, como trasfondo del conflicto y la violencia política, el pueblo mapuche enfrentaría una profunda violencia estructural

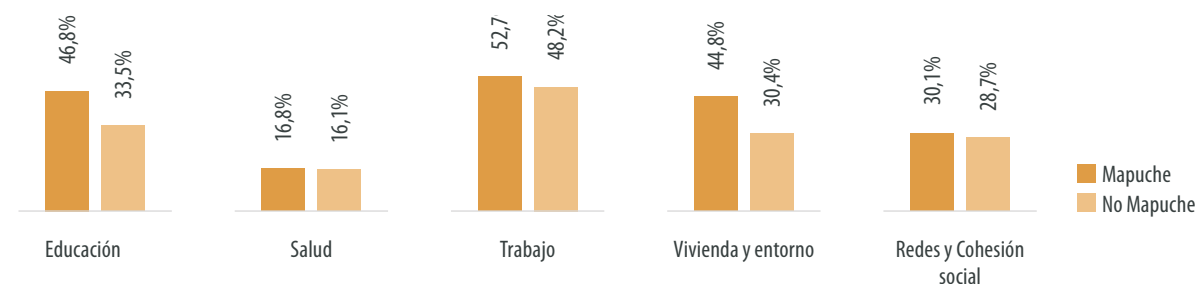
que los excluye del bienestar económico y socioambiental (Galtung, 1996; Seguel, 2003; Aylwin, Yáñez, & Sánchez, 2013; Durán & Kremerman, 2015; Donoso & Otero, 2005; Huber & Iroumé, 2006; González-Hidalgo, 2015; Prado, 2015).

El último Censo (año 2017) cifra en 1.437.308 la población mapuche a lo largo del territorio nacional, siendo el pueblo indígena mayoritario en el país (con un 84,8%). La mayoría habita las regiones Metropolitana, Los Lagos, La Araucanía y Biobío. Junto con ser el grupo indígena

mayoritario en el país, el Pueblo Mapuche ha estado históricamente en el debate público por el conflicto que se desarrolla entre su movimiento autonomista y las industrias forestales. Si observamos los resultados de Casen 2017, vemos que la población mapuche presenta un mayor porcentaje de hogares considerados en situación de pobreza multidimensional⁷⁸, con un 31,3% versus el 17,7% de los hogares no mapuche en situación de pobreza multidimensional.

GRÁFICO 8

Porcentaje de hogares con carencias en dimensiones de Pobreza Multidimensional - Población mapuche y no mapuche



Fuente: Elaboración propia a partir de CASEN 2017

⁷⁸ En el índice compuesto de 5 dimensiones (educación, salud, trabajo, vivienda y entorno, y redes y cohesión social)



Al desglosar los datos por dimensión de la pobreza, nuevamente los hogares mapuche son aquellos que presentan mayores carencias. En educación, 46,8% de los hogares mapuche se consideran carentes versus un 33,5% de los hogares no mapuche⁷⁹. En salud, tanto en hogares mapuche como no mapuche, el porcentaje de hogares con carencias corresponde al 16%. En términos de trabajo, el 52,7% de los hogares mapuche presentan carencias, versus el 48,2% de hogares no mapuche carentes. En la dimensión vivienda y entorno, el 44,8% de los hogares mapuche presenta carencias mientras el 30,4% de los hogares no mapuche presenta carencias en este aspecto. Finalmente, en la dimensión Redes y Cohesión Social el porcentaje de hogares mapuche con carencias asciende a 30,1%, por sobre el 28,7% de hogares no mapuche con carencias en este aspecto. Como se observa, existen más hogares mapuche que no-mapuche con carencias en diversas dimensiones fundamentales para el desarrollo individual y el bienestar familiar.

Con todo, cabe señalar que, como pueblo originario, el Pueblo Mapuche se encuentra protegido por una serie de derechos de diversa índole. El primero de ellos corresponde al Convenio 169 de la OIT ratificado por Chile en el 2008, el cual señala que los gobiernos deben asumir la responsabilidad de proteger derechos e integridad de los pueblos originarios. Por otro lado, el artículo N°1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸⁰ (en adelante, PIDCP) refiere a la libre determinación de los pueblos, estableciendo libremente su condición política, promoviendo su desarrollo económico, social y cultural. El PIDESC (AGNU, 1966b), y la Convención

Interamericana de Derechos Humanos (1969) consagran el derecho a la participación política igualitaria que incluye “el derecho a participar en política, a votar y ser elegido en elecciones periódicas y tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.” (BCN, 2019).

En este mismo sentido emergió en su momento el Acuerdo de Nueva Imperial de 1989 -firmado por Patricio Aylwin en ese mismo año- que agrupaba a la Concertación de partidos por la Democracia y un grupo de autoridades indígenas pertenecientes al Consejo Nacional de pueblos Indígenas (CNP1) en donde se comprometió el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios, la creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, la participación de los representantes de pueblos originarios en una Comisión Especial de Pueblos Originarios (CEPI), entre otros. Si bien este acuerdos y las posteriores leyes promulgadas a partir de él, como la Ley indígena N°19.253⁸¹ han sido intentos en Chile por adecuarse a los estándares internacionales y han permitido estimular avances en el plano de la multiculturalidad⁸² a nivel nacional, no se ha conseguido materializar un Estado plurinacional⁸³, tanto así que la Constitución actual no menciona a los pueblos indígenas.

El habitar en un territorio en conflicto, por su parte, también reviste consecuencias para las personas y comunidades mapuche. La presión policial, pero también la legal aumentan los costos de la protesta y el activismo en territorio mapuche. Por ejemplo, la promulgación y aplicación de la Ley Anti-Terrorista ha ido en contra del espíritu del derecho al debido proceso, lo que se ha expresado, entre otras cosas, en la extensión del periodo de prisión preventiva de los activistas. Los desafíos son significativos en materia de derechos humanos e indígenas en el territorio mapuche.

El proceso constituyente en curso, que contempla escaños reservados para los pueblos indígenas del país, estimula la reflexión en torno a la situación del Pueblo Mapuche en el marco de la redacción de una nueva Carta Magna. En este sentido, resulta fundamental las posturas de los candidatos a constituyentes para poder avanzar hacia el bienestar y los derechos del este pueblo. Considerando el contexto histórico, político y social de las comunidades mapuche, se pesquisaron las propuestas de las 39 candidaturas mapuche a la Convención Constitucional en temáticas que pueden ser fundamentales para este pueblo: Estado plurinacional; autonomía y libre determinación; participación de los pueblos originarios en poderes estatales; derecho a tierra y el territorio; derechos culturales; vivienda; perspectiva de género y comunidades como sujetos de derechos. Asimismo, se cotejó esta información con el informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (Gobierno de Chile, 2008), y con el informe de Sistematización del Proceso Constituyente Indígena del año 2016⁸⁴ (Proceso

⁷⁹ Lo que también refleja carencias en términos de capital cultural.

⁸⁰ Artículo N°13 del PIDESC.

⁸¹ Ley que establece normas sobre la protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

⁸² La multiculturalidad refiere a la coexistencia de varias culturas presentes en un mismo territorio, ya sea un país o una región (Quilaqueo & Torres, 2013).

⁸³ Establecer un Estado Plurinacional significa dar un estatus político a los pueblos indígenas a nivel constitucional, reconociendo los derechos establecidos en la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de pueblos indígenas como la libre determinación y la autonomía, derechos de representación y participación política en distintos niveles. Ejemplo de ello son los Estados de Bolivia y Ecuador.

⁸⁴ Cabe señalar que no fue posible encontrar información acerca de las propuestas de todas las candidaturas, pero se rescatan aquellas demandas con mayores menciones.



Participativo Constituyente Indígena, 2017). Además, se analizaron propuestas y/o demandas de las siguientes organizaciones mapuche: 1) Identidad Territorial Lafkenche, 2) Alianza Territorial Mapuche, 3) Lof en Resistencia Tirúa Lleu, 4) Coordinadora Arauco Malleco – CAM, 4) Weichan Auca Mapu – WAM, 5) Consejo de Todas Las Tierras, 6) Wallmapuwen, 7) Parlamento Mapuche Koz, 8) Corporación de Profesionales Mapuche – ENAMA, 9) Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche – AMCAM y 10) Meli Wixan Mapu.

El catastro arroja que la demanda con más menciones es el derecho a la tierra y el territorio, con 35 menciones referidas en 25 candidaturas, en los dos informes revisados, y en 8 de las 10 organizaciones mapuche. La siguiente demanda con mayor cantidad de menciones es la *incorporación de la perspectiva de género* en la redacción de la Constitución, con 27 menciones en 26 candidaturas y una organización mapuche. Debido a las movilizaciones feministas desarrolladas con fuerza en los últimos años, esta propuesta

ha demostrado alcanzar un nivel de transversalidad en la sociedad incluyendo también al Pueblo Mapuche. El mismo fenómeno sucede con las demandas vinculadas con el *derecho a la vivienda*, con 27 menciones; 25 candidaturas, una organización y mencionada también en el Informe de Sistematización del Proceso Constituyente Indígena (Proceso Participativo Constituyente Indígena, 2017). Por otra parte, la propuesta de un *Estado Plurinacional* es recogida en 26 menciones, siendo referida por 20 candidaturas, el Informe de Sistematización del Proceso Constituyente Indígena (2016), y 5 de las organizaciones mapuche. Le sigue la demanda por *autonomía y libre determinación del Pueblo Mapuche* con 22 referencias en 11 candidaturas, el informe de Sistematización de Proceso Constituyente Indígena (2016) y las 10 organizaciones pesquisadas. Con 15 menciones encontramos las demandas por *derechos culturales*, siendo referidos por 15 candidatos, los dos informes revisados y 5 de las organizaciones mapuche. Después, con 12 menciones encontramos las demandas por *participación política* en los *poderes estatales*, indicada

por 9 candidaturas, los dos informes pesquisados y una organización mapuche y, finalmente, la demanda por la *incorporación de las comunidades* como sujetos de derecho colectivo es mencionada 10 veces, por 7 de las candidaturas, por el Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (Gobierno de Chile, 2008) y por una de las organizaciones. Las principales propuestas revisadas dan cuenta de una serie de vulneraciones históricas al Pueblo Mapuche en diversos ámbitos, asociadas a la deuda histórica sobre reconocimiento y participación en la vida político-colectiva, al derecho al uso de tierras y los recursos del territorio como modo de vida.

Creemos, entonces, que hoy estamos frente a la posibilidad de avanzar hacia el reconocimiento del Pueblo Mapuche -y los pueblos indígenas en general- como sujeto de derechos colectivos, procurando resguardar su bienestar o buen vivir (*küme mongen*), habilitar su autonomía, y garantizar y sostener en el tiempo su participación política.



**PROPUESTAS GENERALES PARA
UNA NUEVA CONSTITUCIÓN**



El presente capítulo tiene como objetivo desarrollar las propuestas para una nueva Constitución que generamos como alianza de trabajo. Estas propuestas buscan reducir las brechas en materia de exclusión social, pobreza y vulnerabilidad identificadas en el capítulo anterior, por medio de recomendaciones en torno a los principios generales que debiese incorporar una nueva carta magna; a las garantías constitucionales que podrían considerarse para asegurar su cumplimiento en la práctica; y a los derechos específicos asociados con la protección de grupos especialmente vulnerables. Para la formulación de estas propuestas, nuestras reflexiones y experiencia de trabajo con distintas poblaciones en situación de exclusión y pobreza se apoyaron en dos elementos: un ciclo de talleres con académicos expertos en derecho constitucional⁸⁵, y un análisis de temas específicos⁸⁶ solicitado al estudio de abogados Ferrada&Nehme.

⁸⁵ Los profesores e investigadores Javier Couso (abogado por la Pontificia Universidad Católica de Chile y tanto master como PhD. por la Universidad de Berkeley), Alejandra Ovalle (abogada por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Derecho Público por la misma universidad) y Jaime Gajardo (abogado por la Universidad de Chile, Máster por la Universidad Autónoma de Madrid, Máster por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España, y Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid).

⁸⁶ Que incluyen una lista de experiencias comparadas, propuestas específicas para dimensiones relevantes del bienestar y grupos especialmente vulnerables, y reflexiones sobre las formas e implicancias de la incorporación de principios generales en las constituciones.

3.1 ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

De entre las múltiples funciones que cumplen las constituciones en la sociedad, una de las principales corresponde a definir los principios normativos y el ordenamiento institucional del sistema político que rige en el territorio. Siglos de experiencias históricas y reflexiones filosóficas han dado como resultado el surgimiento de distintas maneras de concebir “la forma” de los *Estados nacionales*, entendidos como la organización político-jurídica por excelencia de la modernidad. En términos generales, *distintos tipos de Estado delimitan distintos objetivos (fines)* hacia las cuales avanza la sociedad, junto con *distintos métodos (medios)* para alcanzarlos. El actual proceso constituyente que atraviesa Chile surge a partir del denominado *Estallido Social* ocurrido en octubre del año 2019, el cual se caracterizó por visibilizar demandas ciudadanas estrechamente ligadas a la necesidad de mayores derechos sociales.

En función del análisis normativo e institucional presentado en el capítulo 1, y del análisis de brechas socioeconómicas presentado en el capítulo 2, resalta un marcado énfasis por parte del Estado de Chile en delegar la responsabilidad de alcanzar la inclusión social a las mismas personas, lo cual redundaría en la mantención –o incluso en el incremento– de profundas desigualdades y en la persistencia de la pobreza en poblaciones históricamente desventajadas. Por lo mismo, se identifican numerosos déficits del Estado en lo que respecta a la provisión de recursos esenciales para el desarrollo individual y colectivo, lo que conduce a identificar una forma particular

de organización estatal como óptima para responder más directamente a estas problemáticas. Tomando como referencia los principios y las disposiciones constitucionales ligadas más estrechamente a los derechos humanos, así como la experiencia comparada de otras constituciones, se procederá a describir las características del **Estado Social y Democrático de Derecho**⁸⁷, considerando que las constituciones que incorporan ese modelo reflejan un mayor desarrollo constitucional de los derechos humanos y –dentro de éstos– los derechos de índole económica, social y cultural.

El Estado Social y Democrático de Derecho surge como resultado de múltiples procesos históricos y transformaciones culturales que acontecieron en Europa durante los últimos siglos. Como uno de sus antecedentes más cercanos, alrededor del siglo XVII se crean las primeras formas del *Estado de Derecho Liberal*, cuya finalidad es la de reivindicar las libertades individuales en ámbitos como la soberanía popular⁸⁸, la igualdad ante la ley, y el libremercado (Nash,

⁸⁷ Como señala Poyanco (2017), la constitución chilena de 1980 reconoce algunos derechos sociales, pero más que asegurar las responsabilidades del Estado en términos prestacionales, consagra libertades para que los privados proporcionen y accedan a los servicios asociados a estos derechos. El modelo de Estado chileno se distancia de un Estado propiamente social porque, justamente, no vincula “de forma directa la consecución de la libertad, igualdad o dignidad de las personas con la actividad prestataria del Estado” (Poyanco, 2017, p. 781). Como fue descrito anteriormente, el rol del Estado se entiende desde el punto de vista subsidiario, enfatizando la participación del sector privado en proveer el objeto de los derechos sociales. Como se describirá más adelante, “De ahí que los derechos sociales no cuenten con protección reforzada y devengan en anhelos y propósitos deseables, pero sin exigibilidad directa al deber de actuación que corresponde al Estado” (Poyanco, 2017, p. 783).

⁸⁸ Aunque en sus orígenes la participación democrática se encontraba sumamente restringida a ciertos grupos privilegiados, bajo la modalidad del sufragio censitario.



2011). Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XIX comienzan a hacerse especialmente visibles los efectos negativos de la industrialización en amplios sectores de la población, cuyas privaciones socioeconómicas pusieron en crisis la existencia de un tipo de Estado que omitía abordar las necesidades materiales de las personas. Así, posteriormente a la Segunda Guerra Mundial se consolida el *Estado Social* en Europa, como alternativa que incrementa sustancialmente la participación del aparato estatal en la provisión de recursos como la educación, el acceso a la salud o el trabajo. El Estado Social y Democrático de Derecho, a grandes rasgos, se configura como respuesta a la irrupción de regímenes autoritarios ligados al Estado Social, por lo que su formulación articula la protección de libertades *políticas y civiles* con la reducción de brechas socioeconómicas.

Puesto de otro modo, un Estado propiamente “Social” asume la procura existencial de las personas, es decir, tiene como responsabilidad adoptar medidas para asegurar las posibilidades de existencia de quienes, por sí mismas, no poseen los medios adecuados para hacerlo (Poyanco, 2017). Un Estado que, además de *social* se define como *democrático*, permite combinar el el resguardo de los derechos civiles y políticos con la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Para efectos del presente documento, es este último aspecto -la desigualdad material- el que resulta más relevante destacar, dado que simboliza una diferencia clave con los Estados de tipo liberal: en vez de confiar en la capacidad de cada individuo para alcanzar sus objetivos, para el Estado Social y Democrático de Derecho la reducción de las desventajas socioeconómicas es considerada como un objetivo central dentro de las responsabilidades estatales.

De este modo, se integran medidas para asegurar una participación ciudadana activa en la conducción de los asuntos públicos (y de control sobre los organismos estatales), con la implementación de mecanismos que promueven una mayor distribución de la riqueza. Por lo mismo, este tipo de organización sociopolítica resulta óptima para incorporar e implementar elementos propios del derecho internacional de los derechos humanos, los cuales disponen estándares indispensables al momento de definir de derechos fundamentales, posibilitando consolidar una *democracia plenamente participativa*, y simultáneamente consagrar prestaciones en materia de salud, educación, pensiones o vivienda (por mencionar algunos ejemplos) consistentes con estándares de dignidad humana.

Como plantean Chilton y Versteeg (2017), la constitucionalización de derechos sociales transforma obligaciones legales ordinarias –o incluso simples metas de políticas públicas- en auténticas obligaciones constitucionales. Puesto que las constituciones ocupan el estatus de mayor jerarquía dentro de los ordenamientos legales contemporáneos, el objetivo de resguardar el disfrute de los derechos sociales *-consagrados constitucionalmente-* gana prioridad por sobre otros objetivos sin reconocimiento constitucional, dado que los gobiernos deben velar por el cumplimiento íntegro de los imperativos constitucionales. De modo más específico, Chilton y Versteeg (2017) describen una triple obligación legal implicada en el reconocimiento constitucional de los derechos sociales:

- Los Estados deben **respetar** los derechos sociales, es decir, deben abstenerse de implementar leyes que puedan interferir con su disfrute. Por ejemplo, la destrucción de un vecindario para implementar una obra pública sin medidas que mitiguen sus efectos negativos (como estrategias de reubicación), podría generar que sus habitantes queden en situación de calle, lo que puede ser interpretado como una transgresión al derecho a la vivienda.
- Los Estados están obligados a **proteger** los derechos sociales, previniendo que terceros impidan su disfrute al resto. Por ejemplo, la contaminación de fuentes de agua potable por parte de privados, puede interpretarse como una falla del Estado en su misión de proteger el derecho al agua.
- Los Estados deben facilitar, promover y proveer el acceso a bienes y servicios relacionados con los derechos sociales, acciones que conforman la obligación de **cumplir**.

No obstante, las obligaciones legales que se desprenden de los derechos sociales consagrados constitucionalmente varían significativamente de país en país⁸⁹, dependiendo en gran medida del lenguaje con el cual están reconocidos en el texto constitucional, y en cómo estas redacciones son finalmente interpretadas por los tribunales de justicia. Como señala Verdugo (2021), aunque cada vez son más los

⁸⁹ Chile suscribió al PIDESC en 1969 (Ferrada&Nehme, 2021), el cual tuvo influencia en la reforma constitucional de enero de 1971, que incorporó a la Constitución de 1925 el derecho a la seguridad social del siguiente modo (artículo 10, N°16):

“El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional”.



países que incorporan el acceso a bienes y servicios sociales indispensables (como la educación o la vivienda), no todas las constituciones adoptan esas pretensiones como derechos, y no todas incluyen garantías para asegurar su cumplimiento en la práctica⁹¹. Como plantea Verdugo:

“...sabemos que una técnica de redacción vaga como resultado de acuerdos incompletos (frecuentes en procesos constituyentes llevados a cabo mediante negociaciones) puede hacer más impredecible su implementación, una técnica de redacción clara puede hacer más difícil que un juez pueda desatender el tenor literal, y un contenido excesivamente axiológico [valórico] puede dar más herramientas argumentativas a jueces que pretendan desconocer dichos objetivos” (p. 551)

Aunque no existen técnicas para garantizar -con absoluta certeza- que las normas constitucionales sean aplicadas en el sentido pretendido por sus redactores, es posible identificar distintas fórmulas a través de las cuales los derechos son reconocidos a nivel constitucional. Una valiosa directriz al respecto es entregada por los instrumentos internacionales de *derechos humanos*, cuyo lenguaje cada vez está más presente en las constituciones a nivel mundial⁹¹, particularmente en las creadas más recientemente (Beck, Drori & Meyer, 2012). Al respecto, **una propuesta al respecto consiste en incorporar más explícitamente los lineamientos normativos que ofrecen los derechos humanos en la nueva Constitución,**

⁹⁰ Tal como sucede con la constitución chilena de 1980 (Poyanco, 2017).

⁹¹ Más aún, está presente en la mayor parte de las constituciones (Beck, Drori & Meyer, 2012).

aunque como se desarrolla en la siguiente sección, son múltiples las alternativas disponibles para este fin.

3.2 CONSTITUCIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Desde la segunda mitad del siglo XX, los derechos fundamentales empezaron a dejar de ser identificados como un asunto acotado a la soberanía de cada Estado en particular, para ser reconocidos progresivamente como una preocupación propia de la especie humana. Claro está, aunque el alcance de los derechos humanos es de naturaleza universal, éstos requieren ser reconocidos e implementados en las legislaciones nacionales para asegurar su respeto, protección y cumplimiento.

Por lo mismo, las constituciones políticas se presentan como espacios por excelencia para incorporar el contenido normativo ligado a los derechos humanos, aunque su adopción suele requerir una *adaptación* a la realidad concreta de cada país. Como plantean Beck, Drori y Meyer (2012), la adopción de derechos humanos en las constituciones está condicionada en gran medida por la trayectoria y la coyuntura político-social de cada país al momento de reformar su carta magna. Generalmente, más que servir como directrices prácticas, los derechos humanos proveen una “narrativa” para argumentar la necesidad de disminuir brechas materiales o asegurar libertades civiles. Más aún, los autores señalan que los derechos humanos usualmente sirven de inspiración para reformas constitucionales que, a menudo, son definidas como necesarias para resolver las transiciones desde

gobiernos autoritarios a democráticos, o para zanjar periodos caracterizados por conflictos sociales agudos (como puede identificarse en el actual caso de Chile).

Una guía útil para la constitucionalización de derechos sociales es provista por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2018), la cual plantea que los instrumentos que conforman el sistema universal de los derechos humanos provee⁹² una base para evaluar los sistemas jurídicos, las políticas públicas y las prácticas en general de cualquier Estado. En este sentido, si bien se sugiere que los sistemas jurídicos internos sean consistentes con las normas (vinculantes y no-vinculantes) de los derechos humanos, esto no significa que su contenido necesariamente sea incorporado de manera explícita en las constituciones, lo que se dificulta tanto por la gran cantidad -y diversidad- de derechos establecidos en instrumentos internacionales, como porque éstos tampoco prescriben la forma exacta para ser adoptados. Por ende, el marco normativo de los derechos humanos requiere ser implementado de modo congruente a la realidad de cada país.

Sin embargo, **se sugiere de modo transversal que los derechos humanos sean consagrados a nivel constitucional,** dado que esta estrategia les confiere el mayor estatus dentro del ordenamiento jurídico nacional. En concreto, se proponen dos opciones (no excluyentes entre sí):

⁹² Compuesto por la Declaración Universal de Derechos Humanos, nueve tratados fundamentales de derechos humanos y numerosos otros tratados internacionales relacionados directamente con los derechos humanos (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, 2018).



- “Incorporar en la constitución determinados derechos humanos y libertades fundamentales que se recogen en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- El reconocimiento explícito en la constitución de la fuerza vinculante de los instrumentos internacionales de derechos humanos que el Estado haya ratificado en el ordenamiento jurídico interno” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 27)

Asimismo, se resalta la utilidad que reviste que **la Declaración Universal de Derechos Humanos⁹³ sea mencionada en el preámbulo de la Constitución**, haciendo una referencia que si bien puede resultar general, puede servir para influir en la interpretación de toda la Constitución, y así, orientar el actuar de las autoridades legislativas y judiciales. Por ejemplo, el preámbulo de la Constitución de Burundi incluye la siguiente referencia:

“Proclamando nuestro compromiso con el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, de 16 de diciembre de 1966, y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 18 de junio de 1981.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 28)

Otra opción para reforzar la adscripción de la Constitución a los derechos humanos consiste en conferir al **derecho**

⁹³ Y el resto de instrumentos que compone el sistema universal de los derechos humanos.

internacional una naturaleza vinculante dentro del sistema legal interno, lo que ha comenzado a ser adoptado por un número cada vez mayor de constituciones. Esto significa que las constituciones asignan una fuerza vinculante directa a los tratados internacionales ya ratificados por el Estado, y les asigna una categoría jerárquica *mayor* a la de la legislación ordinaria. Por ejemplo, el artículo 15 de la Constitución de la Federación de Rusia señala lo siguiente:

“4. Los principios y normas del derecho internacional generalmente reconocidos y los tratados internacionales de la Federación de Rusia son parte integrante de su sistema jurídico. Si un tratado internacional de la Federación de Rusia fija reglas distintas a las estipuladas por una ley, se aplicarán las normas del tratado internacional.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 30)

Ahora bien, no existe solo una vía para dar fuerza vinculante a los tratados internacionales de derechos humanos dentro del ordenamiento legal interno, es posible identificar al menos cuatro alternativas dependiendo del estatus asignado:

1 Los **instrumentos internacionales presentan fuerza obligatoria en el ordenamiento jurídico nacional**. Por ejemplo, el artículo 5 de la Constitución de Andorra plantea:

“La Declaración Universal de Derechos Humanos es vinculante en Andorra.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 31).

2 Si los instrumentos internacionales de derechos humanos son incompatibles con la legislación nacional, **pueden**

estar ubicados en un estatus mayor a ella. Por ejemplo, en el capítulo cuarto de la Constitución de Argentina se establece que:

“22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; [...] tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 33)

3 **De existir lagunas legislativas en la protección de una persona**, las autoridades públicas pueden **aplicar normas internacionales para cubrir dichas lagunas**. Por ejemplo, el artículo 16 de la Constitución de Cabo Verde señala:

“3. Las normas jurídicas y constitucionales relativas a los derechos fundamentales deberán interpretarse y las lagunas deberán solventarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 32)

4 **La interpretación de la declaración de derechos constitucionales** deberá considerar las normas internacionales de los derechos humanos. Por ejemplo, el artículo 13 de la Constitución de Etiopía indica:



“2. Los derechos y libertades fundamentales enunciados en el presente capítulo se interpretarán en conformidad con los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y los instrumentos internacionales ratificados por Etiopía.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 33)

La definición sobre cómo serán reconocidos y adoptados los instrumentos de derechos humanos en el sistema jurídico nacional, es solo una de las distintas decisiones que deben ser tomadas al momento de redactar una nueva constitución. En un nivel más concreto, es necesario definir cuáles serán los principios generales que regirán al resto de las normas constitucionales, lo cual representa un paso previo a la discusión sobre la forma que adquirirá la declaración de derechos constitucionales.

3.3 PRINCIPIOS GENERALES

En términos filosóficos, un principio equivale a una “... abstracción de la naturaleza moral, derivada de las tendencias ideales de la sociedad, que se impone a sí misma sobre la conciencia humana y se vuelve un imperativo absoluto, por encima y más allá de la discusión.” (Pictet, 1979. p. 4). Desde un punto de vista más práctico, los principios actúan como “pilares” sobre los cuales se erige un cuerpo normativo, estableciendo directrices para orientar su interpretación. Por lo mismo, los principios están pensados para definir objetivos

generales sin necesariamente especificar los métodos concretos para alcanzarlos. De todos modos, los principios ciertamente incrementan la probabilidad de asegurar pisos compartidos en el acceso a bienes y servicios socialmente relevantes, además de empoderar a la ciudadanía, de acotar determinadas “hojas de ruta” para los poderes públicos, y en términos más generales, de incrementar la cohesión social y mejorar la legitimidad del orden político.

Ahora bien, es necesario distinguir entre los principios fundamentales *sobre los cuales se basan los derechos individuales y colectivos*, y los principios *esenciales para asegurar un sistema político democrático*. Sobre estos últimos, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU (2018) identifica seis principios:

- **Democracia:** la soberanía reside en el pueblo y es ejercida directamente o a través de representantes.
- **Participación:** los destinatarios de las políticas públicas participan en su elaboración, gestión y supervisión de manera directa o a través de representantes.
- **Separación de poderes:** puede ser vertical, entre un gobierno central y gobiernos provinciales o municipales, incluyendo el reconocimiento de diferentes comunidades étnicas, lingüísticas, o religiosas; u horizontal entre distintos poderes del Estado, como contrapeso para impedir que una rama acapare el poder absoluto.
- **Estado de derecho:** relativo al sometimiento de todas las personas, instituciones y entidades tanto privadas como públicas (incluyendo al Estado) a las leyes promulgadas.
- **Transparencia:** entendida principalmente como la divulgación de información al público general, para lo cual se requiere crear normas claras y entregar información

pertinente a la ciudadanía.

- **Responsabilidad y rendición de cuentas:** los órganos del Estado y los funcionarios públicos deben operar dentro de los marcos que establece la constitución y el resto de la legislación vigente. Las constituciones suelen asignar responsabilidad política a quienes ocupan cargos públicos, lo cual implica que deben rendir cuentas ante conductas indebidas, en base a responsabilidades políticas o legales (o ambas).

El reconocimiento de estos principios contribuye a asegurar un ordenamiento institucional subordinado a las *expectativas y a las demandas de las personas*, al dificultar que las autoridades políticas “se desconecten” de las necesidades de la población a la cual sirven⁹⁴. Por lo mismo, **se propone** considerar su inclusión dentro de la nueva Constitución. Las *declaraciones de derechos constitucionales*, por su parte, tienden a incorporar los principios generales establecidos por los dos pactos internacionales de derechos humanos⁹⁵, aunque en ocasiones se añaden principios que aportan medios de protección específicos para ciertos grupos especialmente vulnerables⁹⁶. Junto con lo anterior, se describen cinco principios básicos para el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos sociales y económicos: *dignidad humana, libertad, igualdad y no discriminación, solidaridad, y justicia social*, los cuales **se proponen** como fundamentales para ser incorporados en la nueva Constitución.

⁹⁴ Lo que se puede observar en la formación de gobiernos autoritarios o, de modo más sutil, en la exclusión de la ciudadanía de la toma de decisiones sobre la conducción de los asuntos públicos.

⁹⁵ Es decir, el PIDCP (AGNU, 1966a) y el PIDESC (AGNU, 1966b).

⁹⁶ Como sucede con el interés superior del niño, extraído de la Convención de Derechos del Niño (AGNU, 1989).



1 Dignidad humana: la dignidad humana suele ser el valor fundamental que protegen los derechos constitucionales, al dejar en claro que *todo ser humano es un fin en sí mismo*. Generalmente las constituciones omiten especificar en detalle la definición de *dignidad humana*, lo cual si bien le confiere cierta ambigüedad, en la práctica proporciona una protección significativa a las personas. Así, la dignidad se percibe como:

- a Una premisa fundamental de inalienabilidad de los derechos humanos.
- b Un valor subyacente del cual debieran extraerse directrices para interpretar la aplicación de los derechos constitucionales.
- c Un principio a partir del cual pueden interpretarse otros derechos en casos de lagunas normativas.

A modo de ejemplo, el artículo 30 de la Constitución de Polonia señala:

“La dignidad inherente e inalienable de la persona constituirá una fuente de libertades y derechos de las personas y los ciudadanos. Es inviolable. Las autoridades públicas tendrán la obligación de respetarla y protegerla” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 64)

Como plantea de modo más específico, el principio de dignidad se utiliza regularmente para efectos de implementación de políticas públicas, siendo asociado al derecho a la seguridad social en aquellas constituciones que consagran este principio vinculado con la pobreza (Ferrada&Nehme, 2021). En términos operativos, se relaciona

con objetivos de políticas públicas o con la creación de un organismo autónomo que vele por su cumplimiento. Cabe señalar que el proyecto de reforma constitucional planteado por –la entonces- presidenta Michelle Bachelet, contenía una referencia a este tema en algunos de sus artículos, como por ejemplo:

“Artículo 1.- Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La dignidad del ser humano es inviolable. A su respeto y protección está obligado el Estado, así como todas personas y las diversas formas en que las mismas se agrupan. La familia, en sus diversas modalidades, es el núcleo fundamental de la sociedad.

[...]

Artículo 19.- Esta Constitución, a través de los órganos y autoridades en ella establecidos, asegura y garantiza a todos las personas como derecho directamente aplicable:

[...]

25º.- El derecho a la seguridad social. El Estado garantiza el acceso de todas las personas al goce de prestaciones necesarias para llevar una vida digna en el caso de jubilación, retiro o pérdida de trabajo, sean aquellas provistas por instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias, siempre en proporción a los ingresos de los afiliados. El Estado supervigilará el ejercicio del derecho a la seguridad social, así como el adecuado funcionamiento de las instituciones prestatarias. Cada persona tendrá el derecho a elegir, sin ser discriminación negativamente,

el sistema de pensiones al que desee acogerse, sea éste estatal o privado”⁹⁷.

2 Libertad: en las declaraciones de derechos el principio de libertad suele establecerse especificando “tipos” de libertades, como la libertad de pensamiento o la libertad de expresión, aunque en algunas también se menciona el principio de libertad “general”. Esta última alternativa presenta al menos tres ventajas: se comunica explícitamente que las personas son libres en virtud de la Constitución, y que toda disposición legal que interfiera con la libertad debiese ser justificada; se excluyen aquellas disposiciones que exigen que un titular de derechos deba recibir un permiso previo para disfrutar su libertad (a menos que dicho permiso sea indispensable en una sociedad democrática); puede servir como argumento para que una persona reivindique la libertad en ámbitos no cubiertos explícitamente por la ley. A modo de ejemplo, el artículo 31 de la Constitución de Polonia establece:

“1) La libertad de la persona debe contar con protección jurídica. 2) Todas las personas deben respetar las libertades y los derechos de los demás. Nadie puede ser obligado a hacer algo que la ley no exija.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 64)

3 Igualdad (y no-discriminación): el principio de igualdad se encuentra consagrado en todos los instrumentos fundamentales de los derechos humanos, y forma

⁹⁷ Recuperado de: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76296/1/Mensaje%20Pdta.Bachelet.pdf>



parte del núcleo de la mayoría de las constituciones. Su relevancia es tal que se establece en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (AGNU, 1948): “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 65). El principio de igualdad integra el reconocimiento de al menos cuatro derechos fundamentales:

- Todas las personas son iguales ante la ley.
- Las personas tienen derecho a la igual protección de la ley, es decir, deben tener el mismo acceso a los procedimientos para proteger sus necesidades e intereses.
- Las personas tienen derecho a disfrutar de los mismos derechos (sin ninguna distinción por motivos prohibidos de discriminación).
- Las personas tienen derecho a la igualdad de trato.

Con respecto a la no-discriminación, este principio está íntimamente ligado a la noción de igualdad, siendo ubicado en un estatus equivalente al interior de las constituciones, aunque generalmente es explicitado en párrafos y con formulaciones específicas. Por discriminación se entiende “cualquier distinción, exclusión o preferencia que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 67). A modo de ejemplo, el artículo 27 de la Constitución de Kenia expresa:

“4) El Estado no discriminará directa o indirectamente a ninguna persona por ningún motivo, entre ellos, la raza, el sexo, el embarazo, el estado civil, el estado

de salud, el origen étnico o social, el color, la edad, la discapacidad, la religión, la consciencia, las creencias, la cultura, la vestimenta, el idioma o el nacimiento.

5) Una persona no discriminará directa o indirectamente a otra por ninguno de los motivos especificados o contemplados en el párrafo 4).” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 69)

Por otro lado, las constituciones también incorporan *motivos prohibidos de discriminación*, es decir, se señalan formas concretas de discriminación en contextos y/o a grupos específicos. Si bien este método de incorporación permite aumentar los resguardos frente a discriminaciones especialmente frecuentes y/o perniciosas, ha suscitado críticas porque puede habilitar la admisibilidad de formas de discriminación no mencionadas explícitamente. Por esta razón, algunas constituciones evitan incluir una “lista” de diferentes tipos de discriminación. Sin embargo, se identifican dos argumentos a favor de su inclusión (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018):

- Se contribuye a prevenir la discriminación por motivos *reconocidos* tanto en la práctica jurídica o a escala cultural, respondiendo así a necesidades sociales más concretas.
- La lista puede considerarse simplemente como una fuente de “ejemplos” de discriminación, lo que es reforzado en el artículo 2 del PIDCP y del PIDESC al añadir la expresión final **“o cualquier otra condición social”**.

Por otro lado, es de vital importancia mencionar que algunas constituciones no sólo incorporan el principio de *igualdad formal*. De modo congruente con el cumplimiento de los

derechos sociales, las constituciones pueden impulsar que el Estado adopte medidas para asegurar que todas las personas puedan disfrutar *efectivamente* de sus derechos, lo cual entra en el espacio de la *igualdad real*. Para materializar una igualdad real los Estados suelen conceder una “ventaja temporal” a grupos vulnerables que, sin este apoyo, se verían en situación de desventaja al momento de ejercer sus derechos. Estas disposiciones suelen denominarse como *medidas especiales de carácter temporal o medidas positivas*, y tienen como fin acelerar el progreso hacia la igualdad. A modo de ejemplo, el artículo 27 de la Constitución de Kenia estipula:

“6) Para hacer plenamente efectiva la realización de los derechos garantizados en virtud del presente artículo, el Estado adoptará medidas legislativas y de otra índole, incluidos programas de acción afirmativa y políticas destinadas a corregir la situación de desventaja sufrida por personas o grupos a causa de la discriminación en el pasado” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 72)

La promoción de la igualdad real a través del principio constitucional de igualdad y no-discriminación, se relaciona con la necesidad de pensar en la inclusión social como un objetivo implícito de dicho principio. Más precisamente, la idea de igualdad –en términos concretos- implica facilitar la inclusión de las personas –sin distinciones arbitrarias- a espacios socialmente relevantes, en los cuales se satisfacen dimensiones vitales del bienestar (educación, salud, trabajo, etc.). En la existencia de una sociedad libre de discriminación, en este sentido, no tiene cabida la segregación de poblaciones completas en formas “deficitarias” de inclusión, como se observa en muchas instituciones públicas de educación



o de salud. De este modo, el principio de igualdad y no-discriminación debiese operar como aliciente para generar interpretaciones legislativas y judiciales que condenen la segregación social, y que de modo consistente permitan formular soluciones concretas al respecto.

4 Solidaridad: el término solidaridad proviene del latín *solidarium*, que significa “entero” o “compacto”, y que aplicado como valor ético apunta –justamente- a la noción de un colectivo social interdependiente y orientado a la ayuda mutua entre sus miembros. En este sentido, la solidaridad suele ser un requisito para aspirar a una sociedad más cohesionada, es decir, una sociedad en la cual sus integrantes establecen una relación armónica, integrada y con bajos niveles de conflictividad. Desde un punto de vista abstracto, la solidaridad remite al fomento de los vínculos entre las personas y grupos que componen la sociedad, como una determinación perseverante por el bien común, entendido como el bien de todos y cada uno. Por ende, la solidaridad sirve de “equilibrio” al pensamiento individualista, lo que en términos ideológicos opera como contrapeso a las ideologías que conciben al sector privado como un espacio orientado solo para perseguir el beneficio propio.

Desde el punto de vista jurídico, la solidaridad se asocia con las bases constitucionales del Estado Social, como principio que –en nombre de la fraternidad humana- promueve la ayuda de quienes concentran más riquezas hacia quienes poseen menos (Fernández, 2012). Así, la solidaridad forma parte de las constituciones modernas ya sea de modo implícito o explícito. A modo de ejemplo, el artículo 2 de la Constitución de la República Italiana reconoce la solidaridad como un deber:

“La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo, como en el seno de las formaciones sociales en las que desarrolla su personalidad, y exige el cumplimiento de los deberes ineludibles de solidaridad política, económica y social.” (Senato della Repubblica, 2018, p. 5)

Asimismo, destaca su incorporación en el artículo 63 de la Constitución de Portugal:

“5. El Estado apoya y fiscaliza, en los términos de la ley, las actividades y el funcionamiento de las instituciones particulares de la solidaridad social y de otras de reconocido interés público sin carácter lucrativo, con vistas a la consecución de objetivos de solidaridad social en los términos previstos en este artículo, línea b) del número 2 del artículo 67, artículo 69, línea e) del número 1 del artículo 70, y de los artículos 71 y 72.” (Constitute Project, 2021a)

En términos de su vinculación más directa con políticas públicas, los incisos 1° y 2° del Artículo 95 de la Constitución de Colombia ligan la solidaridad con la seguridad social:

“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social” (Constitute Project, 2021b)

Por último, cabe destacar que en la última década este principio ha adquirido un significado renovado gracias al concepto de desarrollo sostenible, en la figura de la *solidaridad inter-generacional* que busca asegurar la preservación del medioambiente para las futuras generaciones (Rodríguez & Figueroa, 2015), y que resalta para su potencial incorporación constitucional.

5 Justicia social: El significado del principio de justicia social, es el resultado de una evolución que transita desde la noción de *justicia distributiva* planteada por Aristóteles, ligada a la asignación de recursos en base al mérito; es reinterpretada a mediados del siglo XIX en relación a la idea de fraternidad cristiana, la cual plantea que los humanos debemos tener los mismos derechos por ser miembros de una misma especie creada por Dios; comienza a ser entendida de modo más concreto a inicios del siglo XX, como el reconocimiento de derechos materiales a los obreros precarizados por las lógicas industriales de la época, siendo vinculada explícitamente con el principio de *dignidad humana* y con la figura del *Estado Social de Derecho*; y finalmente, desde mediados del siglo XX hasta la actualidad, su significado se extiende más allá de las relaciones laborales para ser aplicado en todo ámbito donde se identifiquen patrones de discriminación, estando relacionada con la idea de equidad que se materializa a través de acciones afirmativas⁹⁸ (Pérez-Garzón, 2019).

⁹⁸ Concepto también entendido como discriminación positiva, corresponde a prácticas dirigidas a reducir activamente la discriminación que sufren grupos especialmente excluidos de la población.



Desde el punto de vista constitucional, el principio de justicia social implica al menos tres elementos indispensables: la dignidad humana, el Estado Social de derecho y la igualdad de oportunidades (Pérez-Garzón, 2019). En cuanto a su extensión, el principio está incorporado en al menos 80 constituciones a nivel mundial, la gran mayoría redactadas a partir de la década de 1970. A modo de ejemplo, el artículo 3 de la Constitución de Croacia incorpora el principio de justicia social como uno de sus valores rectores:

“La libertad, la igualdad de derechos, la igualdad nacional y la igualdad de género, el amor a la paz, la justicia social, el respeto de los derechos humanos, la inviolabilidad de la propiedad, la conservación de la naturaleza y el medio ambiente, el estado de derecho y un sistema democrático multipartidista son los valores más altos de el orden constitucional de la República de Croacia y el motivo de interpretación de la Constitución.” (Constitute Project, 2021c)

Además de los cinco principios descritos, es posible mencionar otros principios vinculados a la “concreción e interpretación de los derechos fundamentales de tipo económico, social y cultural” (Gajardo, 2016, p. 53), tales como el *principio de progresividad*, el principio de *no-regresividad*, y el principio de *medidas inmediatas*⁹⁹, cuya mención explícita **se propone** como parte fundamental de una nueva constitución.

⁹⁹ Asimismo, los principios mencionados hasta el minuto pueden complementarse con otros principios relacionados específicamente a regular los presupuestos públicos, como se señala en la Observación general número 19 de los Derechos del Niño (ONU, 2016), en los que se mencionan los principios de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia, sostenibilidad.

El principio de progresividad –o de cumplimiento progresivo- reconoce que los derechos sociales requieren de recursos económicos para ser asegurados en la práctica (o al menos, en mayor medida que los derechos civiles y políticos), aceptando que los estados avancen *progresivamente* hacia su cumplimiento pleno, lo cual se puede reflejar –por ejemplo- en una mayor entrega de presupuesto público cada año para tal fin.

Relacionado con el principio de progresividad, la *no-regresividad* prohíbe que los recursos destinados a asegurar el cumplimiento de los derechos sociales se reduzca, lo cual se traduce en fijar pisos estables de presupuesto para anular potenciales retrocesos en la provisión de derechos sociales.

Por último, la puesta en práctica de *medidas inmediatas* para asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, se asocia más estrechamente con los de primera generación (civiles y políticos), por las razones vinculadas a la disponibilidad de recursos ya mencionada¹⁰⁰. Sin embargo, el Estado está obligado a implementar algunas medidas inmediatas en relación al acceso del objeto de los derechos sociales, como asegurar que su provisión no

¹⁰⁰ Actualmente existe consenso en torno al hecho de que tanto los derechos de primera como de segunda generación requieren de financiamiento para ser cumplidos (Figueroa, 2009). Sin embargo, la proporción de recursos que se necesitan para disponer las prestaciones asociadas a los derechos de segunda generación, son mucho mayores en comparación a los de primera generación (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018). Por otra parte, el PIDESC señala que la progresividad no debe operar como excusa para justificar el incumplimiento de sus normas (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018), simplemente entrega flexibilidad y tiempo a los Estados para alcanzar su materialización.

esté mediada por algún tipo de discriminación indebida, y la definición de planes para asegurar su consecución progresiva (Chilton & Versteeg, 2017).

A continuación se describe en profundidad uno de los aspectos centrales de las constituciones, la *declaración de derechos*.

3.4 LA DECLARACIÓN DE DERECHOS

Las constituciones han avanzado de ser una herramienta jurídica enfocada netamente en definir la estructura institucional, para consolidarse como un instrumento de orientación *humanista* al servicio del bienestar individual y del progreso colectivo. De modo consistente, las constituciones políticas incorporan una *declaración de derechos* que establece, justamente, los derechos que disponen las personas para desarrollar su vida sin la amenaza de restricciones externas (promueven la *libertad negativa*), junto con garantizar los recursos necesarios para cumplir las expectativas, aspiraciones y metas que cada cultura nacional determina (estimulan la *libertad positiva*). Mientras que la primera función se encuentra ligada a los derechos civiles y políticos (derechos de primera generación), la segunda se asocia con los derechos económicos, sociales y culturales (derechos de segunda generación). Como plantea la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2018), más allá de las tradiciones políticas de cada país, **una declaración de derechos constitucionales debiese incluir las siguientes categorías:**



- “Derechos que son indispensables para la protección de la dignidad humana y el desarrollo de la personalidad y las capacidades de la persona.
- Derechos que establecen el marco para la participación de la persona en la dirección de los asuntos públicos.
- Derechos que protegen las fuentes socialmente aceptables de ingresos personales y los intereses económicos de la persona.
- Derechos que constituyen la base jurídica para los servicios sociales y culturales más importantes.” (p. 39)

Sin desconocer la importancia crítica de los derechos civiles y políticos tanto en el desarrollo individual como en la formación de una sociedad más cohesionada y resiliente¹⁰¹, la presente sección describe principalmente las orientaciones, alternativas y tensiones implicadas en el reconocimiento de los *derechos económicos, sociales y culturales*.

Como señalan Dixon y Verdugo (2021), sugerir que los derechos sociales debiesen estar consagrados a nivel constitucional no es lo mismo que plantear el contenido específico o las formas que debiesen tener. En términos generales, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2018) recomienda que la declaración de derechos constitucionales acepte como inspiración los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, especialmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos (AGNU, 1948). De este modo, se busca que el texto final no solo evite contradecir explícitamente el

espíritu y las normas contenidas en dichos marcos normativos, sino que también se prevenga la potencial elaboración de interpretaciones judiciales contrarias a lo que estipulan los derechos humanos. Por lo mismo, la provisión de las prestaciones necesarias para posibilitar la autorrealización de las personas se entiende como una responsabilidad atribuible al Estado, lo que equivale a plantear que:

“el empoderamiento y la protección de las personas debe basarse en el reconocimiento de las personas como titulares de derechos, y no como beneficiarios de servicios del Estado.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 18. Énfasis añadido)

Con respecto a la redacción de la declaración de derechos constitucionales, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2018) establece una serie de lineamientos esenciales para garantizar su consistencia con los derechos humanos. En primer lugar, la declaración de derechos debe ser congruente no sólo con los principios básicos del derecho constitucional e internacional, también debe operar como reflejo de los valores de la sociedad objetivo. Por lo mismo, una declaración de derechos formulada desde un punto de vista inclusivo debe enfatizar el principio de no-discriminación¹⁰², pudiendo aludir explícitamente a motivos de discriminación por discapacidad, pertenecía a pueblos originarios, género, entre otros ejemplos. En esta línea, el artículo 26 de la Constitución de Fiji representa un ejemplo exhaustivo:

“3) Nadie será tratado injustamente ni discriminado, ya sea de modo directo o indirecto, por los siguientes motivos:

- a sus características o circunstancias personales, ya sean efectivas o supuestas, como raza, origen étnico o social, color, lugar de origen, sexo, género, orientación sexual, identidad y expresión de género, nacimiento, idioma principal, situación económica, social o de salud, discapacidad, edad, religión, consciencia, estado civil o embarazo; o
- b sus opiniones o credo, salvo en la medida en que estos entrañen perjuicio para los demás o menoscabo de sus derechos o libertades, ni ningún otro motivo que se prohíba en la presente Constitución.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 36)

Asimismo, el artículo 14 de la Constitución de Bolivia resalta como otro ejemplo al respecto:

“I. Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica con arreglo a las leyes y goza de los derechos reconocidos por esta Constitución, sin distinción alguna.

II. El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 36)

¹⁰¹ En este sentido, una democracia plena requiere disponer de mecanismos que aseguren una participación efectiva y real de la ciudadanía en la conducción de los asuntos públicos, como forma de aspirar a una democracia plena.

¹⁰² Descrito anteriormente.



Ahora bien, existen múltiples fórmulas para consagrar constitucionalmente un determinado derecho, las cuales oscilan entre *el empleo de un lenguaje detallado y relativamente exhaustivo*, y el uso de *expresiones generales que sirven de inspiración para la creación de leyes ordinarias e interpretaciones judiciales*. En palabras de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2018):

“Una declaración de derechos amplia es aquella en la que se establecen los derechos humanos básicos y los derechos fundamentales de las personas y de los grupos, y se les da protección constitucional. Sin embargo, el esfuerzo por lograr ese objetivo no debe tener como consecuencia que se incluya en la declaración de derechos el máximo número posible de derechos. Los redactores deberían evitar una constitución que sea demasiado técnica y que la población en general no comprenda cabalmente. Por consiguiente, en la mayoría de los casos es aconsejable seguir un enfoque equilibrado o incluso cauteloso.” (p. 38)

Así, la profundidad con la que se consagra el reconocimiento de un derecho puede conllevar consecuencias radicales en la capacidad final de las personas para acceder a él, particularmente cuando se trata de derechos sociales¹⁰³.

Uno de los mayores problemas en este ámbito –si es que no el mayor–, está en cómo equilibrar la labor que realizan el poder ejecutivo, el legislativo y los organismos administrativos que ejecutan las políticas públicas, y el trabajo que ejercen los

distintos tribunales en la aplicación práctica de los derechos. Mientras más “vago” sea el lenguaje utilizado para codificar constitucionalmente un determinado derecho, mayor es la probabilidad de que la responsabilidad de velar por su cumplimiento recaiga en los tribunales (o en órganos creados especialmente para este propósito), lo cual se denomina como la capacidad de judicialización (o “*justiciación*”) de los derechos. En términos simples, “un derecho constitucional es justiciable si una reclamación jurídica basada en él puede ser examinada y decidida por un tribunal de justicia.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 42). Al respecto, la recomendación por parte de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2018) para redactar una Constitución es:

“Desde la perspectiva de la fuerza ejecutiva de la declaración de derechos, es vital, siempre que sea posible, establecer derechos individuales con un contenido jurídico específico que puedan ser reivindicados en los tribunales u otros órganos competentes del Estado.” (p. 40)

En esta línea, dicho organismo realiza las siguientes recomendaciones específicas al momento de redactar una declaración de derechos:

- 1 Definir si la disposición prevista **debería ir dirigida principalmente a la persona o al Estado**, lo cual depende del efecto jurídico que se busca materializar.
2. Resulta preferible que el tema abordado sea consagrado como **derecho individual**, puesto que le entrega la máxima capacidad de justiciabilidad al titular de derechos,

aunque en este caso el derecho en cuestión debe tener un contenido jurídico más específico. Por ejemplo, el artículo 53 de la Constitución de Ucrania señala:

“Los ciudadanos tienen derecho a recibir, mediante una selección por concurso, enseñanza superior gratuita en los centros educativos estatales y comunitarios.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 43)

3. Cuando existen asuntos sociales para los cuales resulta imposible establecer derechos individuales, se puede **optar entre formular un deber jurídico del Estado claro en términos normativos, o bien formular un principio o directriz que el Estado tenga la obligación de respetar** al momento de diseñar las políticas públicas. Como ejemplo de la *primera alternativa*, el artículo 13 de la Constitución de Benin expresa: “El Estado dispone lo necesario para la educación de la juventud en escuelas públicas. La enseñanza primaria será obligatoria. El Estado asegurará gradualmente la gratuidad de la enseñanza pública.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 43). De este modo, las autoridades del Estado deben rendir cuentas en caso de no aplicar lo que estipula la disposición constitucional. Como ejemplo de la *segunda opción*, el artículo 21 de la Constitución de China señala:

“El Estado desarrolla los servicios médicos y sanitarios, promueve la medicina moderna y la medicina tradicional china, estimula y apoya el establecimiento de diversas instalaciones médicas y sanitarias por parte de los colectivos económicos rurales, las empresas e instituciones estatales y las organizaciones vecinales,

¹⁰³ Considerando las limitaciones que reconoce y acepta el principio de progresividad.



y promueve actividades sanitarias masivas, todo ello para proteger la salud del pueblo.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 44)

Dado el carácter general de estas disposiciones, los tribunales suelen no reconocerlas como aptas para ser reclamadas judicialmente, aunque sí pueden influir en los debates políticos en general.

Los puntos anteriores están muy relacionados con dos elementos fundamentales de todo derecho: el *titular del derecho* y los *garantes del derecho*.

- **El titular de derechos:** las declaraciones de derechos contemporáneas suelen proteger a todas las personas sometidas a la jurisdicción del Estado, sean nacionales o no. En concreto, se emplean expresiones como: “‘todos’ o ‘toda persona’ o ‘todas las personas’ en contraposición a ‘todo ciudadano’ o ‘los ciudadanos’” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 49), lenguaje que permite expandir la cantidad de individuos a los se les reconoce el derecho en cuestión. Claro está, algunos derechos civiles y políticos suelen estar reservados exclusivamente para los ciudadanos, aunque un cada vez son más las constituciones que permiten participar en elecciones a no-ciudadanos (que residan legalmente en el país durante cierto periodo de tiempo). Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, el PIDESC (AGNU, 1966b) ha aceptado algunas limitaciones relacionadas con el disfrute de los derechos humanos para los no-ciudadanos en su artículo 2:

“3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional,

podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 50)

Sin embargo, en relación a la seguridad social el pacto prohíbe la discriminación por motivos de nacionalidad, y establece que cuando personas no-nacionales han cotizado por dicho concepto, deben beneficiarse de esa cotización o recuperarla si abandonan el país. Asimismo, se establece que los derechos de los trabajadores migratorios no deben verse afectados por un cambio de lugar de trabajo, y deben poder acceder a planes no-contributivos de asistencia social.

- **Garantes de derechos:** los documentos internacionales indican a los gobiernos como garantes de derechos¹⁰⁴, puesto que representan a los Estados en las relaciones internacionales. En el caso de las declaraciones de derechos constitucionales, se suele identificar a las autoridades públicas –implícita o explícitamente– como garantes de derechos. Como fue mencionado anteriormente, las obligaciones del Estado son **respetar** (abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos), **proteger** (impedir que otros interfieran en el disfrute de los derechos) y **cumplir** (crear condiciones para el acceso al objeto de los derechos). Por ejemplo, el artículo 7 de la Constitución de Sudáfrica señala: “2) El Estado debe respetar, proteger, promover y cumplir los

derechos contenidos en la Declaración de Derechos” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 58). Asimismo, en algunas constituciones se encomiendan responsabilidades específicas a ciertos órganos, como sucede con el tribunal constitucional y su facultad para examinar las denuncias relativas a vulneraciones de derechos constitucionales.

Definir con claridad los titulares de los derechos y sus garantes resulta esencial para el reconocimiento constitucional de todo derecho, lo cual es especialmente importante en el caso de los de tipo económico, social y cultural. Sobre esta categoría de derechos, cabe señalar que no se encuentran incorporados en todas las constituciones (Bassat & Dahan, 2007), aunque es frecuente que se aborden las necesidades sociales de la población *a través de disposiciones que asignan responsabilidades al Estado*. Claro está, esta fórmula –más “sutil” que la judicialización– debilita la capacidad de las personas para acceder al objeto de sus derechos, puesto que “en virtud de una norma de este tipo, **estas aparecen solo como receptoras de prestaciones sociales proporcionadas por el Estado y no como titulares de derechos reivindicables**” del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 82. Énfasis añadido).

Como se mencionó anteriormente, el principal obstáculo para el reconocimiento de derechos sociales corresponde a la disponibilidad de recursos económicos, lo que suele crear una especial cautela y tensiones entre quienes conducen los procesos constituyentes. El objetivo, por lo tanto, está en abordar las brechas existentes en materia económica, social y cultural *sin ofrecer promesas irreales* que atenten contra la declaración de derechos. Al respecto, tanto el PIDESC como

¹⁰⁴No obstante, si bien en el caso de los NNA el principal garante de derechos es el Estado (o bien, como “garante de carácter reforzado”), la sociedad en su conjunto y la familia son identificadas como co-garantes de derechos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).



muchas constituciones distinguen entre la proclamación de derechos –propiamente tal- y la proclamación de obligaciones, lo cual se sintetiza en las siguientes alternativas:

- **Un derecho o libertad directamente aplicable con efecto inmediato.** Por ejemplo, el artículo 27 de la Constitución de Bahrein señala:

“La libertad de constituir asociaciones y sindicatos de ámbito nacional, con fines lícitos y por medios pacíficos, se garantizará de conformidad con las condiciones y procedimientos estipulados por la ley. Nadie podrá ser obligado a ingresar en una asociación o en un sindicato ni a permanecer en ellos.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 83)

- **Un derecho a una prestación social.** Por ejemplo, el artículo 41 de la Constitución de Azerbaiyán estipula:

“1. Toda persona tendrá derecho a la protección de la salud y a la asistencia médica. El Estado, actuando sobre la base de diversas formas de propiedad, adoptará las medidas necesarias para promover el desarrollo de todos los aspectos de los servicios de salud, garantizar la seguridad sanitaria y epidemiológica y crear diversas formas de seguro médico. Se exigirán responsabilidades a las autoridades que oculten los hechos y las causas que creen un peligro para la vida y la salud de las personas.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 84)

- **Una obligación del Estado.** Por ejemplo, el artículo 48 de la Constitución del Ecuador establece:

“El Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren:

- 1 La inclusión social, mediante planes y programas estatales y privados coordinados, que fomenten su participación política, social, cultural, educativa y económica.
 - 2 La obtención de créditos y rebajas o exoneraciones tributarias que les permita iniciar y mantener actividades productivas, y la obtención de becas de estudio en todos los niveles de educación. [...]” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p.85)
- **Una directriz de políticas.** Por ejemplo, el artículo 21 de la Constitución de China señala:

“1. El Estado desarrolla los servicios médicos y sanitarios, promueve la medicina moderna y la medicina tradicional china, estimula y apoya el establecimiento de diversas instalaciones médicas y sanitarias por parte de los colectivos económicos rurales, las empresas e instituciones estatales y las organizaciones vecinales, y promueve actividades sanitarias masivas, todo ello para proteger la salud del pueblo.

2. El Estado desarrolla la cultura física y promueve actividades deportivas de masas para mejorar el estado físico de la población.” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p.86)

Este abanico de fórmulas permite aumentar la capacidad para abordar brechas en las que resulta más difícil crear un derecho específico. De este modo, **al no resultar factible asegurar el reconocimiento de un derecho, es posible formular una**

obligación al Estado o –más concretamente- directrices para el diseño e implementación de las políticas públicas, lo cual genera avances progresivos para un futuro reconocimiento explícito del derecho. De modo similar, Dixon y Verdugo (2021) esquematizan el continuo a través del cual pueden ser reconocidos los derechos sociales, identificando tres modelos:

- 1 Se imponen **deberes sobre las autoridades políticas** para materializar la provisión de bienes y servicios relacionados con los derechos sociales. Los derechos sociales, en este caso, *no son justiciables* al no estar reconocidos propiamente como derechos.

- 2 Se consagran constitucionalmente **derechos sociales justiciables**, asignándoles una serie de limitaciones y orientaciones para ser cumplidos en la práctica. La Constitución de Sudáfrica, por ejemplo, establece que *toda persona tiene el derecho a tener acceso a una vivienda adecuada*, pero también que *el Estado debe tomar medidas legislativas dentro de sus recursos disponibles para materializar la realización progresiva de este derecho* (Constitute Project, 2021d). Explicitar que este derecho debe ser cumplido en el marco del principio de progresividad, le resta capacidad de justiciabilidad y, por ende, también disminuye las facultades de los tribunales, que tienden a limitarse a revisar la razonabilidad de las políticas públicas para estimular su cumplimiento por parte del Estado.

- 3 Se incorporan **garantías de justiciabilidad más fuertes** en comparación a los modelos anteriores, al establecer mecanismos específicos de amparo o tutela para dicho fin.



En cuanto a la evidencia empírica que existe sobre la penetración de los derechos sociales en las constituciones de los distintos países del mundo, un aporte fundamental se expresa en el trabajo de Bassat y Dahan (2007), quienes examinan la incorporación de compromisos constitucionales en las siguientes áreas de derechos¹⁰⁵: el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, la protección de los derechos laborales¹⁰⁶, y el derecho a una vida digna (expresado particularmente en la protección social). Este tipo de derechos sociales garantiza una red de seguridad social que, al menos en el corto plazo, genera un impacto positivo en la igualdad de ingresos. En términos metodológicos, los autores elaboran una clasificación de tres niveles para identificar el grado de compromiso con cada derecho social, que denominan respectivamente como ranking, 1, 2 y 3:

- **Declaración general:** es asignado a las constituciones que incluyen disposiciones generales con respecto a un derecho social particular, lo que estimula la creación de correspondientes leyes acordes a ese derecho. Por ejemplo, se establece que el *Estado garantiza (o promueve)*

la seguridad social, o bien, que cada persona tiene derecho a la seguridad social.

- **Compromiso débil:** es reservado para las constituciones que garantizan un “nivel mínimo” de cumplimiento con respecto a ese derecho. Por ejemplo, además de establecer que *cada persona tiene derecho a la seguridad social*, se explicita que ese derecho incluye *el ingreso mínimo o adecuado*. En otros ámbitos de derechos, equivale a especificar que el derecho al trabajo debe asegurar el acceso a un trabajo “decente”, o que el derecho a la vivienda implica el acceso a una “adecuada”. Como ejemplo constitucional concreto, la Constitución de Finlandia explicita seis características de la seguridad social en su sección 19:

“Todas las personas deben tener garantizado por ley el derecho a la subsistencia básica en caso de desempleo, enfermedad, y discapacidad y durante la vejez, así como en el nacimiento de un hijo o la pérdida de un proveedor.” (Constitute Project, 2021e)

Aunque en este ejemplo se especifican seis casos en los cuales aplica el derecho, no se profundiza en las implicancias relativas al cumplimiento del derecho, tales como la actualización periódica de las prestaciones asociadas a la seguridad social.

- **Compromiso fuerte:** alude a aquellas constituciones que además de presentar un alto grado de compromiso con el derecho social en cuestión, incluyen un alto grado de especificación para su cumplimiento práctico. Junto con la inclusión de adjetivos que especifican la “calidad” de las prestaciones asociadas al derecho (como las mencionadas

para el ranking 2 de *compromiso débil*), se define de manera explícita qué se entiende por dichos adjetivos. Por ejemplo, la expresión constitucional de *“cada persona tiene derecho a un ingreso adecuado”*, es acompañada por la descripción de los elementos que definen un ingreso adecuado: posibilitan el acceso a vestuario, alimentación, vivienda, etc. (Bassat & Dahan, 2007). El artículo 50 de la Constitución de España, por ejemplo, especifica que:

- “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.” (Constitute Project, 2021f)

En este caso, los conceptos claves para asignar el *compromiso fuerte* corresponden a la *actualización periódica* y la *suficiencia económica*.

Los resultados del estudio de Bassat y Dahan (2007), evidencian una amplia variabilidad en la constitucionalización de derechos sociales, con países como EEUU y Australia como ejemplo de su ausencia, o Suiza y Portugal como ejemplos de un alto compromiso con ese tipo de derechos. Sobre este último ejemplo, los países que reconocen derechos sociales a nivel constitucional contemplan desde disposiciones generales que expresan un compromiso vago con el derecho en cuestión, hasta garantías concretas para su judicialización y acciones concretas para las políticas públicas.

¹⁰⁵ Cabe resaltar que los autores definen un derecho social constitucional como “aquel que otorgan el derecho individual a recibir transferencias monetarias (incluida la seguridad social) o transferencias en especies de manera universal” (Bassat & Dahan, 2007, p. 105. Cita traducida al español). Por ejemplo, mientras que los beneficios para el desempleo a menudo contemplan transferencias monetarias, el derecho a la educación gratuita se entiende como una transferencia en especies.

¹⁰⁶ Incluye el salario mínimo, el derecho a las licencias maternales, el establecimiento de un máximo de horas semanales de trabajo y un mínimo de horas de descanso, licencias pagadas y un salario superior por trabajo extra (como horas extra, trabajos nocturnos y aguinaldos) (Bassat & Dahan, 2007).



Más específicamente, el 41% de los 64 países en la muestra tienen un compromiso constitucional con los derechos sociales ausente o identificable con el ranking 1. El derecho que aparece consagrado con mayor frecuencia corresponde al *derecho a la educación*, presente en 51 de los 64 países. En comparación a este derecho, el resto de los otros derechos sociales incorporados en el análisis son menos comunes y presentan un nivel de compromiso constitucional menor (Bassat & Dahan, 2007). Por ejemplo, el derecho a las prestaciones de salud, el derecho a la vivienda y los derechos laborales están presentes en menos de la mitad de los países en la muestra, con un ranking promedio significativamente menor a 1. El derecho a la seguridad social, que representa el “núcleo” del Estado Social, se encuentra con distintos grados de compromiso en 47 países de la muestra.

Por último, siguiendo un ejemplo similar al estudio de Bassat y Dahan (2007), Jung et al. (2014) abordan el grado de “fuerza” con el cual están codificados constitucionalmente los derechos sociales en una muestra de 158 constituciones, en base a una clasificación de tres niveles:

- **Derecho social ausente:** el derecho no se menciona en la constitución, ni como derecho justiciable ni como derecho aspiracional o principio directivo.
- **Derecho social aspiracional o como principio directivo de las políticas públicas:** la constitución incorpora una lista de derechos sociales para guiar las políticas públicas o expresar ideales, pero sin fuerza vinculante. Los ciudadanos no cuentan con la facultad de interponer recursos judiciales para exigir el cumplimiento de sus derechos sociales

constitucionales. Por lo mismo, los derechos sociales no se consideran derechos fundamentales.

- **Derecho social justiciable:** el gobierno puede ser objeto de demandas judiciales por fallar en la responsabilidad de defender, proteger y/o cumplir los derechos sociales consagrados constitucionalmente¹⁰⁷. En este sentido, los ciudadanos cuentan con el poder para iniciar una revisión judicial en caso de la no-provisión del objeto de sus derechos sociales.

Asimismo, reconocen tres categorías de derechos sociales (Jung et al., 2014):

- **Derechos sociales estándares:** categoría tradicional de derechos sociales, incluyendo el derecho a la seguridad social, la educación, o a la salud. Corresponden a la categoría más difundida, con 4 de cada 5 constituciones incorporando al menos uno de estos derechos.
- **Derechos medioambientales:** incluyen el derecho a vivir en un medioambiente sano y el derecho a la protección medioambiental. Se diferencian en gran medida por otros tipos de derechos sociales porque solo pueden ser provistos –o disfrutados– de modo colectivo, en la medida que los derechos medioambientales aluden a bienes públicos.
- **Derechos sociales no-estándares:** incluyen el derecho a la

vivienda, a la tierra, al desarrollo, y a la comida y agua. Los objetos de estos derechos se diferencian de los estándares porque corresponden primariamente a bienes cuyo acceso está provisto –usualmente– por el mercado más que por la acción del Estado. Por ejemplo, el derecho a la tierra puede colisionar con el derecho a la propiedad privada, por lo cual suele ser un bien transado entre privados.

Ahora bien, los autores (Jung et al., 2014) enfatizan que la interpretación judicial y la variación en los modos de implementación de los derechos tienden a ser más importantes que el texto constitucional mismo. Por ejemplo, el artículo 21 de la Constitución de la India señala: “Nadie podrá ser privado de su vida o de su libertad personal, excepto según el procedimiento establecido por la ley” (Constitute Project, 2021g). En un estilo similar, la sección 7 de la Carta de Derechos y Libertades de Canadá (1867) estipula: “Toda persona tiene derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona y el derecho a no ser privado de ella, excepto de conformidad con los principios de la justicia fundamental” (Constitute Project, 2021h). Sin embargo, mientras que los tribunales de la India han interpretado estos derechos como la **imposición de obligaciones al Estado** en la provisión de recursos materiales a poblaciones en situación de pobreza (es decir, como el deber de promover la **liberación positiva**), los tribunales canadienses han interpretado sistemáticamente esos derechos **imponiendo límites a la acción coercitiva del Estado**¹⁰⁸ (o sea, en términos de libertad negativa).

¹⁰⁷No obstante, las constituciones suelen identificar algunos derechos como justiciables y otros simplemente como aspiracionales, por lo que no es esperable encontrar uniformidad en la constitucionalización de los distintos derechos sociales identificables.

¹⁰⁸Asimismo, Jung et al. (2014) señalan que los jueces pueden asumir una postura “activista” frente a los derechos sociales, permitiendo transformar principios aspiracionales en garantías judicializables.



Asimismo, se evidencian divergencias entre la codificación simplemente “aspiracional” de los derechos, y su consagración como derechos fundamentales justiciables. Por ejemplo, el 41% de las constituciones considera al derecho a las prestaciones de salud como justiciable, mientras que un 25% lo incluye como derecho aspiracional. Asimismo, mientras que el 25% consagra el derecho a la vivienda como justiciable, un 16% lo considera en términos aspiracionales. De las 158 constituciones que contienen más de un derecho social, casi dos tercios entregan igual fuerza a todos los derechos sociales que reconocen¹⁰⁹, y el tercio restante mezcla derechos aspiracionales con justiciables. Por lo mismo, se concluye que es posible identificar tres modelos de incorporación de derechos sociales: *puramente justiciables*, *puramente aspiracionales*, y *una mezcla de ambos*.

La presencia de derechos justiciables corresponde a un rasgo característico de las constituciones latinoamericanas contemporáneas (Gajardo, 2016), las cuales destacan por incorporar garantías mediante recursos de amparo o las denominadas “tutelas” judiciales (Jung et al., 2014). La cantidad, diversidad y complejidad de argumentos a favor y en contra de la judicialización de los derechos sociales es tal, que serán abordados en una sección exclusiva en el presente documento, la cual se presenta a continuación.

¹⁰⁹Más de un tercio identifica a todos los derechos sociales como justiciable, otro tercio identifica algunos aspiracionales y otros justiciables, y el último tercio los identifica algunos como aspiracionales o aseguran menos de dos (Jung et al., 2014).

3.5 GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y JUSTICIABILIDAD

Según la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2018), la protección del ejercicio pleno de los derechos humanos en un país, requiere establecer *garantías institucionales y procesales* para asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales.

En este sentido, este organismo de la ONU explicita que la aplicación efectiva de las normas constitucionales requiere implementar salvaguardias institucionales, y de “un programa de medidas legislativas y de fomento de la capacidad, así como un compromiso y **una vigilancia constantes por parte de la sociedad civil**” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 103. Énfasis añadido).

Como menciona Verdugo (2021), la realización de reformas al sistema político es un factor a considerar al momento de asegurar la implementación práctica de los derechos constitucionales, lo cual resulta particularmente relevante en el caso chileno, considerando la existencia de elementos que dificultan consensuar acuerdos legislativos amplios¹¹⁰. Este punto se relaciona con *cómo la distribución del poder político y administrativo* permite favorecer –o derechamente bloquear- la creación de *transformaciones reales en el acceso*

¹¹⁰Como presidentes cuyo mandato dura solo cuatro años sin posibilidad de reelección (es decir, con una alta alternancia en el poder), fragmentación de partidos existente en el congreso, y elecciones parlamentarias celebradas simultáneamente a la primera vuelta presidencial (Verdugo, 2021).

a *derechos fundamentales*. Según autores como Gargarella (2015), las constituciones latinoamericanas contemporáneas se caracterizan por un amplio y profundo reconocimiento de los derechos de tipo social, pero su parte orgánica¹¹¹ sigue siendo sumamente verticalista, dado que la conducción de los asuntos públicos sigue radicada en la figura de un ejecutivo desproporcionadamente poderoso, y en la creación de elites políticas que suelen frenar la participación ciudadana¹¹².

Planteado de otra manera, se evidencian “viejas estructuras” de poder que bloquean “nuevas propuestas” para la realización de derechos sociales (Fernández, 2012). La formulación de propuestas sobre la organización del Estado está fuera de los objetivos del presente documento¹¹³. Más bien, se procederá a abordar específicamente lo relacionado con el rol del ámbito *judicial* en la realización de los derechos sociales, el cual ocupa un lugar central en la ejecución de garantías constitucionales. Como detalla la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2018), es relevante que existan mecanismos para asegurar *el control de la constitucionalidad de la ley*, función para la cual en muchos países suele crearse un tribunal especial (denominados usualmente como *tribunales constitucionales*), o bien, se confiere la responsabilidad a los tribunales supremos¹¹⁴.

¹¹¹Descrita metafóricamente como la “sala de máquinas” donde efectivamente está localizado el poder.

¹¹²En el caso de Chile se debe sumar el *centralismo* en la distribución territorial del poder.

¹¹³A grandes rasgos, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2018) reconoce como salvaguardias institucionales la división de poderes, la función del parlamento y la independencia del poder judicial.

¹¹⁴Como es de conocimiento común, la Constitución chilena de 1980 consagra la existencia de un tribunal constitucional.



En línea con los mecanismos mencionados, se reconoce la posibilidad de crear *instituciones nacionales de derechos humanos* como una alternativa ampliamente validada en la experiencia internacional (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018). Las funciones y estructuras de este tipo de organismos varían según cada país, aunque resulta esencial que sean independientes de los poderes del Estado (particularmente del poder ejecutivo). Los ejemplos más frecuentes son el denominado *defensor del pueblo* y las *comisiones nacionales de derechos humanos*, aunque también se suelen crear instituciones más específicas para abordar problemas particulares¹¹⁵ (como la Defensoría de la Niñez en el caso de Chile). De entre sus facultades, se encuentran la evaluación de vulneraciones y aplicación de los derechos humanos en base a sus propias obligaciones; la actuación en base a denuncias sobre violaciones de los derechos humanos; y la formulación de propuestas y recomendaciones a las autoridades estatales (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018). **Se sugiere que este tipo de instituciones estén consagradas a nivel constitucional**, para así asignarles el mayor nivel de reconocimiento político-jurídico. Por ejemplo, el artículo 27 (*"Ombudsman"*) de la Constitución de Timor-Leste señala:

"1 El Ombudsman será un órgano independiente encargado de examinar y resolver toda queja de los ciudadanos contra entidades públicas, certificar la conformidad de los actos con la ley y prevenir las injusticias e iniciar el proceso para su reparación.

¹¹⁵En cualquier caso, se señala que "es importante que todos los derechos humanos estén cubiertos por los mandatos de las instituciones nacionales de derechos humanos activas en el país"

- 2** Los ciudadanos pueden presentar denuncias relativas a acciones u omisiones de los órganos públicos al Ombudsman, que las examinará, sin poder de decisión, y remitirá a las autoridades competentes las recomendaciones que considere apropiadas.
- 3** El Ombudsman será nombrado por el Parlamento Nacional por mayoría absoluta de votos de sus miembros por un período de cuatro años.
- 4** La actividad del Ombudsman será independiente de cualquier medio de gracia y recursos previstos en la Constitución y las leyes.
- 5** Los órganos administrativos y los funcionarios públicos tendrán el deber de colaborar con el Ombudsman." (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 121)

Por último, cabe señalar la existencia de modelos "intermedios" a la codificación de los derechos sociales y económicos como un horizonte *aspiracional* en un extremo, y a su judicialización fuerte a través de mecanismos de amparo o tutela, en el otro. Por ejemplo, Dixon y Verdugo (2021) plantean un modelo de protección de este tipo de derechos, el cual establece:

- **Mandatos obligatorios a los legisladores:** cláusulas constitucionales que ordenan al legislador a implementar un principio específico, o a definir políticas orientadas a un objetivo específico, o a especificar el contenido de una norma constitucional. De este modo, se permite entregar mayor protagonismo a las autoridades políticas en la materialización de los lineamientos que materializan los derechos sociales y económicos, en comparación al

modelo fuerte de protección que entrega un rol crucial a los tribunales.

- **Límites de tiempo precisos:** es posible incluir marcos de tiempo que obliguen al legislador a promulgar reformas legislativas dentro de plazos oportunos. Por ejemplo, una cantidad determinada de años después de adoptada la nueva Constitución.
- **Principios explícitos:** parte de esta solución se esbozó anteriormente en el presente documento. Más precisamente, principios como la dignidad humana o la no-discriminación pueden marcar la diferencia con respecto al tipo de políticas públicas diseñadas por las autoridades políticas.
- **Revisiones judiciales:** el mandato al legislador puede combinarse con un mandato explícito de revisión judicial, generalmente por las cortes de mayor jerarquía. En Kenia, por ejemplo, las cortes presionaron –mediante litigios– cuando el parlamento falló en legislar la paridad de género en el poder legislativo dentro del plazo estipulado en la Constitución.

En síntesis, dado que existe una distancia importante entre la consagración constitucional de los derechos sociales y su cumplimiento en la práctica, la materialización de la declaración de derechos requiere disponer de soportes judiciales efectivos y otros resguardos. La definición de cuáles serán las garantías específicas para tal propósito implica optar entre alternativas con *ventajas* y *desventajas*. Más allá de cuáles sean estos mecanismos particulares de protección, resulta fundamental aplicar fórmulas que permitan asegurar



la protección de grupos especialmente vulnerables, lo cual será descrito en la siguiente sección.

3.6 FÓRMULAS Y PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE PROTECCIÓN

En la presente sección se incluyen fórmulas y propuestas para asegurar el acceso a recursos asociados a las cuatro dimensiones del bienestar descritas en el diagnóstico¹¹⁶, y para proteger a los grupos especialmente vulnerables¹¹⁷. Asimismo, se añaden recomendaciones específicas para algunos de estos grupos, en virtud de ciertos principios y consideraciones creadas particularmente para estas poblaciones.

Ahora bien, cabe recordar que las teorías sobre pobreza y desarrollo humano han descrito con particular énfasis la *interconexión* entre las distintas dimensiones del bienestar. Por ejemplo, acceder a una educación de calidad impacta en las posibilidades de acceder a un empleo “decente”, y contar con una vivienda digna incide en la salud de las personas, lo que también tiene efectos en la posibilidad de insertarse en el mercado laboral y en participar en instituciones educativas. Por lo tanto, la inclusión constitucional de un solo tipo de derecho social, ya sea mediante *directrices para el Estado* o través del reconocimiento de las personas como *titulares de derechos*, puede impactar indirectamente en el resto de las

¹¹⁶ Salud, trabajo e ingresos, vivienda y territorio, y educación.

¹¹⁷ Mujeres; niños, niñas y adolescentes; adultos mayores; persona en situación de calle; personas en situación de discapacidad; personas privadas de libertad; personas migrantes; y pueblo mapuche.

esferas del bienestar. Este efecto es particularmente claro con respecto al derecho a *la protección social*, cuyos mecanismos de seguridad y de asistencia son fundamentales para reducir las brechas socioeconómicas a través de transferencias monetarias o en especies. Por ejemplo, el artículo 22 de la Constitución de Islandia explicita:

“La ley garantiza a toda persona necesitada el derecho a la seguridad social y a la asistencia social, en particular en caso de desempleo, parto, vejez, pobreza, discapacidad física, enfermedad, discapacidad o circunstancias similares.” (Constitute Project, 2021i)

De modo más concreto, la Constitución Mexicana fundó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) a través de su artículo 26:

“El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.” (Constitute Project, 2021j)

La creación de un organismo autónomo con la misión de promover la inclusión social sin duda puede impactar de modo general en esferas más específicas del bienestar, y en grupos específicos de personas vulnerables. En sintonía con

lo anterior, **plantear propuestas que contribuyen –por ejemplo- a asegurar el acceso universal a una vivienda digna, ciertamente aporta a mejorar el bienestar tanto de la población general como de los grupos vulnerables**, lo que aplica en relación al resto de esferas sociales consideradas en el análisis. Claro está, existen fórmulas para *enfatizar* la protección constitucional de ciertos grupos, como estrategia adicional al reconocimiento general de derechos sociales.

Una de las fórmulas más difundidas para asegurar la protección de grupos vulnerables fue descrita en la sección 3.3, referente a la incorporación de principios generales, dentro de los cuales los principios de dignidad, igualdad, solidaridad y justicia social permiten maximizar la protección de grupos con mayores índices de exclusión social, vulnerabilidad y pobreza. Por ejemplo, según lo ha consignado la Corte Constitucional de Colombia:

“Los principios de solidaridad y de respeto a la dignidad humana se constituyen en elementos esenciales sobre los cuales se soporta el concepto de Estado social de derecho, e implican la necesidad de brindar una especial protección a quienes por su condición se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad.” (Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia T-207/2013)

Como plantean Bernal-Camargo y Padilla-Muñoz (2018), este tipo de fallos impone deberes a las autoridades políticas referentes a procurar la realización material de las personas.

No obstante, en palabras de Carbonell (2010) el principio que más se vincula directamente con la protección



de los grupos vulnerables corresponde a aquel que permite, explícitamente, defenderlos de toda conducta discriminatoria. Según el autor, dado que el principio de igualdad a nivel constitucional se asocia usualmente a la prohibición de discriminar, su consagración resulta indispensable en lo referente a la protección de grupos vulnerables. En este sentido, según Bernal-Camargo y Padilla-Muñoz (2018), el principio de igualdad y no-discriminación insta al Estado a *reconocer una categoría de sujetos de especial protección constitucional*, y de crear mecanismos para su asegurar esa protección:

“El reconocimiento del derecho a la igualdad es el presupuesto necesario para que los Estados, a través de políticas públicas especiales, generen acciones afirmativas de inclusión con el fin de equiparar las condiciones de desequilibrio que, por cuestiones históricas o coyunturales, han impedido el goce efectivo de los derechos de los sujetos o grupos en condiciones menos favorables, esto es de especial protección. Así, la igualdad no puede verse desde la mera perspectiva de igualdad material, sino que ha de entenderse en términos de redistribución y reconocimiento.” (p. 60. Énfasis añadido)

Sobre esto último, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2018) puntualiza que el sentido original de los derechos humanos es el de servir como medio para proteger la dignidad humana a nivel *individual* y no necesariamente a un “grupo”, dado que solo una persona puede ser reconocida como titular. Sin embargo, en las últimas décadas se han reconocido dimensiones *colectivas* de algunos derechos humanos, aplicables en

primer lugar a minorías étnicas y pueblos indígenas, pero también a grupos “desfavorecidos o marginados” (p. 52). Al respecto, se indica que algunos instrumentos de derechos humanos dirigidos a ciertos grupos vulnerables¹¹⁸, contienen derechos específicos para dichas poblaciones que pueden ser recogidos a nivel constitucional:

“Las constituciones a menudo contienen artículos que abordan los derechos de estos grupos y se han formulado recomendaciones por medio de los mecanismos de derechos humanos sobre los tipos de protección constitucional que estos grupos deberían tener” (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018, p. 140)

Este organismo también plantea que es relevante considerar que toda protección de los derechos de estos grupos, debe ser enmarcado de tal manera que permita a subgrupos internos (por ejemplo, “NNA” en situación de calle o “adultos mayores” en situación de discapacidad) el derecho a reclamar todo el conjunto de derechos humanos (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, 2018).

Asimismo, la mención de los grupos vulnerables en los textos constitucionales permite dar visibilidad a las situaciones de vulnerabilidad, como forma de sacar a tales personas o colectivos del anonimato, y situarlos una posición que posibilite la implementación de políticas públicas que procuren garantizar sus derechos

(Ferrada&Nehme, 2021). Para asegurar la aplicación del principio de igualdad y no-discriminación en relación a grupos vulnerables, se requiere diseñar y ejecutar acciones afirmativas para compensar sus desventajas y entregar mayores oportunidades a aquellas personas y colectividades que no cuentan con el mismo nivel de recursos (biológicos, materiales o simbólicos) de los que disponen la mayoría de las personas. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

“toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad, es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario, para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, p. 30)

En palabras de Bernal-Camargo y Padilla-Muñoz (2018), la Constitución de Colombia reconoce a *sujetos de especial protección* por sus *condiciones de debilidad manifiesta* o por su posición de indefensión en términos judiciales (o políticos). Más específicamente, las cortes colombianas han descrito ese estado de indefensión como aquellos casos en los que una persona:

“ha sido puesta en una situación que la hace incapaz de repeler física o jurídicamente las agresiones de las cuales viene siendo objeto por parte de un particular, las cuales ponen en peligro sus derechos fundamentales. En otras palabras, no tiene posibilidades jurídicas ni fácticas para reaccionar

¹¹⁸Como sucede por ejemplo con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.



defendiendo sus intereses¹¹⁹ (Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia T-1040/2014)

Al respecto, los autores son enfáticos en que no se debe identificar la vulnerabilidad de estas personas por su pertenencia a determinada categoría¹²⁰ (por ejemplo, ser identificado como adulto mayor o como una persona en situación de discapacidad), sino por la *desprotección histórica* y por la carencia de capacidades para defender sus derechos, lo que se configura como una doble situación de vulnerabilidad (Bernal-Camargo y Padilla-Muñoz, 2018). Dicho en términos simples, los más vulnerables son también los que poseen menores posibilidades para dejar de serlo. Es justamente esta “deuda” histórica del Estado en su deber de proteger a estas poblaciones, lo que lleva a destacar que su identificación como grupos vulnerables depende de circunstancias políticas, sociales, económicas, culturales e históricas de cada país¹²¹. Por lo mismo, es esperable que surjan nuevos grupos sujetos de derecho –y nuevos derechos- con el paso del tiempo, que pueden dar lugar a nuevos derechos universales con *enfoque diferencial*.

En el contexto del sistema judicial chileno, la Corte Suprema ya ha reconocido la importancia de otorgar especial protección

¹¹⁹Según Quintero et al. (2011), la definición de población vulnerables para efecto de su protección constitucional puede ser entendida del siguiente modo: “Teniendo en cuenta las diferentes definiciones de diversos organismos e instituciones nacionales e internacionales, se puede definir como población vulnerable, al conjunto de personas o grupos poblacionales que por sus condiciones sociales, culturales o económicas, o por sus características, tales como la edad, sexo, nivel educativo o estado civil, son susceptibles de sufrir maltratos contra sus derechos fundamentales; o requieren un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar.” (p. 73)

a las personas o grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, a propósito del derecho humano de acceso al agua potable (Ferrada&Nehme, 2021). Al respecto, en enero de 2021 indicó que:

“Que, si el derecho al agua es un derecho humano fundamental, con mayor razón lo es tratándose de ciertos grupos vulnerables y categorías protegidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: los pobres de zonas urbanas y rurales; las mujeres (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979); los niños (Convención sobre los Derechos del Niño, 1989); las personas con discapacidad (Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2006); los refugiados y las personas internamente desplazadas; y los pueblos indígenas (Folleto Informativo N° 35: “El derecho al agua”, p. 19-26).

Que, respecto de estos grupos y categorías protegidas, la obligación del Estado es especialmente intensa considerando la situación de vulnerabilidad en que se encuentran. De esta manera, el Estado de Chile, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública

¹²⁰Sobre esto, la misma Corte ha señalado: “Ha establecido algunos supuestos en los que existe estado de indefensión, como por ejemplo, (i) cuando la persona está en ausencia de medios de defensa judiciales eficaces e idóneos, que permitan conjurar la vulneración iusfundamental por parte de un particular; (ii) personas que se hallan en situación de marginación social y económica, (iii) personas de la tercera edad, (iv) discapacitados (v) menores de edad.” (Sentencia T-341 de 2012).

¹²¹A esto refiere la idea de que los *grupos vulnerables* a los que nos referimos, son grupos *vulnerados* en términos históricos.

y los demás órganos competentes debe asegurar la provisión de, a lo menos, 100 litros diarios por persona, respecto de estos grupos o categorías protegidas, modificando los criterios y requisitos establecidos en el Oficio Ordinario N° 18.087 de 31 de diciembre de 2016 de la Subsecretaría del Interior, a fin de garantizar el acceso del vital elemento a favor de estos grupos”¹²².

En síntesis, el reconocimiento constitucional de los grupos vulnerables puede implicar (Ferrada&Nehme, 2021):

- 1 La **consagración del principio de no-discriminación** con referencia a distintas situaciones o características por las que típicamente se dan conductas discriminatorias (por ejemplo, sexo, raza, edad, orientación sexual, religión, lengua, discapacidad, entre otras).
- 2 El establecimiento de un **deber del Estado de remover los obstáculos** que impidan la igualdad real y efectiva entre los distintos individuos y grupos (como lo hacen las constituciones de Italia, Portugal y Australia).
- 3 Una **referencia genérica a grupos vulnerables** como, por ejemplo, lo hace la constitución ecuatoriana en su artículo 2: “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad” (Constitute Project, 2021k).

¹²²Sentencia Corte Suprema de fecha 18 de enero de 2021, Rol N°78.198-2020, considerandos 10° y 11°.



4 Una **mención expresa de determinados grupos** destinatarios de la acción de los poderes públicos. Así, existen constituciones como las de Colombia, Bután, Luxemburgo y Paraguay, que reconocen la necesidad de otorgar especial protección a las mujeres; otras como la colombiana, boliviana y portuguesa que se refieren en específico a los niños y niñas; otras como la peruana, española, colombiana y portuguesa que mencionan a las personas en situación de discapacidad; o la portuguesa, española, colombiana y ecuatoriana que hacen referencia a los adultos mayores.

A la luz de su diagnóstico propio y en sintonía como lo planteado en secciones anteriores, **se propone** que la futura Constitución de Chile incorpore una serie de elementos y disposiciones útiles para proteger a los grupos especialmente vulnerables (Ferrada&Nehme, 2021):

1 **Establezca el principio de no discriminación en términos amplios, incluyendo un catálogo no taxativo de razones por las que comúnmente en nuestro país se sufren actos discriminatorios**, como lo hace la Constitución ecuatoriana.

2 **Entregue al Estado el deber de garantizar que los derechos podrán ser ejercidos por todas las personas**, para lo cual de ser necesario, deberá remover los obstáculos que impidan tal goce en igualdad de condiciones. A este respecto, también la Constitución ecuatoriana destaca como un buen modelo a seguir, al igual que la Constitución española y la portuguesa. Con respecto a la Constitución española, cabe destacar su artículo 9:

“2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo

y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.” (Constitute Project, 2021f)

Sobre la portuguesa, el artículo 63 de la Constitución de Portugal establece:

“Incumbe prioritariamente al Estado en el ámbito económico y social:

- a Promover el aumento del bienestar social y económico y la calidad de vida de las personas, en especial de las más desfavorecidas, en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible;
- b Promover la justicia social, asegurar la igualdad de oportunidades y llevar a cabo las correcciones necesarias de las desigualdades en la distribución de la riqueza y de los ingresos principalmente a través de la política fiscal.” (Constitute Project, 2021a)

3 Consagre un **deber del Estado de garantizar la protección de los derechos de manera especial respecto de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad**. Para ello, puede incluirse un listado no taxativo de las “vulnerabilidades”, como también lo hace la Constitución de Ecuador.

4 Eventualmente, a propósito de determinados derechos, **se pueden incluir referencias específicas a cierto tipo de grupos vulnerables**. Por ejemplo, a propósito del derecho al trabajo, podría mencionarse a las mujeres y a las personas

con discapacidad; en el contexto de la educación a los NNA; o, en el derecho a la seguridad social a las personas mayores. Por ejemplo, el artículo 42 de la Constitución de Ecuador señala:

“Las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada.” (Constitute Project, 2021k)

Por su parte, el artículo 4 de la Constitución de Perú establece:

“La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.” (Constitute Project, 2021l)

Sobre este último punto, resulta útil agregar que, de forma más general, las constituciones pueden incluir disposiciones específicas para **defender a las personas según su estrato socioeconómico**, como describen Cassola et al. (2016). Para categorizar la protección constitucional de las personas en términos de estratos socioeconómicos, los autores utilizan una muestra de 193 constituciones, e identifican los siguientes términos en la redacción de los derechos:

“En este estudio, las disposiciones que protegen específicamente los derechos con base en las siguientes características se categorizaron como referidas al estatus socioeconómico: “estatus social”, “posición social”, “origen



social”, “condición social”, “función social” o “nivel social”.; “casta”; “clase”; “grupos desfavorecidos o vulnerables”; referencias explícitas a la pobreza o los recursos económicos, como “aquellos sin recursos financieros”, “por debajo del umbral de la pobreza”, “condiciones económicas”, “indigentes”, “situación de propiedad”, “recursos materiales” o “desfavorecidos”; referencias amplias a la ocupación de uno, como “medio de vida” o “profesión”; y referencias al nivel educativo.” (Cassola et al., 2016, p. 243)

Así, los autores reconocen:

1 Derechos garantizados con excepciones: En algunos casos limitados, algunos derechos civiles y políticos pueden restringirse a personas que mantienen determinado nivel de ingresos o activos.

2 Derechos garantizados universalmente sin protecciones socioeconómicas específicas: si bien la disposición de prestaciones *universales* (sin costo) es una alternativa útil a la ausencia de la protección constitucional de un derecho, la máxima protección está representada justamente por el reconocimiento de la persona como titular de derechos y no solo como receptores de una prestación.

3 Acciones afirmativas para promover la igualdad: se evidencian provisiones constitucionales que permiten, alientan o mandatan medidas afirmativas para ayudar a que las personas disfruten de sus derechos considerando desventajas socioeconómicas. Por ejemplo, se especifica que el Estado debe incrementar la disponibilidad de servicios de salud en áreas marginalizadas, o que se deben proporcionar becas para estudiantes de bajos ingresos.

Sobre sus resultados, la evidencia da cuenta que un 58% de las constituciones analizadas prohíbe la discriminación basada en factores relacionados con el estrato socioeconómico, aunque la protección específica en áreas como el trabajo o la salud son débiles (con la excepción de la educación primaria). Sobre esto último, solo el 27% de las constituciones garantiza un acceso igualitario a personas de estratos socioeconómicos a la educación secundaria, lo cual se reduce al 20% de las constituciones para el caso del acceso a la salud gratuita y al 15% para las que garantizan igualdad de derechos en el empleo.

En función de lo planteado por Cassola et al. (2016), es posible afirmar que, considerando la desigualdad socioeconómica prevalente en Chile, **es recomendable** que la nueva constitución considere formas específicas de protección para

asegurar que todas las personas puedan acceder a recursos fundamentales para el desarrollo de sus capacidades y bienestar individual. **De no optar por considerar el acceso a estos recursos como derechos sociales propiamente tal, una opción está en consagrar el acceso a estas prestaciones de manera universal.**

Asimismo, es importante que **la declaración de derechos esté planteada de tal manera que el Estado tenga la responsabilidad de realizar acciones afirmativas** para asegurar, de manera activa, el acceso de las personas al disfrute de esos derechos. Gran parte de la forma específica que asumen esas acciones deberá ser diseñada por las políticas públicas (por ejemplo, para definir cuáles son los “ajustes razonables” que deben implementarse para facilitar el acceso de las personas en situación de discapacidad a establecimientos educacionales), **aunque otras pueden ser codificadas directamente en la misma constitución** (como la mencionada posibilidad de priorizar becas para estudiantes de escasos recursos).

A continuación se especifican criterios y directrices para orientar la tarea de proteger constitucionalmente los derechos económicos, sociales y culturales en áreas relevantes para la inclusión social, y para grupos especialmente vulnerables.



PROPUESTAS ESPECÍFICAS PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN



Antes de presentar las propuestas para abordar constitucionalmente las dimensiones transversales del bienestar descritas en el Capítulo 2, es pertinente plantear recomendaciones para la consideración de una dimensión relacionada con la *necesidad de las personas de agruparse formalmente en asociaciones*. Más específicamente, en el Capítulo 1 se describieron algunas brechas relacionadas con el reconocimiento constitucional de las OSC, incluidas dentro de los llamados “grupos intermedios”. Por ende, la presentación de las propuestas específicas comienza planteando algunos lineamientos con respecto al *derecho de asociación*.

4.1 DIMENSIONES TRANSVERSALES DEL BIENESTAR

a ASOCIACIÓN

No obstante el hecho de que la nueva Constitución continúe reconociendo a las OSC dentro de los *grupos intermedios* (o específicamente como *sociedad civil organizada*), es factible reconocer en el *derecho de asociación* un elemento clave para su fortalecimiento. Este derecho refiere a la libertad para constituir asociaciones de forma voluntaria (y para dejar de participar en ellas), al evitar impedimentos para su formación y, de manera más activa, exigir que el Estado promueva su formación. Al respecto, se plantea que este derecho debiese comprender –al menos– los siguientes elementos (Ferrada&Nehme, 2021):

- 1 La voluntariedad en la asociación: el derecho a asociarse sin contar con autorización.
- 2 La voluntariedad para dejar de formar parte de la asociación: nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.
- 3 La precisión general del objetivo de este derecho: las asociaciones pueden constituirse con el objeto de promover fines lícitos.
- 4 Prohibir con mención expresa las asociaciones que se constituyan con fines ilegítimos, como por ejemplo asociaciones que tengan dentro de sus objetivos perseguir fines violentos, provocar a la violencia, incitar el odio, y/o atentar contra la democracia.

- 5 Establecer el deber del Estado de garantizar su plena autonomía, y que este no podrá adoptar medidas o interferir en ellas.
- 6 Establecer el deber del Estado de fomentar la creación y la participación de las asociaciones en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas la vida cotidiana.
- 7 Distinguir este derecho *del derecho a la participación política y a formar partidos políticos*.

b SALUD

Como se mencionó en la sección de diagnóstico, la Constitución actual garantiza el derecho a la protección de la salud en un aspecto que, más bien, protege la posibilidad de elegir entre distintos sistemas de salud, lo que ha dado lugar a la segmentación del sistema de salud con profundas consecuencias en materia de segregación. En esta materia se debe tener presente que la Corte Suprema ha sido la figura que ha ido dotando de una mayor precisión al contenido de dicho derecho, al resolver, por ejemplo, la obligatoriedad de las instituciones de salud –sean públicas o privadas– de otorgar tratamientos adecuados y necesarios a patologías garantizadas para lograr ya sea su cura o una mejor



calidad de vida¹²³ (Ferrada&Nehme, 2021). De modo consistente con lo planteado a lo largo del presente capítulo, esta interpretación de la Corte Suprema se ha vinculado con el derecho a la salud y con el derecho a la vida e integridad física y psíquica.

En términos concretos, considerando la experiencia comparada y lo descrito anteriormente, se plantea que el derecho a la salud debiese abarcar al menos (Ferrada&Nehme, 2021):

- 1 El reconocimiento de la salud como un **derecho fundamental** y armónico con otros derechos tales como la protección de la vida, integridad física y psíquica de la persona.
- 2 La precisión de que el concepto de salud es un concepto amplio que abarca la salud mental, bienestar e integridad del individuo. En contraposición a un concepto limitado de ausencia de enfermedades.
- 3 Establecer **el deber del Estado de garantizar la inclusión** y acceso a la salud de todas las personas sin exclusión ni discriminación alguna.
- 4 Establecer el **deber del Estado de garantizar la ejecución de acciones de salud** y el desarrollo de programas de prevención y educación.
- 5 Establecer el deber del Estado de respetar la cosmovisión y prácticas tradicionales de los pueblos originarios en materias de salud, como sucede en el caso de la Constitución de Bolivia.

¹²³ Ver en tal sentido sentencia de la Corte Suprema de 8 de octubre de 2020, Rol N°119.288-2020, que confirma sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago Rol N°34.773-20. En el mismo sentido SCS, de 15 de enero de Rol N°154.769-2020; SCS, de 26 de noviembre de 2020, Rol N°104.531-2020.

6 Precisar que la ley no podrá en ningún caso violar los límites que impone el respeto a la persona humana, como lo indica la Constitución de Italia.

C TRABAJO E INGRESOS

La actual Constitución chilena consagra el derecho al trabajo desde una perspectiva liberal, garantizando la libertad de trabajo (libre contratación y libre elección) (Ferrada&Nehme, 2021). En segundo plano, reconoce los derechos sociales (justa retribución y prohibición de discriminación) y, de manera restrictiva los derechos colectivos (sindicación, negociación colectiva y huelga). En ese sentido, se puede considerar que protege de manera débil este derecho, pues restringe excesivamente los derechos colectivos de las y los trabajadores. Además, este derecho no pertenece al grupo de los que resulta procedente el recurso de protección en todos los casos.

Al mirar lo que ocurre en otros países, se puede observar que varias constituciones aluden a conceptos como dignidad y justicia (por ejemplo, la Constitución colombiana). Asimismo, en la generalidad de los países se reconoce expresamente el derecho a sindicalización, el que en varios textos constitucionales incluye los principios de independencia (autonomía política de los sindicatos), voluntariedad de la afiliación individual y fuero sindical para los dirigentes durante el período en que ejercen el cargo. Además, en algunas experiencias comparadas, se reconoce expresamente el derecho a negociación colectiva y a huelga. Por su parte, la Constitución colombiana impone al Estado la obligación de entregar formación técnica o profesional a quienes lo requieren, e incluso señala que éste debe

propiciar que personas en edad de trabajar encuentren una actividad en la que desempeñarse, haciendo especial alusión a las personas discapacitadas. La misma línea es seguida por las constituciones de Noruega, Portugal, Italia y El Salvador. También se puede destacar el caso español, en que la Constitución garantiza el derecho al trabajo de las personas privadas de libertad, de modo tal que posibilita y promueve su reinserción.

Cabe señalar que algunas constituciones son especialmente densas en cuanto a la normativa laboral que consagran (por ejemplo, el texto constitucional colombiano), sistema que no sería aconsejable porque podría rigidizar en exceso estas materias. No se debe olvidar que la Constitución debería contener todos aquellos acuerdos de mínimos comunes que como sociedad estemos dispuestos a asumir, pero dejando abierta la posibilidad de que las políticas públicas sean implementadas por el gobierno de turno, según los resultados de deliberación democráticas que existan en cada período. Por ello, existen ciertas materias que sin duda deberían quedar sujetas a regulación legal o reglamentaria. En términos generales, **sería recomendable que la futura Constitución** (Ferrada&Nehme, 2021):

- 1 Incorpore de manera expresa el principio de protección del trabajo y de protección del (o la) trabajador(a).
- 2 Reconozca el derecho de las y los trabajadores a una remuneración justa o, bien a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia.
- 3 Prohíba cualquier tipo de discriminación arbitraria en contra de las y los trabajadores. Para estos efectos, un buen ejemplo es el de la Constitución paraguaya.



- 4 Establezca la igualdad de género en términos de que las y los trabajadores de uno y otro sexo tendrán los mismos derechos y obligaciones laborales, sin perjuicio de la regulación especial que se haga con el objeto de proteger la maternidad.
- 5 Establezca explícitamente el derecho de sindicación, para trabajadores del sector público y privado. Este derecho debería además incluir el principio de independencia de los sindicatos, reconociendo la libertad de los trabajadores de organizarse del modo que estimen pertinente, perseguir los fines que estimen adecuados y desarrollar los programas de acción que les parezcan apropiados, sin que la ley pueda afectar esa esfera de autonomía. Un buen ejemplo a seguir podría ser la Constitución portuguesa.
- 6 Proteja a las y los trabajadores respecto de cualquier acto de discriminación sindical. En particular, los dirigentes sindicales deben contar con garantías que les permitan desarrollar adecuadamente sus cargos.
- 7 Reconozca el derecho a la negociación colectiva en términos amplios, de modo que se permita la negociación colectiva por rama de actividad.
- 8 Establezca explícitamente el derecho a huelga, para trabajadores(as) del sector público y privado, salvo para aquellos casos de trabajos relacionados con servicios esenciales.
- 9 Mandate a los poderes públicos a crear las condiciones necesarias que permitan el ejercicio de la libertad de trabajo y su protección. Para ello, se deben adoptar las regulaciones que sean necesarias con miras a mejorar las condiciones laborales y, en particular, promover políticas públicas que permitan que las personas puedan acceder a capacitación. En este punto podría ser un buen modelo la Constitución paraguaya (*"El Estado promoverá políticas*

que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos (...)". También sería interesante seguir el ejemplo español respecto del derecho al trabajo de las personas privadas de libertad o el modelo colombiano o paraguayo que hacen alusión a las personas discapacitadas.

- 10 Considere este derecho dentro de aquellos que pueden ser objeto del recurso de protección en términos amplios.

De modo específico, la **Constitución debe asegurar la igualdad de condiciones en el empleo**, en términos salariales, de oportunidades de desarrollo laboral, de seguridad social y de salud, entre otros términos. Sin embargo, es importante reconocer que las mujeres son un grupo que se ha visto rezagado sistemáticamente en distintos ámbitos, siendo el laboral uno de ellos. Existen aspectos culturales profundos que se manifiestan en la exclusión social, en mayores costos percibidos en la contratación de mujeres, en discriminación y otras prácticas negativas contra las mujeres. En este sentido, no basta con asegurar la igualdad de condiciones laborales respecto al género de las personas, sino que, también, es crucial que el Estado asegure mecanismos y acciones directas para fomentar la incorporación de la mujer en el mundo laboral¹²⁴, asegurando su permanencia en trabajos decentes, con remuneraciones justas que aseguren un estándar de vida adecuado para ellas y sus familias (en que el piso mínimo debiera ser estar por sobre la línea de pobreza), contando con sistemas de seguridad social y de salud apropiados, con vínculos contractuales formales o resguardos a sus propios negocios y emprendimientos. Es importante que el Estado asegure la adecuada representación de las mujeres en aquellos sectores y ramas de la actividad económica en las

que se han visto sistemáticamente subrepresentadas, como actualmente lo son las áreas STEM (ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas); el sector de la Construcción, o el sector Transportes.

Por otra parte, y si bien en la actualidad la Constitución asegura la libre contratación y la libertad de trabajo, es necesario reconocer que algunos grupos (además de las mujeres), personas mayores, migrantes, jóvenes (principalmente mujeres), entre otros, requieren de medidas activas que permitan ampliar sus oportunidades y el horizonte de posibilidades en sus trayectorias laborales. La actual Constitución hace referencia al empleo y el desempleo, pero no considera un grupo crucial en esta materia: las personas laboralmente inactivas. Estas personas requieren de una atención especial y esfuerzos del Estado, así como de la sociedad en su conjunto, para tener la posibilidad cierta de entrar al mercado del trabajo en igualdad de condiciones con aquellas personas que forman parte de la fuerza de trabajo,

¹²⁴ En este punto aparece un tema crucial: el rol de los sistemas de intermediación laboral como servicios complejos de orientación, vinculación, habilitación y acompañamiento laboral. Es claro tener en cuenta que la capacitación no es la solución óptima a todas las personas y a todas sus necesidades de empleabilidad. En Chile, contrariamente, las soluciones en materia laboral se han abordado casi exclusivamente desde la capacitación y la creación de incentivos tributarios o subsidios al empleo, sin entregar mayor importancia o recursos al sistema de intermediación laboral. En este sentido, la Constitución debiese resguardar también el derecho a ser asistidos, de forma personalizada, en el proceso de activación laboral, es decir, el pasar de un estado de exclusión o marginación del mercado laboral, a un estado de actividad, ya sea dependiente o independiente, o a través de la búsqueda activa de oportunidades laborales. Para esto, el rol de los Sistemas de Intermediación Laboral es clave, en la medida que estos sean integrales, con foco en la personalización de los servicios, la universalidad y la pertinencia de los mismos.



es decir, con aquellos que se han mantenido activos, ya sea por medio del empleo o la búsqueda de uno. Es necesario considerar cuáles son estos grupos a la luz del contexto actual:

1 Mujeres, quienes suelen hacerse cargo en mayor medida de las funciones de cuidado y quehaceres del hogar, para lo cual se hace necesario generar políticas desde un enfoque de género y de mayor equilibrio en los roles que asumen hombres y mujeres; erradicar prácticas discriminatorias y abusivas en el ámbito laboral y personal; apoyar emprendimientos por cuenta propia, en los que las mujeres suelen tener mayor participación, asegurando acceso al financiamiento y a la asesoría técnica.

2 Jóvenes, quienes se ven fuertemente afectados por la pandemia y quienes – según lo que han indicado instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – podrían mostrar efectos adversos incluso hasta por los próximos 15 años, tanto en lo laboral como en su propio bienestar. Al respecto, es necesario asegurar transiciones fluidas y acompañadas, en especial desde la etapa educacional a la laboral, que aporten calidad a los empleos de los jóvenes y les entreguen las oportunidades que les permitan generar experiencia significativa.

3 Personas en situación de discapacidad, para quienes es necesario considerar un enfoque distinto al actual, donde las empresas se ven forzadas a cumplir con la exigencia de la ley, sin mayores atenciones a las adecuaciones necesarias tanto en el entorno físico del espacio laboral, como en su cultura organizacional. El Estado no solo debe fomentar la inserción laboral de las personas con discapacidad,

sino también la acomodación de los espacios laborales en los que se van a desempeñar y el cambio cultural de la organización, es decir, asegurar las condiciones de igualdad y calidad en el empleo de estas personas.

4 Personas mayores, sobre todo considerando que Chile es un país en envejecimiento, en el que cerca de un 25% de su población será adulto mayor hacia el año 2050. Se requiere un Estado que reconozca la heterogeneidad de formas de envejecer: por ejemplo, aquellas personas que, pasada la edad actual de jubilación, siguen trabajando debido a las necesidades económicas, o la situación de las personas que siguen trabajando por opción personal. Esto, dentro de una diversidad amplia de envejecimiento. En el caso de quienes permanezcan en el mercado laboral, es crucial asegurar empleos decentes, que impliquen condiciones de seguridad apropiadas, resguardo social y de salud en igualdad de condiciones, y exigencias ajustadas a las posibilidades de cada persona. También es importante, al igual que en el caso de las personas con discapacidad, reconocer que son los entornos los que deben cambiar para asegurar un empleo de calidad en las personas mayores. Finalmente, el trabajo en la tercera o cuarta edad no debiera ser una imposición producto de las falencias e incumplimientos del sistema de seguridad social.

5 Personas privadas de libertad, quienes durante su condena disponen de precarias posibilidades para acceder a un trabajo remunerado, y al terminarla cargan con el estigma social de haber delinquido y estado en la cárcel, factores que se interponen a la inclusión laboral (Azócar, Leyton, Santibañez y Sanhueza, 2018). Considerando que el trabajo contribuye a los procesos de reinserción social

al proporcionar una fuente lícita de ingresos, además de permitir la formación de vínculos interpersonales con pares pro-sociales y de fortalecer hábitos también pro-sociales, y que gran parte de esta población no logra incluirse en el mercado laboral formal por sus bajos niveles de escolaridad y capacitación (Azócar, Leyton, Santibañez y Sanhueza, 2018), es importante que el Estado pueda proveer servicios educacionales que incrementen sus posibilidades de empleabilidad.

Por otro lado, es importante consagrar el **derecho a un ambiente laboral seguro**. Se funda en el derecho de las y los trabajadores a un trato justo en cuanto a sus condiciones de trabajo, el acceso a mecanismos de protección social y a espacios de formación y capacitación. Con respecto a las condiciones, asegurar espacios con estándares adecuados de protección de la salud y, así también, espacios e instancias que permitan prolongar la participación en el mundo laboral. El ámbito de la seguridad considera también la implementación de medidas para evitar condiciones de trabajo precarias, tomando en cuenta también el uso abusivo de formas de contrato atípicas. Como punto adicional, proporcionar también soportes complementarios que permitan brindar seguridad a personas ocupadas en modos de trabajo emergentes o no tradicionales, propios de la nueva economía. Particularmente para los puntos de protección social y trabajo, se hace relevante incorporar medidas de apoyo para trabajadoras y trabajadores informales por cuenta propia, los cuales se concentran fundamentalmente en los quintiles socioeconómicos I y II. Para estos casos, se requiere garantizar oportunidades de acceso a sistemas de formación y formalización, además de canales efectivos de información con un foco territorial, apuntando a aquellos



sectores representativos del comercio y trabajo informal y grupos prioritarios mencionados anteriormente.

Asimismo, se requiere asegurar la **participación y organización de las y los trabajadores**. Esto implica, por una parte, la incorporación de actores sociales relevantes en la generación de políticas públicas relativas a temas económicos y de empleo y, en complemento, la promoción del desarrollo de convenios colectivos, conteniendo dentro de sí el derecho a la acción colectiva. En este ámbito, se toman como referencia desarrollos constitucionales de países como Francia y Portugal, los cuales estipulan el derecho a la defensa de los propios intereses por medio de la acción sindical, sin incluir ámbitos como la incompatibilidad entre la acción sindical y el partidismo político, incorporado en la Constitución chilena de 1980. Otros puntos relevantes de discusión aluden a los puntos de la rigidez de la normativa sindical, implicando limitaciones en los puntos de negociación colectiva y huelga, particularmente, cuando toma parte fuera de una negociación reglada. Ante esto, se aprecia que la actual regulación chilena no incorpora el carácter universal de la libertad sindical, yendo en una dirección contraria a la propuesta de la OIT. Esto, al limitar las negociaciones colectivas sólo al ámbito empresarial – en consideración de que la facultad de negociación debiera ser extensible a los ámbitos que la propia organización decida-, la exclusión de distintas categorías de trabajadores al derecho a huelga y, finalmente, el énfasis ya mencionado de excluir actividades político-partidistas de la acción sindical.

d VIVIENDA Y TERRITORIO

La actual Constitución chilena no consagra de modo alguno el derecho a la vivienda (Ferrada&Nehme, 2021). Sin embargo, a diferencia de la Constitución vigente, el derecho a la vivienda adecuada se ha reconocido de diversas maneras y utilizando una variedad de técnicas legislativas a nivel mundial. Actualmente, al menos 72 países han consagrado el derecho a la vivienda adecuada en sus textos constitucionales¹²⁵ (Constitute Project, 2020). En el contexto latinoamericano, todos los países de la región -con excepción de Chile- mencionan la vivienda dentro de su texto constitucional. Algunas constituciones del mundo lo mencionan como una mera aspiración política o declaración de principios, mientras otras establecen ciertos mandatos a los poderes públicos que servirán de guía para las políticas en esta materia¹²⁶. Finalmente, algunos textos constitucionales incorporan acciones judiciales para hacer exigible este derecho ante los tribunales de justicia¹²⁷.

A nivel conceptual, el derecho a la vivienda se recoge de diversas formas a nivel constitucional en la experiencia comparada. Mientras algunos países consagran el derecho a la vivienda¹²⁸, otros se refieren a conceptos como derecho a una “vivienda digna”¹²⁹ o “vivienda adecuada”¹³⁰⁻¹³¹ o

“vivienda decorosa”¹³². A diferencia de otros ejemplos, el texto constitucional portugués es destacable porque dota de contenido al derecho a la vivienda y, porque va un paso más allá y entrega herramientas al Estado para que se asegure debidamente tal derecho, incluida la necesidad de regular el uso del suelo. Misma línea es seguida por las constituciones de Colombia, Ecuador y España. En función de lo expuesto a lo largo del presente capítulo, se sugiere que la nueva Constitución (Ferrada&Nehme, 2021):

- 1 Reconozca expresamente el derecho a la vivienda dentro del catálogo de derechos fundamentales.
- 2 Incluya dentro de su definición el carácter de “digna y adecuada”, de modo tal que quede claro que no se refiere meramente “al derecho a un techo”.
- 3 Establezca un mandato a los poderes públicos para que promuevan las condiciones y dicten la normativa que sea necesaria para hacer efectivo este derecho, tal como lo hace la Constitución española (“*Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho*”).
- 4 Para lo anterior, necesariamente se debe autorizar a los poderes públicos a realizar una adecuada regulación del uso del suelo, que asegure el acceso a viviendas en localizaciones adecuadas, que promuevan el acceso a servicios básicos y una efectiva integración social. Para

¹²⁵ Información extraída del sitio: <https://www.constituteproject.org/>

¹²⁶ Es el caso de las constituciones de Portugal (artículo 65 N°4), Brasil (artículos 21 N° 19; 23 N° 9) o España (artículo 47).

¹²⁷ Casos particularmente interesantes de analizar los podemos encontrar en la experiencia colombiana (Andrés Quintero Rubiano, 1999; Martínez y otros v. Municipios de Bucaramanga y otros, 2006) o la práctica constitucional sudafricana (Red-DESC, 2006).

¹²⁸ Por ejemplo, la constitución brasileña.

¹²⁹ Como la constitución argentina, colombiana y paraguaya.

¹³⁰ Por ejemplo, la constitución sudafricana, venezolana y boliviana.

¹³¹ La constitución española y la ecuatoriana se refieren a “digna y adecuada”.

¹³² Por ejemplo, la constitución portuguesa y uruguaya.



ello, nuevamente las experiencias de España y Portugal pueden ser buenos puntos de partida.

- 5 Redistribuya el poder entre los distintos niveles de gobernanza territorial, con diversas competencias y atribuciones propias. También, se propone considerar mecanismos institucionales que permitan asegurar el derecho a la ciudad, de forma que todas y todos los habitantes puedan utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar la ciudad.
- 6 Finalmente, se debe garantizar aquellos elementos que son transversales a diversos derechos sociales y que tienen una relación intrínseca con el derecho a la vivienda, como la igualdad y no discriminación; la especial protección de los grupos especialmente vulnerados; el establecimiento de mecanismos judiciales que permitan exigir su cumplimiento; y la promoción de viviendas y ciudades con enfoque de género.

Ahora bien, es necesario poner énfasis en ciertos aspectos específicos.

En primer lugar, se requiere **reconocer constitucionalmente el derecho humano a una vivienda**. Siguiendo los estándares internacionales de derechos humanos, el Estado de Chile tiene la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para incorporar el derecho a la vivienda adecuada dentro de sus marcos normativos (Consejo de Derechos Humanos, 2018). El reconocimiento constitucional de este derecho es una expresión de esta obligación. En cuanto a su contenido, el derecho a la vivienda adecuada implica

una serie de responsabilidades que debe asumir el Estado, que van más allá de asegurar sólo un techo (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1991). En este sentido, la vivienda adecuada requiere de la adopción de medidas que garanticen la seguridad jurídica de la tenencia y la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura que atiendan las diversas esferas de la vida humana tales como salud y seguridad. Del mismo modo, el Estado debe asegurar que la vivienda acarree un nivel de gastos soportables para quienes las habitan, en el sentido de que los costos asociados a la vivienda no comprometan la satisfacción de las necesidades básicas de las personas o sus comunidades. La vivienda adecuada requiere además que se garantice la asequibilidad para todas las personas que tienen derecho a ella, con prioridad para los grupos desaventajados. Su reconocimiento se traduce en prohibición en contra los desalojos forzosos; que se aseguren condiciones mínimas de habitabilidad; una localización fuera de zonas de riesgos y que facilite el acceso al empleo y los servicios sociales, y, por último; una adecuación cultural de sus componentes a las diversas identidades de las personas que las habitan.

En segundo lugar, es necesario **consagrar el derecho a la ciudad como parte integrante del derecho a la vivienda**. En tanto derecho social, el derecho a la vivienda no puede entenderse aisladamente. En este sentido, el Tribunal Superior de Delhi en India declaró en el año 2019 que el derecho a la vivienda es el “derecho a acceder a varias facetas que preservan la capacidad de una persona para disfrutar de la libertad de vivir en la ciudad.” (Tribunal Supremo de Delhi, 2019, párrafo 142) y que el

derecho a la ciudad¹³³ es “una parte integral del derecho a una vivienda adecuada” (Tribunal Supremo de Delhi, 2019, párrafo 81). De esta forma, es necesario asegurar el conjunto de condiciones, equipamientos, servicios y bienes públicos que se encuentren disponibles en el hábitat en que se inserta la vivienda y que la condicionan. Además, el derecho a la ciudad es el derecho de todas y todos sus habitantes para utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar la ciudad. Sólo así es posible construir la ciudad como un espacio justo, seguro, sostenible y democrático. De esta manera, la ciudad se constituye como un espacio político de creación colectiva que profundiza otros derechos como la participación, la promoción de diversas expresiones socioculturales y el fortalecimiento de la cohesión social.

En tercer lugar, es importante, **consagrar la supremacía del interés público en la regulación del uso del suelo**. La Constitución debe establecer expresamente el interés público vinculado al derecho a la vivienda, lo que repercute en el reconocimiento de la función social del suelo, asegurando y promoviendo las formas asociativas y comunitarias de acceso a la vivienda, como las cooperativas y diversas modalidades de autogestión (Consejo de Derechos Humanos, 2018). Así, la visión individualista del derecho de propiedad debe dar paso

¹³³ El derecho a la ciudad se reconoce en la Nueva Agenda Urbana (NUA) que fue adoptada en octubre de 2016 en la Conferencia de las Naciones Unidas (Hábitat III) en Quito, Ecuador, y fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 68ª sesión plenaria de la 71ª sesión en diciembre de 2016. Además, la Nueva Agenda Urbana se guía por los principios de la Carta de las Naciones Unidas y tiene como fundamento el derecho internacional de los derechos humanos.



a regulaciones del uso del suelo que respondan al interés público o social definido colectivamente por la ciudadanía, garantizando un uso justo y ambientalmente sostenible de los espacios urbanos y rurales. Al respecto, el Estado se encuentra obligado a impulsar leyes y políticas que regulen el mercado de la vivienda, de modo de prevenir la especulación y asegurar que toda la población tenga acceso a una vivienda asequible.

Encuarto lugar, se requiere **democratizar los mecanismos de gobernanza de la ciudad**. Garantizar condiciones dignas y facilitar procesos de empoderamiento ciudadano requiere de modificaciones a la gobernanza actual, tanto vertical como horizontalmente. En términos verticales, deben reconocerse los distintos niveles de gobernanza territorial (nacional, regional, metropolitano y comunal) con diversas competencias y atribuciones propias y mecanismos de coordinación y resolución de potenciales conflictos. En términos horizontales, esta redistribución de competencias debe considerar mecanismos institucionales que permitan la participación efectiva de las comunidades en el diseño de los instrumentos de gestión y planificación territorial (Consejo de Derechos Humanos, 2018), consolidando así un diseño verdaderamente democrático de la ciudad. Por último, es necesario establecer también mecanismos efectivos de rendición de cuentas que permitan hacer un adecuado seguimiento a las políticas públicas.

En quinto lugar, es relevante **garantizar aquellos elementos que tienen una vinculación intrínseca con el derecho a la vivienda**. El derecho a un nivel de vida adecuado –a cuyo servicio se encuentra el derecho a la

vivienda–, exige garantizar la incorporación del principio de igualdad y no discriminación en todas sus expresiones. Por una parte, esto implica materializar la premisa de que tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación socioeconómica, la afiliación de grupo o de otra índole, cuidando que su ejercicio no esté sujeto a ninguna forma de discriminación. Por otra, este principio implica asegurar la integración social de la ciudad. Para esto, se vuelve necesario adoptar políticas que resguarden la igualdad en el uso del espacio colectivo.

También es necesario **fomentar la protección de los grupos especialmente vulnerados**. En materia de vivienda, el Estado debe identificar y adoptar medidas afirmativas en favor de los grupos especialmente vulnerados en el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada, tales como personas en situación de calle y personas en situación de extrema pobreza, entre otros. Por otra parte, se deben **promover viviendas y ciudades con perspectiva de género**. Construir viviendas y ciudades con perspectiva de género, requiere desafiar la división binaria y sexual de los espacios públicos/privados, considerando la vivienda y la ciudad como espacios en que convergen distintos procesos sociales, económicos, políticos y culturales, en los que se producen y reproducen desigualdades que definen las distintas maneras en las que las personas habitan y experimentan estos espacios. La consolidación de un derecho a la vivienda y a la ciudad sensible al género requiere generar normativas y políticas públicas que aborden los distintos niveles de desigualdad y vulnerabilidad entre las mujeres y sus necesidades, teniendo en cuenta las diversas

formas en que éstas habitan el espacio. Además, es necesario reconocer las labores de cuidado, asegurando una participación activa y vinculante de las mujeres en los espacios de poder.

Por último, se deben generar **ciudades y viviendas sostenibles y respetuosas de los derechos humanos ambientales**. El bienestar y la calidad de vida de las personas son dos elementos claves a la hora de pensar en un acceso justo a la ciudad y vivienda y se relacionan directamente con la capacidad y posibilidad de las personas de acceder a los recursos necesarios para vivir adecuadamente (como el agua, los alimentos, la electricidad, la calefacción, etc.). En este sentido, el diseño y construcción de viviendas y ciudades sostenibles, que evalúen el impacto socio-ambiental de los proyectos concretos y que consideren el impacto intergeneracional que dichas iniciativas puedan tener en el futuro, representa un avance en la senda del establecimiento de espacios dignos y respetuosos de los derechos humanos ambientales, lo que resulta un imperativo en el contexto de la emergencia climática en que vivimos.

e EDUCACIÓN

A nivel internacional, el derecho a la educación es considerado un derecho individual y colectivo que debe ser garantizado por todos los Estados, lo cual implica que debe ser garantizado a todas y todos “sin discriminación alguna”, y que los Estados tienen “la obligación de adoptar medidas” para lograr su plena aplicación. Por lo mismo, se otorga un **valor fundamental al derecho a la educación** en tanto otorga herramientas para que las personas puedan concretizar otros derechos en la práctica, permitiéndoles



superar situaciones de abuso y exclusión social, y posibilitándoles desarrollar su autonomía e independencia.

La experiencia internacional en temas constitucionales da cuenta que el establecimiento **de la educación obligatoria** ha servido como un medio destacado para que lograr que los gobiernos rindan cuentas ante sus compromisos incumplidos y eventuales violaciones a los derechos humanos. No obstante, la mayor parte de los países asegura acceso a la educación primaria, persisten brechas en el acceso a la gratuidad (y en la obligatoriedad) de la educación secundaria y terciaria.

En el caso de Chile, la actual Constitución establece los **principios de universalidad y educación permanente**. Además, en conformidad con los tratados internacionales, el Estado mantiene obligaciones inmediatas con respecto a este derecho, por lo que debe garantizar su ejercicio sin discriminación alguna y adoptar medidas para lograr su aplicación plena (Nogueira, 2008). La Constitución consagra al mismo nivel la **libertad de enseñanza**, es decir, el derecho a *abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales* para que los padres escojan la opción que más se ajusta a sus preferencias. Entre la educación universal y la libertad de enseñanza, se identifica una tensión difícil de resolver. La libertad de enseñanza ha tenido preeminencia histórica por sobre el derecho a la educación y, además, este último ha sido concebido como si fuera un derecho “subjetivo” estrictamente individual, lo que omite la noción que concibe a la educación como una *experiencia social común*, establecida no solo en interés del individuo sino también en el de la comunidad y la sociedad en su conjunto (Peña, 2016). Considerando la relevancia social del **derecho a la**

educación, es fundamental su reconocimiento por sobre la libertad de enseñanza, aunque también es relevante reconocer el derecho de las familias a actuar conforme a sus preferencias y distintos proyectos de vida. En el contexto del sistema educativo, esta propuesta consideraría una provisión “mixta” de la educación, aunque con una *predominancia estatal* para asegurar una experiencia pública que permita asegurar bienes comunes (Peña, 2016). Dentro de este marco se propone que, al incorporar el principio de libertad de enseñanza a la nueva Constitución, este quede referido a la libertad de padres, madres y/o cuidadores de elegir el establecimiento educativo para sus hijos o pupilos, *eliminándose la referencia a la libertad para abrir, mantener y cerrar establecimientos educacionales*. Más específicamente, se propone que la libertad de enseñanza se entienda en función de la posibilidad de elegir y participar de proyectos educativos diversos, la que también puede resguardarse a través de los principios de autonomía, diversidad y/o flexibilidad, presentes actualmente en la Ley General de Educación (BCN, 2009), que podrían ser incorporados en la nueva Constitución.

Una de las bases para la descripción del derecho a la educación en la nueva Constitución debiese tomar como base los principios elaborados en la **Ley General de Educación** y la **Ley de Inclusión** (BCN, 2015) con la perspectiva de garantizar la educación escolar obligatoria a todas y todos, y al mismo tiempo, fortalecer el acceso, cobertura y calidad de la educación parvularia, básica, media y post secundaria en el país, concibiendo la educación como un proceso que ocurre a lo largo de la vida. Los principios que se desprenden de estas leyes y que se proponen incluir, revisando y ajustando sus definiciones en el marco de la

deliberación de la Convención Constitucional, son:

- a Universalidad y educación permanente:** la educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida.
- b Gratuidad:** el Estado implementará la enseñanza gratuita en los establecimientos subvencionados o que reciben aportes permanentes del Estado, de conformidad a la ley. Es importante que el aporte sea equitativa para todos los estudiantes de un mismo nivel, dado que todos los niños y niñas merecen que la inversión del Estado busque la igualdad en este sentido.
- c Calidad de la educación:** la educación debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley.
- d Equidad del sistema educativo:** el sistema propenderá a asegurar que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad, con especial atención en aquellas personas o grupos que requieran apoyo especial.
- e Autonomía:** el sistema se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos. Consiste en la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan.
- f Diversidad:** el sistema debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales, así como la diversidad cultural, religiosa y social de las poblaciones que son atendidas por él. En los establecimientos educacionales de propiedad o administración del Estado se promoverá la formación laica, esto es, respetuosa de toda expresión religiosa, y la



formación ciudadana de los estudiantes, a fin de fomentar su participación en la sociedad.

- g Responsabilidad:** todos los actores del proceso educativo deben cumplir sus deberes y rendir cuenta pública cuando corresponda. Asimismo, el sistema educativo deberá promover el principio de la responsabilidad de los alumnos, especialmente en relación con el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes escolares, cívicos, ciudadanos y sociales. Este principio se hará extensivo a los padres, madres y/o apoderados, en relación con la educación de sus hijos o pupilos.
- h Participación:** los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a ser informados y a participar en el proceso educativo en conformidad a la normativa vigente.
- i Flexibilidad:** el sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades territoriales y proyectos educativos institucionales.
- j Transparencia:** la información desagregada del conjunto del sistema educativo, incluyendo los ingresos y gastos y los resultados académicos debe estar a disposición de los ciudadanos, de conformidad con las leyes y normativa vigente.
- k Integración e inclusión:** el sistema propenderá a eliminar todas las formas de discriminación arbitraria que impidan el aprendizaje y la participación de los y las estudiantes. Asimismo, el sistema propiciará que los establecimientos educativos sean un lugar de encuentro entre los y las estudiantes de distintas condiciones socioeconómicas, culturales, étnicas, de género, de nacionalidad o de religión.
- l Sustentabilidad:** el sistema incluirá y fomentará

el respeto al ambiente natural y cultural, la buena relación y el uso racional de los recursos naturales y su sostenibilidad como expresión concreta de la solidaridad con las actuales y futuras generaciones.

m Educación integral: el sistema educativo buscará desarrollar puntos de vista alternativos en la evolución de la realidad y de las formas múltiples del conocer, considerando además, los aspectos físico, social, moral, estético, creativo y espiritual, con atención especial a la integración de todas las ciencias, artes y disciplinas del saber.

n Interculturalidad: el sistema debe reconocer y valorar a las personas y sus comunidades en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia.

Según la Convención Americana de Derechos Humanos, el derecho a la educación debe ser garantizado a través de acciones rápidas, sencillas y eficaces (Nogueira, 2008). En la actual Constitución esto no existe, pues el recurso de protección no protege el contenido del artículo 19 N°10, es decir, el derecho a la educación. Por el contrario, el contenido del artículo 19 N°11 referido a la libertad de enseñanza si es reclamable por este medio.

Es innegable la desconfianza que existe en que los órganos parlamentarios y administrativos puedan velar por la realización del derecho a la educación, por lo que Solari y Viera (2015) proponen establecer mecanismos de diálogo que permitan al poder judicial actuar como un órgano capaz de comunicar el incumplimiento de dicha obligación, si no en todas las facetas del derecho a la educación, si en algunas que resulten pertinentes

debido a la inoperancia de los órganos legislativos y/o administrativos.

En conclusión, **para fortalecer el derecho a la educación** en una Nueva Constitución se requiere considerar **tres puntos fundamentales:**

- **Un Estado que garantice no solo la gratuidad y obligatoriedad de los niveles de enseñanza parvularia, primaria y secundaria, sino que avance en otros principios ya expuestos en la Ley General de Educación y/o Ley de inclusión**, reforzando por sobre todo el acceso, la calidad, la continuidad y permanencia, la igualdad de oportunidades y la no discriminación de todos los y las estudiantes, especialmente de aquellos pertenecientes a grupos vulnerables o vulnerados.
- **Un Estado que garantice la provisión mixta de la educación, asegurada a través de la preeminencia de la educación estatal como una experiencia social común a todos y todas** en equilibrio con la libertad de elegir y participar de diferentes proyectos educativos que respondan a las preferencias de las familias.
- **Un Estado que garantice mecanismos de diálogo** que, frente al déficit de los órganos administrativos y legislativos, permitan al poder judicial comunicar y juzgar cuando exista una vulneración al derecho a la educación, en las facetas o ámbitos que la Convención Constitucional defina como pertinentes.



4.2 POBLACIONES VULNERABLES

a MUJERES

Existen diversos ejemplos de constituciones que consagran la protección especial de las mujeres en diversos ámbitos relevantes. Por ejemplo, el artículo 2 de la Constitución de Colombia especifica: “El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.” (Constitute Project, 2021b). En su artículo 43 extiende el rango de protección de las mujeres, al establecer:

“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.” (Constitute Project, 2021b)

Como se aprecia en este ejemplo, un aspecto importante de la protección constitucional de las mujeres guarda relación con el vínculo entre la dimensión reproductiva del género, y la necesidad de contar con mayores prestaciones de protección social a este respecto. De manera más general, la el artículo 11 de la Constitución de Luxemburgo plantea:

“Las mujeres y los hombres son iguales en derechos y en deberes. El Estado vela por promover activamente la eliminación de los obstáculos que pueden existir

en materia de igualdad entre mujeres y hombres.” (Constitute Project, 2021m)

Como se aprecia en este ejemplo, la protección de los derechos fundamentales de las mujeres debe contemplar disposiciones que impulsen *activamente* la disminución de brechas por parte del Estado, como parte de sus responsabilidades y, por ende, que permitan hacerlo rendir cuentas cuando el cumplimiento de este mandato demuestre señales de inconstitucionalidad. Un ejemplo más detallado de estas obligaciones se observa en el artículo 9 de la Constitución de Bután:

“El Estado se esforzará por tomar medidas apropiadas que eliminen todas las formas de discriminación y explotación contra las mujeres, como el tráfico de personas, la prostitución, los abusos, la violencia, el acoso y la intimidación en el trabajo, tanto en la esfera pública como privada.” (Constitute Project, 2021n)

En una misma línea destaca el artículo 48 de la Constitución de Paraguay:

“El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.” (Constitute Project, 2021o)

En función de lo planteado a lo largo del presente capítulo y de la experiencia comparada, se recomienda que la nueva

Constitución incluya especialmente resguardos para proteger a las mujeres en –al menos– ámbitos como:

- La *igualdad (formal) ante la ley*.
- Si bien ya fue mencionada como propuesta en la dimensión de trabajo, es conveniente reforzar como propuesta la disposición de resguardos contra la *discriminación salarial*, lo cual puede ser especificado en un párrafo que incluya a las mujeres en una lista más amplia de grupos vulnerables, en los cuales se prohíba *explícitamente* la desigualdad salarial por algún motivo fundado en la identificación de la persona con algunas de estas categorías. Asimismo, puede ser incorporado en un párrafo que refiera específicamente a la prohibición de discriminación en el ámbito laboral.
- Los *derechos reproductivos*, lo que permitiría asegurar la provisión universal de prestaciones relacionadas con medicamentos u otro tipo de insumos a mujeres con mayores dificultades socioeconómicas, posibilitaría sancionar con más fuerza actos de censura religiosa o política relacionados con la decisión de procrear, se podría asignar un mayor estatus a la prohibición de despedir a una mujer por motivo de embarazo, e impedir la continuación de las prácticas de esterilización forzosa a las mujeres en situación de discapacidad mental.
- El *derecho al cuidado*, que contempla tanto el derecho a recibir cuidados por parte de las personas, como “el derecho a elegir si se desea cuidar o no, con la posibilidad de cuidar en condiciones de dignidad y protección social, asegurando que la persona cuidadora pueda seguir ejerciendo el resto de sus derechos sociales al realizar el trabajo de cuidado no remunerado” (Seredy & Giaconi, 2020, p. 113). Esta última dimensión es crucial para asegurar



el bienestar de las mujeres, dado que las actividades de cuidado no remunerado en Chile son realizadas principalmente por mujeres que viven con las personas a su cuidado, como parte de las responsabilidades que se les asigna culturalmente en virtud de los estereotipos de género. La consagración de este derecho permitiría avanzar en la garantía universal (no focalizada) de políticas de cuidado en el país.

- La *paridad de género* en espacios claves para la conducción política del país (como el parlamento).

Asimismo, sería factible asignar reconocimiento constitucional a un organismo público autónomo dedicado reducir las brechas de género, equivalente en funciones al Servicio Nacional de la Mujer (SernamEG). Contar con un mandato constitucional permite entregar mayor fuerza a sus funciones, y posibilita evaluar su actuar de modo acorde a la máxima ley del Estado por parte de una corte constitucional o de la corte suprema.

b NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (NNA)

En el caso de la protección de los NNA, existe un principio especial de derecho dirigido a este grupo. Más específicamente, numerosas constituciones resguardan el *interés superior del niño* descrito en la Convención de Derechos del Niño (AGNU, 1989). Como plantea la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2018):

“Con respecto a los derechos del niño, el Comité de los Derechos del Niño valoró positivamente que un Estado hubiera incorporado el principio del interés superior del niño en su Constitución, así como las disposiciones

constitucionales relativas a la protección de los niños, incluidos los niños nacidos fuera del matrimonio” (p. 140)

Así lo establece explícitamente la Constitución de Bolivia en su artículo 70:

“Es deber del Estado, la sociedad y la familia garantizar la prioridad del interés superior de la niña, niño y adolescente, que comprende la preeminencia de sus derechos, la primacía en recibir protección y socorro en cualquier circunstancia, la prioridad en la atención de los servicios públicos y privados, y el acceso a una administración de justicia pronta, oportuna y con asistencia de personal especializado.” (Constitute Project, 2021p)

Como se observa en este fragmento, el interés superior de los niños es extensible a otros actores más allá del Estado. En términos más extensos, constituciones como la de Colombia incluyen a los NNA como sujetos de especial protección, puesto que su edad puede situarlos en una posición de desventaja en relación al resto de la población (Quintero et al., 2011). Así, en el artículo 44 de dicha Constitución se indican los derechos fundamentales de esta población junto con deberes específicos del Estado al respecto:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro,

venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.” (Constitute Project, 2021b)

Asimismo, el artículo 69 de la Constitución de Portugal señala:

“1 Los niños tienen derecho a la protección de la sociedad y del Estado, con vistas a su desarrollo integral, especialmente contra todas las formas de abandono, de discriminación y de opresión, y contra el ejercicio abusivo de la autoridad en la familia y en las demás instituciones.

2 El Estado asegura la especial protección de los niños huérfanos, abandonados, o de cualquier otra forma privados de un ambiente familiar normal.

3 Se prohíbe, en los términos de la ley, el trabajo de los menores en edad escolar.” (Constitute Project, 2021a)

En función de lo planteado, resulta esencial incorporar el interés superior del niño como principio constitucional,



además de fortalecer los mecanismos de protección a través de la identificación específica de ámbitos especialmente relevantes para su desarrollo, como se ejemplifica en la Constitución de Portugal (que entre otras cosas sanciona el abuso en los entornos familiares, institucionales y el abandono), además de prohíbe el trabajo infantil y considera la protección de subgrupos de NNA vulnerables (lo que en el caso de Chile, podría incorporar explícitamente a aquellos que están bajo la protección del Estado en situación de calle). De igual modo, resulta conveniente incluir una lista más exhaustiva de derechos fundamentales de esta población, como lo hace la Constitución de Colombia, junto con establecer deberes al Estado en su rol de garante. Por ejemplo, es posible mencionar al menos los dos siguientes:

- *El derecho a la participar en el desarrollo de la sociedad y a ser escuchados*, el cual tiene como propósito aplicar estándares democráticos en todas las áreas de la vida de los NNA, con particular énfasis en las áreas que más los afectan (como las políticas de educación) (Bassa, 2018). En relación a los estándares al respecto, es importante especificar que es deber del Estado proporcionar instancias para la participación efectiva, sin discriminación y en base a una decisión libre (voluntaria) por parte de cada NNA. Este tipo de resguardos se encuentra en constituciones como la de Ecuador, Armenia o Bielorrusia.
- *El derecho al desarrollo personal integral*, el cual busca resguardar la integridad de los NNA ante “amenazas externas que pudieran poner en riesgo el pleno desarrollo de su personalidad y su propia formación” (Bassa, 2018, p. 33). En concreto, este principio promueve condiciones para el correcto crecimiento de los NNA, con especial énfasis en responder frente a situaciones de trabajo infantil o

abandono. Es posible identificar ejemplos al respecto en las constituciones de Finlandia, Francia, México o Suiza, por mencionar algunas.

- *El derecho a la igualdad entre hijos(as)*, que permite eliminar la distinción ente hijos(as) nacidos dentro y fuera del matrimonio, resguarda el deber de padres y de madres para con sus hijos(as) prohibiendo diferencias en razón a su filiación, y en casos como la constitución de Moldavia se especifica la provisión de protección social y asistencia sin importar el origen de la filiación (Bassa, 2018). En términos generales, este derecho es reconocido en las constituciones de Serbia, Brasil, Paraguay, o Portugal, entre otras.

c PERSONAS MAYORES

El reconocimiento de derechos sociales asociados a los adultos mayores tiende a enfatizar aquellos bienes y servicios especialmente ligados a promover su bienestar. Por ejemplo, el artículo 71 de la Constitución de Portugal plantea:

“1 Las personas mayores tienen derecho a la Seguridad Económica y a las condiciones de vivienda y convivencia familiar y comunitaria que respeten su autonomía personal y eviten y superen su aislamiento o su marginación social.

- 2 La política de tercera edad engloba las medidas de carácter económico, social y cultural tendentes a proporcionar a las personas mayores oportunidades de realización personal, a través de una participación activa en la vida de la comunidad.” (Constitute Project, 2021a)

Como se observa en el fragmento citado, se incorporan derechos específicos que poseen los adultos mayores, junto

con una alusión a vulnerabilidades específicos que afectan a esta población (aislamiento social), y directrices para las políticas públicas atinentes. Una línea similar sigue la Constitución de Colombia, que en su artículo 46 enfatiza los deberes del Estado en la inclusión de los adultos mayores:

“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.” (Constitute Project, 2021b)

En este caso se identifica, además, la referencia indirecta a un subgrupo particularmente vulnerable dentro de los adultos mayores: las personas en situación de calle. En este sentido, la protección constitucional del grupo en cuestión incluye la intersección de dos poblaciones que resaltan por sus carencias e indefensión ante los abusos. De modo más específico, la Constitución de Ecuador dedica una sección exclusiva a la protección de derechos de los adultos mayores, dentro de los cuales destaca el artículo 36 y el 37:

“Artículo 36

Las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad.



Artículo 37

El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

- 1 La atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas.
- 2 El trabajo remunerado, en función de sus capacidades, para lo cual tomará en cuenta sus limitaciones.
- 3 La jubilación universal.
- 4 Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos.
- 5 Exenciones en el régimen tributario.
- 6 Exoneración del pago por costos notariales y registrales, de acuerdo con la ley.
- 7 El acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento.” (Constitute Project, 2021k)

El artículo 38, por su parte, especifica con un alto grado de detalle las medidas que deberá tomar el Estado para asegurar la inclusión de los adultos mayores, dentro de las cuales se encuentra la proporción de centros especializados de cuidado, el desarrollo de programas dirigidos a fomentar su autonomía individual, o promover una protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral, entre otras (Constitute Project, 2021k).

Dada la diversidad de dimensiones en las cuales se ve afectado el bienestar de los adultos mayores, **se recomienda** garantizar con especial énfasis los siguientes derechos sociales:

- El *reconocimiento del derecho a una jubilación digna y universal*. Este derecho puede potenciarse al incluir dimensiones que deben ser consideradas para evaluar una jubilación como “digna”. Por ejemplo, que además de encontrarse por sobre la línea de la pobreza, considere la posibilidad de acceder a una serie de prestaciones específicas para el bienestar de los adultos mayores, como componentes de una canasta especial que debe ser actualizada periódicamente por el Estado.
- El acceso a prestaciones de salud gratuitas, de calidad, oportunas y pertinentes. Al igual que en el punto anterior, es posible identificar algunas prestaciones de salud vitales para el bienestar de los adultos mayores, como la provisión de medicamentos o el acceso preferencial a cirugías asociadas con la vejez. En este punto resulta indispensable incorporar una definición *amplia* del concepto de salud, que considere el aspecto tanto biológico, como psicológico y también social del bienestar. Asimismo, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (SENAMA, 2017) reconoce el derecho de esta población a un *sistema integral de cuidados*, que debe proveer –entre otras cosas- servicios de largo plazo especializados, derecho que se puede especificar explícitamente en el texto constitucional.
- El acceso a una vivienda digna. Dependiendo del grado de fuerza que adquiera el acceso a esta prestación (pudiendo no ser considerada necesariamente como un derecho propiamente tal), puede especificarse la exención del pago

de contribuciones o el acceso preferente a cualquier tipo de subsidios habitacionales.

d PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE

Algunas constituciones incluyen a las personas en situación de calle¹³⁴ como sujetos de especial protección, ya sea en términos generales o dentro del acceso a prestaciones específicas (generalmente el acceso a la vivienda). Por ejemplo, el artículo 6 de la Constitución de Brasil (referente a los Derechos Sociales) señala:

“La educación, la salud, la nutrición, el trabajo, la vivienda, el transporte, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección de la maternidad y la infancia, y la asistencia a los indigentes, son derechos sociales, como se establece en esta Constitución.” (Constitute Project, 2021q)

Asimismo, el artículo 13 de la Constitución de Panamá indica:

“El Estado creará establecimientos de asistencia y previsión sociales. Son tareas fundamentales de éstos la rehabilitación económica y social de los sectores dependientes o carentes de recursos y la atención de los mentalmente incapaces, los enfermos crónicos, los inválidos indigentes y de los grupos que no hayan sido incorporados al sistema de seguridad social.” (Constitute Project, 2021r)

¹³⁴ En algunas constituciones se mencionan bajo el término “indigentes”, mientras que en otros idiomas es posible identificarlas con el equivalente de “homeless” (en inglés: sin hogar).



De entre las que consideran esta población en referencia al derecho a la vivienda, destaca la Sección 9 de la Constitución de Filipinas:

“El Estado, por ley y por el bien común, emprenderá, en cooperación con el sector privado, un programa continuo de reforma agraria urbana y vivienda que pondrá a disposición a un costo asequible viviendas dignas y servicios básicos para los ciudadanos desfavorecidos y en situación de calle en las zonas urbanas y áreas de reasentamiento. También promoverá oportunidades adecuadas de empleo para dichos ciudadanos. En la implementación de dicho programa, el Estado respetará los derechos de los pequeños propietarios.” (Constitute Project, 2021s)

De igual modo, el artículo 21 de la Constitución de Grecia detalla:

“4. La adquisición de una vivienda por parte de las personas en situación de calle o aquellos con viviendas inadecuadas constituirá un objeto de especial preocupación por parte del Estado.” (Constitute Project, 2021t)

En virtud de lo descrito, proponemos que las personas en situación de calle sean incluidas explícitamente dentro de una eventual lista de grupos de especial protección constitucional, lo que además puede ser acompañado por la disposición de orientaciones que mandaten al Estado en la formulación de políticas públicas para esta población. De modo específico, si bien es posible consagrar la protección de este grupo en relación a prestaciones como la atención en salud, el trabajo

o la educación, resulta fundamental reconocer su acceso prioritario a –al menos- las prestaciones relacionadas con *el acceso a una vivienda digna*. Esta prestación resalta como la principal carencia que presentan las personas en situación de calle, por lo que su aseguramiento constitucional –ya sea como derecho o como un objetivo aspiracional reforzado por lineamientos para el Estado- ciertamente contribuye a la eventual superación de este fenómeno social.

e PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

De modo similar a como sucede con las personas en situación de calle, las personas en situación de discapacidad pueden ser reconocidas de modo general como sujetos de especial derecho constitucional, y como un grupo prioritario en el acceso a bienes y servicios esenciales para el bienestar (con particular énfasis en prestaciones de salud). Por ejemplo, el artículo 71 de la Constitución de Portugal establece:

“1 Los ciudadanos discapacitados física o mentalmente gozan plenamente de los derechos y están sometidos a los deberes consignados en la Constitución, salvo el ejercicio o el cumplimiento de aquellos para los cuales se encuentren incapacitados.

2 El Estado se obliga a realizar una política nacional de prevención y de tratamiento, rehabilitación e integración, de los ciudadanos discapacitados, y de apoyo a sus familias, y a llevar a cabo una pedagogía que sensibilice a la sociedad en cuanto a los deberes de respeto y solidaridad para con ellos y a asumir el encargo de la efectiva realización de sus derechos, sin perjuicio de los derechos y deberes de sus padres o tutores.

3 El Estado apoya a las organizaciones de ciudadanos discapacitados.” (Constitute Project, 2021a)

Como es común en las constituciones que incorporan alusiones a las personas en situación de discapacidad, el concepto de rehabilitación se incluye dentro de las prestaciones consideradas. En esta línea, el artículo 47 de la Constitución de Colombia indica:

“Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales, psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.” (Constitute Project, 2021b)

Lo que también es visible, por ejemplo, en el artículo 49 de la Constitución de España:

“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos” (Constitute Project, 2021f)

Esta situación se repite en otras constituciones, como la de Brasil o Paraguay, por mencionar algunas. Considerando estas experiencias, recomendamos que, a modo general, la nueva Constitución reconozca a las personas en situación de discapacidad como sujetos de especial protección constitucional. En términos específicos, es recomendable establecer disposiciones que aseguren la inclusión de



personas en situación de discapacidad en cargos públicos (mediante cuotas, por ejemplo), y que establezca como un objetivo del Estado la tarea de promover su inclusión laboral¹³⁵. Tal como lo demuestran los ejemplos de otras constituciones, consideramos que el foco de la protección constitucional de esta población está en su acceso a prestaciones de salud, las cuales deben considerar específicamente el componente de rehabilitación. Asimismo, es factible plantear constitucionalmente la existencia de un organismo público autónomo con funciones equivalentes o superiores al del actual Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), aunque con atribuciones y rendición de cuentas reforzadas dado su carácter constitucional.

f PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

La privación de libertad no puede seguir significando la vulneración y privación de derechos que van más allá de la condena penal por haber cometido un delito. Es por ello que, en línea con lo propuesto por los *Principios y Buenas Prácticas*

¹³⁵ En el ámbito educacional, existen controversias en torno a la *educación especial* para personas con discapacidad mental, puesto que se ha argumentado que disponer de un tipo particular de modalidad educativa puede resultar contraproducente al incrementar la segregación social (tanto en el presente como en el futuro de la persona, dado que no es homologable a la enseñanza regular y puede ser motivo de exclusión para ingresar al mercado laboral). Por lo tanto, se ha planteado la necesidad de eliminar la enseñanza especial para promover un cambio cultural generacional, lo cual podría ser eventualmente incorporado en la Constitución. Sin embargo, dependiendo de cómo se encuentre redactada esta disposición, se podría restringir la posibilidad de desplegar acciones afirmativas para los NNA en situación de discapacidad mental, por lo que es recomendable abordar este tema en el espacio de la legislación regular y las políticas públicas. En cualquier caso, esta materia todavía no genera consenso a nivel de expertos, por lo que se sugiere continuar contrastando argumentos y profundizar en la reflexión al respecto.

sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008), reconociendo “el derecho fundamental que tienen todas las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente, y a que se respete y garantice su dignidad, su vida y su integridad física, psicológica y moral” (p. 1), se propone que en la nueva Constitución **se consagre explícitamente la responsabilidad del Estado de actuar como garante de derechos de las personas que se encuentran privadas de libertad.**

Sibien la dificultad por garantizar en la práctica el cumplimiento de los derechos está generalizada en la población, lo es aún más para las poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como quienes están privados de libertad (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2018). En este sentido, la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, es aún más directa considerando que esta población se encuentra bajo su custodia, dependiendo casi completamente de los agentes del Estado para ejercer sus derechos fundamentales (Gendarmería de Chile, s.f.).

En línea con lo anterior, en la Constitución Española, Ecuatoriana y de México, se pueden identificar disposiciones en relación al rol del Estado con la población privada de libertad. En la española se explicita que los condenados gozan de los mismos derechos fundamentales, a excepción de aquellos que se encuentran expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio. La Constitución Ecuatoriana establece que el sistema de rehabilitación social para personas sentenciadas tiene como uno de sus fines su protección y la garantía de sus derechos. Por su parte la

Constitución Federal de México dispone que el sistema penitenciario se basa en el respeto a los derechos humanos (Leasur, 2020).

En la nueva Constitución es fundamental que **se explicite el respeto irrestricto a la dignidad inherente de las personas privadas de libertad, estableciendo que los derechos constitucionales -no afectados por resolución judicial- se encuentran plenamente vigentes.** Asimismo, resulta crucial dejar en claro el rol garante del Estado, siendo su deber asegurar el goce pleno de los derechos fundamentales y el impedimento de que esto se vean vulnerados durante la privación de libertad (Leasur, 2020).

Por otra parte, la Comisión Interamericana considera que “las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma, la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados; la resocialización y reintegración familiar; así como la protección de las víctimas y de la sociedad” (2008, p. 1). Si bien, el Estado de Chile ha hecho esfuerzos por generar oferta en materia de reinserción, como se planteaba anteriormente, existe una baja cobertura de los programas, cuentan con recursos reducidos y en general tienen bajos estándares de calidad (Morales, Pantoja, Piñol & Sánchez, 2018). Esta realidad provoca que los programas de reinserción social se transformen en un beneficio en vez de un derecho.

En relación a la experiencia comparada en cuanto al reconocimiento constitucional del derecho a la reinserción social de las personas privadas de libertad, Jarufe (2019) plantea en su informe que se pueden tomar como referencia los casos de España e Italia. En el caso Español, el inciso 2° del artículo 25 de la Constitución del país, dispone que toda



pena privativa de libertad o medida de seguridad dispuesta hacia la población penal, debe estar siempre orientada hacia la reeducación y reinserción social, prohibiéndose cualquier clase de trabajos forzados.

Italia por su parte establece en el artículo 27 de su Carta Magna, que las penas “no podrán consistir en tratos contrarios al sentido de humanidad y deberán encaminarse a la reeducación del condenado” (Senato della Repubblica, 2018). Por su parte, La Constitución ecuatoriana, en su artículo 201 señala que:

“el sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos” (Leasur, 2020, p. 5).

Se propone, por tanto, que en la nueva Constitución **se disponga la reinserción social de las personas que han cometido un delito como un deber del Estado y como uno de los fines de la actividad penitenciaria.** Comprendiendo la reinserción social como un:

“proceso mediante el cual una persona que ha infringido la ley logra alcanzar una participación activa y prosocial en su entorno comunitario, la satisfacción de sus necesidades a través de medios lícitos y el ejercicio pleno de sus derechos sociales” (Morales et al., 2013, p. 12)

Y siguiendo los planteamientos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2015), se sostiene que las estrategias de reinserción deben ser integrales, implicando la coordinación de múltiples actores de gobierno. En este sentido, es de suma importancia otorgar mayores recursos económicos y humanos para trabajar en este proceso, además de asegurar que la intervención sea de calidad, basada en evidencia y ajustada a la realidad de la población chilena, lo cual puede estar especificado en el texto constitucional. Por ejemplo, es factible plantear la creación de una institución autónoma clave en la materia, con un rol activo tanto en la implementación como en la fiscalización del cumplimiento de estos derechos, de forma complementaria al rol que realizan el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Gendarmería de Chile, la Contraloría General de la República, entre otros.

En línea con la necesidad de incorporar la reinserción social como una de las finalidades de la actividad penitenciaria, se propone **eliminar las restricciones a los derechos ciudadanos** que en el artículo 17 de la actual Constitución se impone a las personas con una condena de pena aflictiva. La restricción transforma simbólicamente a “quienes son sancionados penalmente en sujetos que no pertenecen, física, social y políticamente a nuestra comunidad” (Marshall & Rochow, 2018, p. 234). Comprendiendo a la ciudadanía como el vínculo entre la persona y la comunidad (Barros & Matthei, 2017), su restricción pareciera desvincular aún más de la sociedad en la cual se le busca reinsertar y excluir aún más a una población que ya previa a su infracción a la ley vivía en situación de exclusión social y marginalidad.

Que las personas privadas de libertad no sean considerados ciudadanos(as) y no puedan ejercer el derecho a voto, trae un impacto negativo en su reinserción social, en tanto se encuentran en desigualdad de oportunidades para participar de la vida nacional, y se invisibilizan los problemas y necesidades que la población tiene (Unidad de Investigación y Coordinación Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2020). No existe evidencia que demuestre que la privación del voto rehabilite, incapacite o disuade a la actividad delictual (Doren, Gadiel & Hernández, 2017). Si bien el estatus de ciudadano/a no se agota sólo en el ejercicio del derecho a voto (Doren, Gadiel & Hernández, 2017):

“la restauración del derecho a voto tendría un efecto en ayudar a las personas condenadas a comenzar a sentirse como ciudadanos nuevamente, incluso reduciendo el estigma social que se asocia a una condena” (Barros & Matthei, 2017, p. 58).

Como se mencionó anteriormente, Chile en el artículo 17 de la Constitución, establece restricciones para las personas que se encuentran en calidad de condenados por pena aflictiva, no obstante, dicho cuerpo jurídico tampoco establece mecanismos para garantizar que las personas que se encuentran en calidad procesal de imputados, o condenados por delitos menores a 3 años y un día, puedan ejercer de manera efectiva su derecho a voto. En este sentido, el SERVEL, como organismo que fiscaliza y da cumplimiento a legislación existente en esta materia, se jacta de que precisamente en la Ley 18.700 orgánica constitucional sobre votaciones populares y



escrutinios¹³⁶, tampoco se establecerían los mecanismos específicos de cómo poder llevar a cabo y garantizar la participación de los ciudadanos privados de libertad.

La experiencia internacional da cuenta de que es posible restablecer este derecho en personas privadas de libertad. Tal es el caso de Argentina que modifica su Constitución y establece mecanismos específicos para que a partir del año 2007 personas que se encuentren en prisión preventiva puedan participar de las elecciones populares. Asimismo, existen casos notables como los de Israel, Sudáfrica y Canadá, en los cuales el argumento central se basa en que restringir el derecho humano de participar en los gobiernos del país y a votar, atentaría contra la democracia del país. De igual modo, Núñez (2015) relata que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Hirst vs. Reino Unido* (del año 2005) es aún más contundente. En ese caso, se sostuvo que la suspensión del derecho al sufragio “va en contra de la rehabilitación del delincuente como un miembro de la comunidad que cumple con la ley y socava la autoridad de la ley derivada de una legislatura votada por la comunidad para acceder al poder”.

Dicho lo anterior, se propone que la nueva Constitución no incorpore restricciones como las planteadas en la Constitución actual, para reestablecer el derecho a voto y a la ciudadanía de las personas privadas de libertad,

¹³⁶ Que “regula los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de los plebiscitos y de las elecciones de Presidente de la República y parlamentarios. Además, establece y regula las juntas electorales”.

independiente de cuál sea su calidad procesal (condenado, imputado, acusado, etc.). Junto con lo anterior, se proponen disposiciones más explícitas y fuertes para que el Estado el ejercicio de este derecho, mediante la modificación de la ley orgánica constitucional anteriormente aludida, y la incorporación de un nuevo artículo que establezca y regule la forma en cómo se llevará a cabo el proceso de votación popular y escrutinio para las personas privadas de libertad. En este sentido, se propone definir concretamente:

- Que se establezca ante el SERVEL un listado formal de la población penal existente en cada recinto penitenciario.
- Que se establezca como domicilio electoral de la persona privada de libertad la correspondiente al recinto penitenciario en el cual se encuentra a la fecha de la elección.
- Que se tome en consideración que gran parte de la población privada de libertad cuenta con bajos niveles de lecto escritura, por lo que se deben garantizar, al igual que con el resto de la población mecanismos para el pleno ejercicio de su derecho.
- Que se tome en consideración que, para las designaciones de vocales de mesa, pudieren ser tanto personas privadas de libertad como personas externas, y que si ese fuera el caso, para poder hacer ingreso a un recinto penitenciario cualquier persona externa a Gendarmería de Chile, debe contar con su debida Providencia.
- Que las fuerzas armadas designadas para el resguardo del orden público en instancias para las elecciones es el Ejército de Chile, institución que no tiene jurisprudencia al interior de los recintos penitenciarios, por lo que estos podrían solo resguardar el exterior del recinto, siendo Gendarmería el encargado de resguardar el orden al interior del recinto.

g PERSONAS MIGRANTES¹³⁷

Actualmente, el Estado de Chile tiende a abordar la migración desde un **enfoque securitista** (muy centrado en el resguardo de frontera y desde el prisma de la seguridad nacional) y no desde uno de **derechos e intercultural**. Avanzar en principios que pongan a la “persona” en el centro, como sujeto legítimo de derechos, más allá de su nacionalidad y condición administrativa, es imperante desde la lógica de los derechos humanos, en pos de proteger la dignidad humana inherente a toda persona. Para avanzar en este sentido, es necesario reconocer y explicitar elementos básicos en la Constitución, como por ejemplo que **no existen “personas ilegales”**, al ser conceptos que criminalizan y estigmatizan a un grupo cada vez más relevante de la población actual que reside en Chile, como son las personas migrantes y refugiadas. La irregularidad migratoria es una infracción normativa, pero bajo ningún punto de vista un ser humano puede ser considerado como “ilegal”.

Muchas personas migrantes se movilizan por elección, pero otras lo realizan por necesidad e incluso supervivencia debido

¹³⁷ En la presente sección se identifican y desarrollan algunos principios relevantes asociados con los procesos migratorios que ha vivido el país en los últimos años que buscan aportar en la discusión constituyente por la cual atraviesa Chile. El insumo para ello proviene de las fuentes de estudios y reflexiones que se han coordinado desde el Servicio Jesuita a Migrantes: documento final del Proyecto “Propuestas para una Política Nacional de Migración integral, inclusiva e intercultural” (SJM, 2020a); “Documento de sistematización de Encuentros Virtuales de Todxs Participamos” (SJM, 2020b); Informe “Acceso a la Vivienda y Condiciones de Habitabilidad de la Población Migrante en Chile” (SJM, 2020); Informe “Desafíos y propuestas para la inclusión sociolaboral” (SJM y CERFV, 2019); y también el informe “Acceso e Inclusión de Personas Migrantes en el ámbito educativo” (SJM, Hogar de Cristo & CERFV, 2020).



a la situación política, económica y social de su lugar de origen, donde incluso su vida puede correr peligro. En ese sentido el cambio desde un enfoque securitista a un *enfoque de derechos e interculturalidad*, corresponde un paso fundamental para establecer una nueva política migratoria comprensiva que logre abarcar en toda su extensión los distintos tópicos que subyacen a la migración, desde el acceso a derechos básicos hasta la convivencia con la comunidad de acogida. El acceso desigual al objeto de derechos fundamentales, sumados a la discriminación cotidiana, la falta de información y el exceso de burocracia, contribuyen a profundizar la ya difícil situación de los y las migrantes de nuestro país.

Incorporar en la Constitución principios que centren el accionar del Estado en las *personas* y no exclusivamente en el resguardo fronterizo, significa una nueva vía para poder abordar la migración. Asegurar esto también promueve los cambios que han existido en el interés en la participación política de los diferentes actores de la sociedad, entre ellos el de los y las migrantes¹³⁸, permitiendo que se hagan partícipes de los cambios que surgen en el país y en el desarrollo de éste.

No obstante, hay elementos de la actual Constitución que se propone mantener, los cuales consideran el principio de igualdad y no discriminación a todo ser humano. Ese es el caso del artículo 19, donde se aseguran derechos universales como el derecho a la vida, la integridad física y psíquica de

toda persona en el territorio nacional, sin señalar que sea condición para ello el origen nacional. En dicho artículo también se protegen diversos derechos económicos, sociales y culturales, los cuales se recomienda mantener en la nueva Carta Magna. Se consigna que no existen grupos privilegiados en el país, que toda persona tiene derecho a defensa jurídica y la libertad de conciencia, entre otros elementos.

Sobre esto último, es necesario construir un Estado que reconozca el principio de igualdad y no discriminación y que garantice los derechos económicos, sociales, políticos y culturales a todas las personas (consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos), incluidos el derecho a la vida y a la identidad cultural de personas migrantes, a modo de evitar caer en la asimilación, es decir, obligar a la persona a adaptarse totalitariamente a la sociedad que la recibe, dejando de lado y deslegitimando su acervo cultural (SJM, 2020b). El reconocimiento de derechos sociales (como el acceso a la salud, a la educación, a la vivienda, o a la identidad) como derechos fundamentales en la Constitución Política facilitará la construcción de una sociedad justa en donde todos y todas se sientan parte, y con ello exista paz y armonía. En este sentido, diversas constituciones analizadas facilitan las condiciones para el reconocimiento de derechos de las personas migrantes (SJM, 2020b), como por ejemplo:

- **El Derecho a la educación:** el derecho a la educación está planteado como un derecho fundamental para todos los NNA en la actual Constitución, pero es importante que la nueva Constitución garantice la educación no sólo en cuanto a su acceso, sino también en lo que refiere a su facilitación y a la convivencia cívica que debe promover. Con ello es imperante promover el respeto, tolerancia

y la convivencia en diversidad (SJM, Hogar de Cristo & CERFV, 2020), reconociendo las múltiples culturas y sabidurías presentes en el territorio nacional, alejándose de la percepción “monocultural” que ha imperado en el imaginario colectivo chileno.

- **El derecho a la identidad migrante y de minorías:** como se establece en la Constitución de Guatemala, Paraguay y de Nueva Zelanda, son elementos relevantes para insertar aspectos inclusivos y enfocados en una sociedad intercultural cohesionada (SJM, 2020b).
- **El acceso a prestaciones de Salud como un derecho universal:** es importante destacar que si bien el actual marco constitucional chileno señala el derecho a la protección de la salud a las personas, no especifica explícitamente el derecho a la salud para *todos y todas* independiente de la condición o documentación de la persona. Tomando un punto de vista comparativo, la Constitución italiana, la Constitución española y la Constitución peruana, todas establecen el acceso a la salud como un derecho, sin importar el estatus de la persona como migrante. Tener acceso al cuidado de la salud como derecho constitucional asegura la protección de estos derechos en las políticas migratorias subsecuentes, y es un principio que beneficia a la población en general, y no solamente a grupos específicos.
- **El Acceso a la información:** para que todas las personas que están dentro del país con intenciones de formar su hogar en el territorio logren incluirse en la sociedad, uno de los puntos básicos a considerar en la discusión constituyente se trata de la distribución y acceso a información. Se ha diagnosticado que para mejorar el acceso de las personas a la información es importante avanzar en principios asociados a mejorar la disponibilidad y precisión de esta

¹³⁸ Según datos del Servicio Electoral de Chile (SERVEL), en el Plebiscito de Octubre 2020 para aprobar o rechazar una nueva constitución: si la participación en la población chilena que se encuentra en el padrón electoral fue de un 51,55%, en los migrantes habilitados para votar fue de solo un 20,91%.



a todos y todas, independiente de la nacionalidad (SJM, Techo, U. de Chile & CERF, 2020; Troncoso, Troncoso & Link, 2018). En el caso de las personas migrantes ello se refleja en otorgar información sobre las vías de regularización migratoria, como también para facilitar el acceso efectivo a derechos sociales. Esto puede darse en los mismos espacios donde tramiten sus permisos de residencia. Para lo anterior es relevante disponer la información en idiomas prevalentes en el país, para no mermar el acceso a derechos y dignidad de personas no hispanohablantes (SJM, 2020a).

Sentirse parte del país en donde se reside es algo básico para la construcción de una sociedad cohesionada y para el bienestar social del ser humano. Por lo tanto, contar con un acceso real a informaciones relevantes para el diario vivir; tener la seguridad de una garantía a servicios básicos en ámbitos de salud, educación, y/o vivienda; y el convivir y desenvolverse en un espacio respetuoso libre de discriminación, racismo y/o xenofobia; son condiciones esenciales que deben ser incluidas en la nueva Constitución de Chile a modo de asegurar el bienestar de todas las personas que se encuentran dentro del territorio. El proceso constituyente por el que atraviesa el país presenta la oportunidad de garantizar las condiciones mínimas que las personas, tanto chilenos y migrantes, requieren para vivir de forma digna y en tranquilidad.

h PUEBLO MAPUCHE

Para poder reflexionar acerca de cómo las constituciones de otros países han tratado y protegido a sus pueblos indígenas. Se revisaron, en particular, las constituciones de Ecuador y Bolivia como ejemplos de Estados de la región que han incorporado el reconocimiento de los pueblos originarios

en su Carta Magna. Estos ejemplos resultan interesantes para el análisis, pues en ambas constituciones los Estados se definen como plurinacionales, reconociendo la coexistencia de varias naciones dentro de un Estado-nación. En el caso de Ecuador, destaca la definición de un Estado intercultural, y en su artículo 2 se garantiza el buen vivir de toda la nación en distintas dimensiones de la vida social como vivienda, salud, educación, etc. En la Constitución boliviana, por su parte, el artículo 2, reconoce la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, garantizando su libre determinación en términos de autonomía, autogobierno, culturales y reconocimiento de sus instituciones. Ambas constituciones también reconocen la existencia de diferentes lenguas dentro de su territorio, y aseguran la representatividad de estos pueblos en los distintos poderes del Estado, promoviendo la autonomía, la autodeterminación y organización de los territorios. Junto con ello, es posible identificar artículos (57 en la Constitución de Ecuador y el 30 en la Constitución de Bolivia) que tratan exclusivamente sobre los derechos de los pueblos indígenas, haciendo hincapié en la protección y preservación de sus prácticas culturales, lingüísticas, territoriales, estableciendo la participación, representación y consulta a estos pueblos acerca de temáticas que les atañen directamente, así como también en cuando a resoluciones de carácter nacional. Asimismo, se observan también artículos que instalan mecanismos de justicia y jurisdicción indígena que funcionan bajo sus propias normas en los distintos territorios. Por último, en el caso de la Constitución boliviana es posible constatar que respeta y resguarda las tradiciones de pueblos indígenas en educación y salud, dando cuenta de la autonomía indígena en esta nación.

En el caso de Chile, la Constitución política de 1980 que rige al país actualmente no ha reconocido jurídica y políticamente la presencia de los pueblos indígenas en su territorio, en particular, del Pueblo Mapuche. A pesar de la serie de reformas que se han realizado desde la vuelta a la democracia en 1990 hasta nuestros días, se continúa excluyendo a los pueblos indígenas, así como también sus derechos colectivos. Si bien hoy contamos con la Ley N° 19.253 de 1993 sobre la "protección, fomento y desarrollo de los indígenas" y, además, se crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), no existe consistencia entre sus disposiciones generales y lo planteado por el derecho internacional en cuanto a los derechos de pueblos indígenas, en lo relativo a reconocimiento, autonomía, participación, tierra, territorio, recursos naturales, entre otros. Por lo mismo, en la presente propuesta se considera que los principales conceptos asociados a la protección de los derechos de los pueblos originarios y del Pueblo mapuche son en particular **la autonomía, la autodeterminación, el reconocimiento, la interculturalidad, la tierra y el territorio**. Los avances en los principios planteados permitirían la organización, la participación, la consulta y el reconocimiento de derechos en todo orden de la vida social y del buen vivir, en especial, de derechos colectivos, culturales, lingüísticos, territoriales y patrimoniales del Pueblo Mapuche¹³⁹.

No obstante lo anterior, podríamos encontrar tensiones o solapamientos entre algunos de los principales conceptos mencionados. En primer lugar, es posible que se tensione la autonomía y autodeterminación con la participación y consulta. Pues si bien los primeros conceptos se vinculan

¹³⁹ Entendiendo que es un pueblo con su propia cosmovisión, lengua, prácticas culturales, medicina, etc.



a la organización del territorio de manera autónoma, también es importante asegurar la vinculación con el Estado y las decisiones a nivel nacional, pues es importante la participación de este grupo en las decisiones del país. La discusión, aquí, estaría puesta en los límites de tal autonomía y autodeterminación, sin caer en la exclusión del Pueblo Mapuche del Estado-nación chileno.

Otros conceptos que pueden también entrar eventualmente en tensión son los de autonomía y derechos medioambientales o los vinculados con la conservación y cuidado del territorio. La autodeterminación les otorgaría a las comunidades el pleno goce y administración del territorio y sus recursos naturales, sin embargo, esto da la potestad para la explotación desmesurada de recursos -como los recursos forestales e hídricos- yendo en desmedro de los derechos medioambientales y del buen vivir. Urge resguardar en paralelo los derechos medioambientales y de “la tierra”, pues la exclusión y el empobrecimiento histórico de las comunidades mapuche, las hace en algunos casos vulnerables a evaluar el extractivismo como alternativa de supervivencia, a pesar de ser contrario a su cultura y tradición. La explotación de los recursos naturales, exigirá siempre el resguardo institucional del patrimonio cultural asociado al territorio y la cosmovisión de este pueblo.

Es posible también que existan tensiones entre la autonomía y el acceso a derechos sociales. De cara a la construcción de una nueva Constitución, se cree que la definición de la injerencia del apoyo estatal (sobretudo económico y productivo) debe ser coherente con el nivel de autodeterminación y autonomía de las comunidades, resguardando su acceso a derechos sociales como vivienda, educación, trabajo (o bienestar económico), salud. En este

sentido, sería recomendable compatibilizar la autonomía productiva de las comunidades y, al mismo tiempo generar un piso básico de bienestar social. Entonces, la autonomía podría transformarse progresivamente en bienestar económico/laboral para las comunidades, en la medida que se cuente desde un primer momento con el resguardo y la asistencia estatal. Desarrollar la autonomía desde la pobreza, sin apoyo, sería complejo dado el rezago histórico producto del despojo territorial padecido. Además, se considera que eventualmente podría existir tensión entre lo colectivo y lo individual, es decir, entre la individualidad de los sujetos y los derechos colectivos/comunitarios. Por ejemplo, en términos de postulación a proyectos para la adjudicación de capital los métodos siempre son estipulados como individuales, mientras que varias lógicas de organización y subsistencia del Pueblo Mapuche son más bien comunitarias, dando prioridad a la colectividad. Entender, en consecuencia, las lógicas de organización, administración y de cosmovisión del Pueblo Mapuche, sería fundamental para compatibilizar el reconocimiento, la autonomía y la autodeterminación con su inclusión a nivel país, tanto en términos de participación y consulta, como de acceso a derechos.

Para poder establecer estos principios o conceptos principales, **la definición de un Estado Plurinacional** sería uno de los principales estándares, ya que permitiría reconocer la existencia de los pueblos indígenas en el territorio nacional. Esto, sería una gran contribución y avance frente a la Constitución actual.

Junto con ello, un proceso de descolonización cultural y territorial pareciera ser fundamental para proveer a la población mapuche de los principios ya señalados. La

revisión y abolición de las lógicas coloniales sería también un importante progreso en cuanto a reconocimiento e inclusión de los pueblos indígenas. Como consecuencia de esto, se debiesen tomar medidas de reconocimiento de una deuda histórica debido a la violencia estructural a la que este grupo se ha visto sometido. Así, creemos que **deben establecerse medidas de discriminación positiva y medidas afirmativas que prioricen el acceso y resguardo de los derechos de estas personas y comunidades.**

Por otro lado, se propone que la **garantía de pleno goce de recursos del medio ambiente** es fundamental para procurar el buen vivir de las comunidades. Frente a esto, se debe promover una relación sana y activa de todos los sujetos con el territorio y la naturaleza. Para ello, se deben evitar las relaciones clientelares de tipo vertical en el territorio, principalmente con las grandes empresas extractivas que actualmente debilitan a las comunidades, en vez de empoderarlas.

El principal acuerdo internacional que atañe a los pueblos originarios es el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), ratificado por Chile en el año 2008. A pesar de su adherencia, los análisis señalan que su aplicación en el contexto nacional ha sido insuficiente (Observatorio Ciudadano, 2017). En particular, se han detectado deficiencias en cuanto al derecho de consulta indígena frente a medidas administrativas que pueden afectar a estos pueblos. Este mismo convenio sostiene que el Estado debe respetar, proteger y promover tradiciones, prácticas y costumbres de los pueblos indígenas, por ser factores fundantes de la identidad cultural de estos grupos. Este acuerdo señala que el



Estado debe adoptar medidas especiales para proteger estos derechos vinculados profundamente al territorio.

Por otra parte, contamos con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007, aprobada por el Estado chileno, que consagra el derecho a la libre determinación y autonomía de estos pueblos y el consentimiento previo de las comunidades frente a, por ejemplo, la instalación de proyectos extractivos en sus territorios. No obstante, esto no ha sido aplicado realmente en el país, lo que da cuenta de un desconocimiento de la adscripción a estos tratados. Así mismo es posible vincular la protección de los derechos del Pueblo Mapuche y, en particular, de los recursos medioambientales con el derecho humano al agua, reconocido también por la ONU el año 2010. Esto es especialmente relevante, dado que se ha constatado una importante escasez de agua en el territorio a partir

de grandes plantaciones de árboles no endémicos como el *pinus radiata* o el eucaliptus que absorben importantes cantidades de agua, afectando directamente a la subsistencia de las comunidades.

Para **asegurar el acceso de las comunidades a estos derechos, se cree que el reconocimiento es fundamental**, así como también establecer procesos de consulta sobre aquellos temas o proyectos que afecten directamente al Pueblo Mapuche y al territorio. Asimismo, el robustecer los organismos y los procesos de certificación de las grandes empresas extractivas y fortalecer la fiscalización a éstos mismos puede ser un factor garante de que estos derechos se practiquen. La nueva Constitución debe garantizar no solo la autonomía indígena sino también darle sostenibilidad a la participación indígena en la política nacional, evitando que su protagonismo sea una excepción histórica.



PALABRAS FINALES

El estallido social de 2019 figuró como un hito crucial en la historia sociopolítica del país, al poner en primer plano la discusión sobre las necesidades y demandas de poblaciones en distintas situaciones de exclusión social, y marcando así el antecedente más visible de los procesos que permitieron institucionalizar el actual momento constitucional. Las crisis económicas y sanitarias que ha generado la pandemia de COVID-19, por su parte, les pusieron *rostro y cuerpo* a individuos que -durante décadas- representaron una exclusión social anónima, ajena y distante. La realidad de esas *personas* se esconde detrás de los elocuentes datos socioeconómicos presentados en este documento, los mismos que durante muchos años tendieron a ser eclipsados por los indicadores de crecimiento económico, transformando a la pobreza en una suerte de “mito” o vestigio propio de una época antigua ya superada. Y es que tanto en el conformismo que generan las cifras de pobreza más pequeñas, como en la sorpresa momentánea que generan las cifras más abultadas, hay experiencias marcadas por el dolor, la angustia y la frustración que surgen por la falta de acceso a recursos indispensables para el bienestar humano.

Si bien las experiencias que pueden observarse a partir de estos datos son únicas en su complejidad, presentan elementos comunes. El trágico final de quienes fallecieron esperando un tratamiento en el sistema público de salud, sumado al vacío irreparable y al sufrimiento de sus seres queridos; las indignas condiciones en las que deben estudiar muchos(as) estudiantes de establecimientos educacionales públicos, que una vez finalizada la educación media deben competir en una patente desventaja con otros postulantes a la educación superior; el frío, el hacinamiento, la falta de servicios básicos y la permanente inseguridad que enfrentan quienes

viven en campamentos, los que han proliferado producto de los inalcanzables precios de las viviendas y los elevados costos de los arriendos, estimulados a su vez por una política habitacional en manos del mercado inmobiliario. Estos son algunos de los muchos ejemplos de la visible segregación social consolidada en Chile, que divide a la población entre una minoría que puede *pagar por servicios eficientes*, oportunos y de calidad, y un segmento impedido de acceder a servicios con estas características.

Así como el poder adquisitivo se concentra en determinados grupos, las brechas socioeconómicas también afectan con mayor extensión e intensidad a ciertas categorías sociales por sobre otras, lo que se ejemplifica particularmente en los hogares monoparentales con jefatura femenina, o al comparar los niveles de pobreza que presentan los niños, niñas y adolescentes en comparación al resto de los tramos etarios. Asimismo, las jubilaciones recibidas por las personas mayores suele ser insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas, lo que se replica en el caso de las personas en situación de discapacidad y sus pensiones por invalidez. En ambos casos existen presiones por insertarse en el mercado laboral a través de empleos informales altamente precarios (como la venta ambulante). En el caso de las personas migrantes, la precariedad que experimentan al ingresar a Chile se mezcla con abusos en distintos espacios (laboral, arriendo de viviendas, expresiones de xenofobia y racismo en la vía pública, entre otros ejemplos), lo que refuerza su indefensión considerando su falta de redes sociales, recursos económicos, conocimiento de la cultura e institucionalidad local, y en algunos casos también la necesidad de regularizar su estatus migratorio. De modo similar, la falta de acceso a bienes y servicios esenciales que enfrentan las personas privadas de libertad, se debe en

parte a su falta de reconocimiento como sujetos de especial indefensión por el entorno en el que se encuentran, con recintos penitenciarios incapaces de proporcionar recursos mínimos en el plano de la habitabilidad, la salud, o incluso de la integridad física. En el caso específico del Pueblo Mapuche, los pueblos originarios representan un grupo con una historia, cultura e identidad que suele enfrentarlos con la hegemonía nacional de la cultura dominante, lo que involucra brechas más complejas tanto en el ámbito socioeconómico como en el civil, político, simbólico y territorial.

Las situaciones descritas envuelven realidades desgarradoras, en las que personas, familias y comunidades completas se ven expuestas a sufrir deterioros cada vez más difíciles de revertir, con consecuencias críticas en su calidad de vida. La ausencia de medidas efectivas de apoyo y cuidado para mejorar la autonomía de personas mayores y de personas con discapacidad, por ejemplo, condiciona su capacidad para realizar actividades tan básicas como vestirse o alimentarse por sí mismos. De igual modo, la prevención y la interrupción oportuna de la situación de calle es un requisito para impedir su prolongación, considerando que factores como el estado de salud o la desvinculación de la persona se agudizan a medida que transcurre la vida en la calle.

Si bien la falta de agua, comida, medicamentos o de una vivienda que aisle del frío y de la lluvia, se presentan como una *emergencia* en la vida de cualquier persona u hogar, tanto la opinión pública como las autoridades políticas han tendido a percibir los problemas sociales descritos como algo *habitual*, propio o característico de la “estructura” social de Chile. Así, el daño y el dolor que produce la pobreza se transforma en algo cotidiano para la sociedad en su conjunto, entendiéndose como



algo *soportable* y, por ende, siendo despojado de su carácter de problema extremo y *urgente*. Los pocos y escasamente efectivos espacios de participación ciudadana, sumados a la indiferencia que las autoridades suelen expresar ante sus opiniones, explican en parte el insuficiente gasto social que se destina año a año a este ítem, lo que repercute directamente en la eficacia de las políticas públicas para responder a las necesidades y expectativas de los afectados. Sin embargo, las acciones de los distintos gobiernos que han llegado al poder en las últimas décadas tampoco han sido suficientemente proactivas y exitosas. Más bien, se ha prolongado la omisión hacia las poblaciones en situación de pobreza y exclusión social, al tratarse de situaciones “naturalizadas” y, por lo tanto, tolerables por un tiempo *indefinido*. En este sentido, se ha consolidado una *lógica de la postergación*, a través de la cual los problemas de estas poblaciones son abordados de modo negligente, mediocre o son simplemente dejadas al fondo en la lista de prioridades.

En sintonía con lo anterior, la actual pandemia por COVID-19 ha producido un doble efecto de alerta en relación a la lógica de la postergación hacia las poblaciones más excluidas del país. Por una parte, ha puesto de relieve numerosas formas de pobreza y vulnerabilidad que han impactado directamente en la contención de la pandemia: el hacinamiento, la masificación de empleos informales y precarios sin seguridad social, la prevalencia de múltiples enfermedades asociadas al consumo de alimentos baratos pero nocivos para la salud, entre otras. Por otra parte, ha quedado patente la fragilidad de los avances en materia de reducción de la pobreza en el país, en la medida que logros alcanzados después de *años de esfuerzo* pueden retroceder en cuestión de meses. Este evento, sumado a los efectos cada vez más visibles y devastadores del cambio

climático, nos recuerda que aunque se ha conseguido mantener una reducción sostenida de la pobreza en las últimas décadas, persisten aquellos factores que la perpetúan: segregación urbana, falta de mecanismos de participación directa, desigualdad en el acceso a la educación y a empleos de calidad, entre muchos otros. Más aún, la pandemia por COVID-19 demostró que muchos logros aparentemente consolidados escondían una vulnerabilidad demasiado grande como para volver a ocultarla, cuyos efectos seguirán haciéndose sentir durante los próximos años. Por lo mismo, la pobreza está lejos de ser un problema *superado* en Chile.

Si bien la creación de una nueva Constitución para Chile representa un avance significativo, en la medida que sienta las bases para avanzar de modo más eficiente, eficaz y sostenible hacia la provisión de recursos para asegurar una vida *digna* a todos los habitantes del país, no es una solución suficiente por sí sola. Para alcanzar la inclusión plena y efectiva de las personas en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión se requieren cambios sociales en distintos niveles y con diferentes grados de profundidad, *idealmente* consagrando el reconocimiento de las personas como titulares de derechos en relación a recursos imprescindibles. En este sentido, aunque el rediseño de la arquitectura institucional puede ser un aporte sustancial para conducir el Estado a los desafíos del Chile actual, resulta igualmente importante promover en la sociedad aquellos principios en los cuales se funde la nueva Constitución, junto con los valores rectores que establece el sistema universal de los derechos humanos.

El momento constitucional que vive Chile actualmente reviste una oportunidad histórica para forjar un *nuevo pacto social*, objetivo para el cual el presente documento busca servir de

aporte. Un pacto social se entiende como un conjunto de acuerdos que se cristalizan en *una visión país*, con un respaldo jurídico que las diferencia de las políticas gubernamentales. Estas últimas han demostrado ser conducidas en la práctica por enfoques cortoplacistas, lo que conlleva la introducción de cambios que interrumpen políticas en curso, y que generan quiebres en los procesos necesarios para alcanzar soluciones definitivas (o al menos sostenibles) de problemas sociales complejos. Así, la ausencia de orientaciones constitucionales *consensuadas* impacta en la falta de un *horizonte de futuro común* hacia el cual avanzar. Para asegurar ese consenso se requiere, justamente, transitar por un proceso deliberativo pluralista como el que representa la actual Convención Constitucional. El pacto social que surja como producto de dicha instancia, por ende, permitirá dotar de legitimidad a la cuestionada institucionalidad chilena, y fortalecer la debilitada cohesión social.

Asumir el problema de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social como una auténtica emergencia *que no puede seguir esperando* más soluciones parciales, es decir, simples medidas “parches”. Una convivencia social armónica requiere reducir las dramáticas brechas entre los estratos socioeconómicos más privilegiados y los más desventajados, lo cual requiere que los grupos especialmente vulnerables descritos en este documento sean parte de las discusiones en pos de la Nueva Constitución, y puedan ocupar un lugar dentro de esta nueva carta magna. Como forma de abordar las brechas descritas, buscamos aportar tanto al proceso deliberativo desplegado en la Convención Constitucional como a la discusión a nivel de la opinión pública, a través de *propuestas generales* relacionadas con elementos fundamentales (principios rectores, declaración de derechos,



garantías constitucionales, etc.), y *propuestas específicas* que surgen de las *características particulares* de diferentes dimensiones transversales del bienestar humano y de grupos especialmente vulnerables.

Una constitución inspirada en los principios que emanan del marco de los derechos humanos, puede nutrirse aludiendo *explícitamente* a la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su preámbulo, lo cual permea el resto de su contenido y orienta su interpretación por parte de actores del poder legislativo y del poder judicial. Asimismo, resulta fundamental incorporar los principios elementales de todo sistema político democrático (como la separación de poderes o el Estado de Derecho, por ejemplo), junto con principios específicos para dotar de sentido a la declaración de derechos. Sobre esto último, la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la no-discriminación, la solidaridad, y la justicia social corresponden a principios extensamente incorporados en constituciones de muchos otros países, que actúan como pilares sobre los cuales se erige toda interpretación de las normas constitucionales. Reconocer el deber del Estado con respecto a la provisión de determinada prestación, por ejemplo, adquiere un sentido especial cuando se le asigna la responsabilidad de enmarcar esa tarea *en conformidad con los estándares de dignidad y no-discriminación*, lo que para efectos de las numerosas y profundas brechas sociales identificadas en este documento, resulta crucial como forma de aportar a la inclusión social. Una Constitución inspirada en estos principios facilitaría el desarrollo de políticas sociales más integrales, basadas en estándares de calidad que responden *efectivamente* a las necesidades de distintas poblaciones objetivo, y con la capacidad de propiciar y fortalecer el sistema de protección social en Chile.

Con respecto a la declaración de derechos, la fórmula que mayor protección concede a las personas está en reconocerlas como titulares de derechos, y no como simples destinatarias de prestaciones proporcionadas por el Estado. Por lo mismo, *se propone como alternativa preferente el reconocimiento de las personas como titulares de derechos*, con respecto tanto a derechos civiles y políticos como a derechos económicos, sociales y culturales. Además, *se propone como fundamental que los objetos de estos derechos sean promovidos, como piso mínimo de compromiso, mediante deberes u obligaciones constitucionales explícitas al Estado*, las cuales es recomendable que establezcan estándares adecuados de calidad y otras especificaciones para asegurar bienes y servicios dignos, oportunos y accesibles sin que medie la capacidad adquisitiva de cada persona.

En línea con lo anterior, resulta vital tomar resguardos en la declaración de derechos para asegurar que todas las personas puedan acceder a los recursos materiales necesarios para su desarrollo y bienestar, sin que su estrato socioeconómico represente un obstáculo al respecto, ni que tampoco la eficiencia, calidad y oportunidad de aquellos bienes y servicios se distribuya desigualmente entre las personas. En función de esta directriz, *se propone que se privilegie la consagración de derechos (o prestaciones) universales para asegurar el acceso de todas las personas, sin distinción por su capacidad adquisitiva, a recursos vitales para el bienestar humano*. Como adicional, se propone como necesaria la incorporación de mandatos y directrices al Estado en relación a la realización de acciones afirmativas, asegurando la facilitación del acceso a recursos a grupos con obstáculos para acceder a bienes y servicios garantizados (por ejemplo, comunidades rurales en situación de pobreza).

En relación con la protección de grupos en situación de vulnerabilidad, la revisión de otras cartas fundamentales nos ha permitido identificar un rol relevante de estas poblaciones en la discusión y el contenido constitucional. En detalle, su reconocimiento en otras constituciones suele transitar desde la incorporación del principio de *igualdad y no-discriminación*, hasta la mención de una lista explícita de grupos que, en virtud de la gravedad de su exclusión, segregación, e indefensión a lo largo de la historia del país, se les adjudica una categoría especial de consideración como sujetos potencialmente víctimas de omisiones y abusos. *Se propone esta última alternativa, la inclusión de una lista específica de grupos de especial protección constitucional, como opción para asegurar resguardar la no-discriminación de los grupos mencionados en el presente documento*¹⁴⁰. Junto con esta fórmula, *se propone reconocer el derecho a prestaciones específicas de determinadas poblaciones vulnerables*, como el acceso a terapias de rehabilitación en el caso de las personas en situación de discapacidad, o en el de servicios de largo plazo en el de las personas mayores. Esta protección, nuevamente, debe considerar un mandato específico al Estado, ya sea como garante de principios como la dignidad o la solidaridad, o mediante directrices más concretas para el diseño y la formulación de políticas públicas.

Considerando que una de las principales críticas que se ha realizado a la judicialización de los derechos sociales corresponde a que, en la práctica, este mecanismo ha tendido a ser aprovechado por personas de sectores socioeconómicos medios y altos, una opción recomendable puede ser la

¹⁴⁰ Además de otras potenciales poblaciones en situación de exclusión, pobreza y vulnerabilidad social no descritas, como sucede con la comunidad LGTBIQ+.



creación de organismos mandatados constitucionalmente a la defensa de personas pertenecientes a grupos vulnerables, proporcionando –entre otras cosas– asistencia judicial directa a los afectados. Un ejemplo destacable de este tipo instituciones corresponde al *defensor del pueblo*, independiente de los poderes del Estado y con facultades para gestionar denuncias por parte de la ciudadanía hacia órganos públicos. Asimismo, es factible delegar la responsabilidad de velar por el cumplimiento gubernamental de los compromisos constitucionales al tribunal de más alta jerarquía (la Corte Suprema), o de un eventual Tribunal Constitucional *independiente* y autónomo.

Por último, el diseño del proceso constituyente ha resaltado por la incorporación de mecanismos para asegurar la paridad en materias como el género o la representatividad de pueblos originarios, lo cual refleja la aplicación práctica del principio de *igualdad*. Para que la nueva Constitución, entendida como la herramienta representativa de un nuevo *pacto social*, permita construir un Chile más cohesionado e inclusivo, resulta indispensable consolidar aquellas acciones dirigidas a traducir la igualdad *formal* en expresiones concretas de igualdad *real*. La participación de todas y todos los chilenos, especialmente de aquellas personas en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, cuyas experiencias y voces han estado históricamente alejadas de los procesos de toma de decisiones, es necesaria en la historia de ese nuevo Chile, cuyo relato ya ha comenzado a escribirse.



BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de Desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 88, 35-50.
- Ackerman, B. (1999). *La política del diálogo liberal*. Editorial Gedisa.
- Agencia de Calidad de la Educación, Servicio Jesuita a Migrantes, Estudios y Consultorías Focus (2019). Interculturalidad en la escuela: Orientaciones para la inclusión de estudiantes migrantes en Chile. Santiago, Chile: Agencia de Calidad de la Educación. Recuperado de http://archivos.agenciaeducacion.cl/Interculturalidad_en_la_escuela_vf.pdf
- AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) (1966a). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) (1966b). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>
- AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>
- AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) (1993). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Recuperado de: <http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/2568adc7f7f705090536c6898d4d7183.PDF>
- AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Recuperado de: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf>
- Allard Soto, R., Hennig Leal, M. C., & Galdámez Zelada, L. (2016). El derecho a la salud y su (des) protección en el estado subsidiario. *Estudios constitucionales*, 14(1), 95-138.
- Allen, M.R., O.P. Dube, W. Solecki, F. Aragón-Durand, W. Cramer, S. Humphreys, M. Kainuma, J. Kala, N. Mahowald, Y. Mulugetta, R. Perez, M. Wairui, y K. Zickfeld (2018). Framing and Context. En: Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (Eds.), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Recuperado de: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_Chapter1_Low_Res.pdf
- Álvarez, L., & Martínez, R. (2016). Family-School Partnerships as a Measure to Prevent School Failure and the Risk of Dropping Out in Adolescents. *Revista latinoamericana de educación inclusiva*, 10(1), 175-192.
- Aninat, I. & Sierra, L. (2019). Regulación inmigratoria: Propuestas para una mejor reforma. En I. Aninat y R. Vergara (Eds.), *Inmigración en Chile: una mirada multidimensional* (pp.31-64). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica
- Aravena, P., & Inostroza, M. (2015). ¿Salud Pública o Privada? Los factores más importantes al evaluar el sistema de salud en Chile. *Revista médica de Chile*, 143(2), 244-251.
- Arellano, J. P. (1985). Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984. Colección: Biblioteca Nacional de Chile.
- Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (2018). Crédito: perspectiva internacional. N° 122.
- Atría, F. (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. LOM ediciones.
- Aylwin, J., Yáñez, N., & Sánchez, R. (2013). Pueblo mapuche y recursos forestales en Chile: Devastación y conservación en un contexto de globalización económica. Chile: Observatorio Ciudadano & IWGIA.
- Azócar, R., Leyton, J., Sanhueza, G., & Santibañez, M.E. (2018). El trabajo de las personas privadas de libertad en Chile: hacia la [re]inserción social y laboral. Serie Temas de la Agenda Pública N° 104, Centro de Políticas Públicas UC. Recuperado de: <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2018/04/El-trabajo-de-las-personas-privadas-de-libertad-en-Chile.pdf>



- Ball, S.J., & Youdell, D. (2009). Hidden privatization in public education. *Education Review*, 21(2), 78-83.
- Banco Mundial (2016). Taking on Inequality. Poverty and Shared Prosperity 2016. World Bank Group. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/9781464809583.pdf>
- Barría, G., Contreras, D., Cruz, A., Guajardo, M., & Katz, B. (2019). Formación de políticas públicas y sociedad civil organizada: propuestas de mejora de a la institucionalidad chilena (Proyecto de Graduación para optar al grado de Magíster en Ciencia Política). Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Barros, N. & Matthei, E. (2017). El derecho de sufragio de los privados de libertad en establecimientos penitenciarios: un análisis desde la perspectiva de las restricciones constitucionales y fácticas para su ejercicio. Recuperado de: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/144824>
- Bassa, J. (2018). Reconocimiento constitucional de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados. Martes 15 de mayo de 2018. Recuperado de: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=132225&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>
- BCN (2009). Ley 20.370. Ley General de Educación. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043>
- BCN (2015). Ley N° 20.845. Ley de Inclusión Escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1078172>
- BCN (2017). Ley N° 21.040, ley que crea el Sistema de Educación Pública y los Servicios Locales de Educación. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237>
- BCN (2020). Ley 20.422. Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idLey=20422>
- BCN (2021). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la constitución política de la República de Chile. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- BCN (s.f). Constitución Política de la República de Chile. Promulgada el 18 de Setiembre de 1925. Recuperado de: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/17659/1/Constituci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20de%20Chile.%20promulgada%20el%2018%20de%20septiembre%20de%201925.pdf>
- Beck, C. J., Drori, G. S., & Meyer, J. W. (2012). World influences on human rights language in constitutions: A cross-national study. *International Sociology*, 27(4), 483-501.
- Bellei, C. (2020). Educación para el siglo XXI, en el siglo XXI. ¿Tomamos el tren correcto? En Covera M. & Cáceres O. (Eds.), *Horizontes y Propuestas para Transformar el Sistema Educativo Chileno* (pp. 79-103), Santiago de Chile.
- Ben-Bassat, A., & Dahan, M. (2008). Social rights in the constitution and in practice. *Journal of Comparative Economics*, 36(1), 103-119.
- Benítez, A. & Velasco, C. (2019). Desigualdades en salud: Brechas de Acceso y uso entre locales y migrantes. En I. Aninat y R. Vergara (Eds.), *Inmigración en Chile: una mirada multidimensional* (pp.191-236). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Bernal-Camargo, D.R. & Padilla-Muñoz, A.C. (2018). Los sujetos de especial protección: construcción de una categoría jurídica a partir de la constitución política colombiana de 1991. *Revista Jurídicas*, 15 (1), 46-64.
- Biancani, M. A. & Sarria, B. (2021). La doble condena del Estado a los privados de libertad: 17.618 personas vieron vulnerado su derecho a voto en el plebiscito. *El Mostrador*. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/noticias/2021/01/05/la-doble-condena-del-estado-a-los-privados-de-libertad-17-618-personas-vieron-vulnerado-su-derecho-a-voto/>
- BID (2021). Crisis laboral de la juventud y COVID-19: una cicatriz prolongada. Blog Factor Trabajo. Enero de 2021. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/crisis-laboral-de-la-juventud-y-covid-19-una-cicatriz-prolongada/>
- BNC (Biblioteca Nacional del Congreso de Chile) (2019). Principales demandas mapuche como reivindicaciones de derechos humanos.
- Brain, I., & Sabatini, F. (2006). Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social. *Revista ProUrbana*, 4, 1-13.
- Bravo, J. (2019). Mitos y realidades sobre el empleo migrante en Chile. En N. Rojas y J. Vicuña (Ed.), *Evidencia y mitos de una nueva realidad* (pp.49-72). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Bresciani, C., Fuenzalida, J., Rojas Pedemonte, N., & Soto, D. (2018). Mitos Chilenos sobre el Pueblo Mapuche. Santiago: Ediciones Revista Mensaje.



- Cabieses, B. (2019). Migración y Salud: Un proceso complejo y multidimensional. En N. Rojas y J. Vicuña (Eds.), *Migración en Chile: Evidencia y mitos de una nueva realidad* (pp. 27-45). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Cáceres, D. (2015). Evaluación de los efectos agudos en la función pulmonar por exposición a material particulado fino (MP 2.5) en niños que viven próximos a una playa masivamente contaminada con relaves mineros, Chañaral, Chile (Tesis Doctoral para el Programa de Doctorado en Pediatría, Obstetricia y Ginecología). Universitat Autònoma de Barcelona, España.
- Carbonell, M. (2010). ¿Qué puede hacer la Constitución a favor de los grupos vulnerables?. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 4(26), 242-250.
- Cassola, A., Raub, A., & Heymann, J. (2016). Do constitutions guarantee equal rights across socioeconomic status? A half century of change in the world's constitutions. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 32(3), 235-263.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Castiglioni, R. (2001). The Politics of Retrenchment: The Quandaries of Social Protection under Military Rule in Chile: 1973- 1990. *Latin American Politics and Society*, 43(4), 37- 66.
- Castiglioni, R. (2005). *The politics of social policy change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus maintenance, 1973-1998*. Routledge.
- Castillo, T. & Cea, J.C. (2017). "Sin nosotros no hay derechos": apuntes sobre el primer encuentro nacional por los derechos humanos de las personas en situación de discapacidad mental en Chile. *Revista Latinoamericana en Discapacidad, Sociedad y Derechos Humanos*, 1(1), 76-92.
- Castillo-Laborde, C., & Villalobos-Dintrans, P. (2013). Caracterización del gasto de bolsillo en salud en Chile: una mirada a dos sistemas de protección. *Revista médica de Chile*, 141(11), 1456-1463.
- Castles, S. (2010). Understanding global migration: A social transformation perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(10), 1565-1586.
- Center for Developing Child (2007). Reaching for Breakthroughs with Science-Based Innovation. Recuperado de: <http://developingchild.harvard.edu>
- Centro de Estudios MINEDUC. (2020). Documento de Trabajo: Medición de la Exclusión Escolar en Chile.
- Chant, S. (2008). The 'feminisation of poverty and the 'feminisation' of anti-poverty programmes: Room for revision?. *The Journal of Development Studies*, 44(2), 165-197.
- Chilton, A., & Versteeg, M. (2017). Rights without resources: the impact of constitutional social rights on social spending. *The Journal of Law and Economics*, 60(4), 713-748.
- Cid, C., & Uthoff, A. (2018). La reforma a la salud pendiente en Chile: reflexiones en torno a una propuesta de transformación del sistema. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 41, e170.
- Cohen, S., Janicki-Deverts, D., Chen, E., & Matthews, K. A. (2010). Childhood socioeconomic status and adult health. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1186(1), 37-55.
- Collado, A. (2018). Las políticas públicas de participación ciudadana en Chile. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 4(1), 79-98.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9526.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>
- Comisión Nacional de Productividad (2018a). *Mercado laboral y educación en Chile: Principales tendencias y resultados*. Recuperado de: <https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2018/06/Nota-T%C3%A9cnica-1-Mercado-laboral-.pdf>
- Comisión Nacional de Productividad (2018b). PIAAC: Competencias de la población adulta en Chile, un análisis al sistema educativo y mercado laboral. Recuperado de: <https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2018/06/Nota-T%C3%A9cnica-5-PIACC.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991) Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Resolución E/1992/23.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997) Observación general N° 7: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. Resolución E/1998/22.



- Consejo de Derechos Humanos (2018). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto relativo a su misión a Chile. Disponibles en: <https://acnudh.org/load/2018/07/G1800946.pdf>
- Consejo Nacional de la Infancia (2015). Informe final de resultados “Yo opino, es mi derecho. Niñas, niños y adolescentes construimos el país que soñamos” realizado por Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Santiago, Chile. Recuperado de: <http://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/221/Yo%20opino%20es%20mi%20derecho%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Constitute Project (2021a). Portugal 1976 (rev. 2005). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=en
- Constitute Project (2021b). Colombia 1991 (rev. 2015). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015?lang=en
- Constitute Project (2021c). Croatia 1991 (rev. 2013). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Croatia_2013?lang=en
- Constitute Project (2021d). South Africa 1996 (rev. 2012). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012?lang=en
- Constitute Project (2021e). Finland 1999 (rev. 2011). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Finland_2011?lang=en
- Constitute Project (2021f). Spain 1978 (rev. 2011). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011?lang=en
- Constitute Project (2021g). India 1949 (rev. 2016). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/India_2016?lang=en
- Constitute Project (2021h). Canada 1867 (rev. 2011). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Canada_2011?lang=en
- Constitute Project (2021i). Iceland 1944 (rev. 2013). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Iceland_2013?lang=en
- Constitute Project (2021j). Mexico 1917 (rev. 2015). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015?lang=en
- Constitute Project (2021k). Ecuador 2008 (rev. 2021). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2021?lang=en
- Constitute Project (2021l). Peru 1993 (rev. 2021). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2021?lang=en
- Constitute Project (2021m). Luxembourg 1868 (rev. 2009). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg_2009?lang=en
- Constitute Project (2021n). Bhutan 2008. Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Bhutan_2008?lang=en
- Constitute Project (2021o). Paraguay 1992 (rev. 2011). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011?lang=en
- Constitute Project (2021p). Bolivia (Plurinational State of) 2009. Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009?lang=en
- Constitute Project (2021q). Brazil 1988 (rev. 2017). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017?lang=en
- Constitute Project (2021r). Panama 1972 (rev. 2004). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004?lang=en
- Constitute Project (2021s). Philippines 1987. Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en
- Constitute Project (2021t). Greece 1975 (rev. 2008). Recuperado de: https://www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008?lang=en
- Contreras, P., & Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de ciencias sociales*, 25(2), 178-191.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965). Tratado no. 9464. United Nations Treaty Series 660.
- Cooper, K. & Stewart, K. (2013). Does money affect children’s outcomes? A systematic review. Joseph Rowntree Foundation. Recuperado de: <http://eprints.lse.ac.uk/54435/7/CASereport80.pdf>
- Cordero, R. (2019). Giving society a form: Constituent moments and the force of concepts. *Constellations*, 26(2), 194-207.
- Correa, J. (2016). Propuesta Inicial sobre derechos constitucionales. En Lucas Sierra (Ed.), *Propuestas Constitucionales. La academia y el cambio constitucional en Chile* (pp. 17-32). Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile. . https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160707/20160707132258/libro_propuestas_web.pdf
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2006). Sentencia T-1040 de 2006, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2013). Sentencia T-207 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.



- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). Caso Ximenes Lopez vs Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf
- Corvalán, J. & García Huidobro, J. E. (2016) Educación y Mercado: El caso chileno. En Corvalán, Javier; Carrasco, Alejandro; García Huidobro, Juan Eduardo (Eds.), *Mercado Escolar y Oportunidad Educativa* (pp. 17-55). Santiago, Chile: Ediciones UC.
- Council of Europe (1977). Convenio Europeo relativo al Estatuto del Trabajador Migrante. Recuperado de: https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Documentation/Legal_texts/093_Convention_Legal_Status_Migrant_Workers_sp.pdf
- Cox, C. (2001). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. Reforma Educativa en el Cono Sur: logros y tareas pendientes. Recuperado de: <http://mapeal.cippe.org/wp-content/uploads/2014/05/Las-pol%C3%ADticas-educacionales-de-chile-en-las-%C3%BAltimas-dos-d%C3%A9cadas-del-siglo-XX.pdf>.
- Crimmins, E. M., Kim, J. K., & Seeman, T. E. (2009). Poverty and biological risk: the earlier “aging” of the poor. *Journals of Gerontology Series A: Biomedical Sciences and Medical Sciences*, 64(2), 286-292.
- Cumbre Judicial Iberoamericana (2018). Reglas Brasilia: sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.
- De la Maza, G., & Ochsenius, C. (2007). Innovaciones en los vínculos entre sociedad civil y Estado en Chile: su impacto en la gobernanza democrática. Documento de trabajo N° 19. Santiago: LOM Ediciones.
- De Simone, L. (2019). Columna de opinión: Mujeres y ciudades: por qué pensar en género para planificar la ciudad. Recuperado de: <https://cndu.gob.cl/mujeres-y-ciudades-por-que-pensar-en-genero-para-planificar-la-ciudad/>
- Delamaza, G., Robles, C., Montecinos, E., & Ochsenius, C. (2012). Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile posttransicional: ¿Desafiando la política o recreando sus límites? *Gestión y política pública*, 21(1), 45-86.
- Department of the European Social Charter (2007). La Carta Social en Resumen. Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/chartesocialepliant/CharteSocialepliant-es.pdf
- Diario Financiero (2021). Vivienda estima que déficit habitacional subió hasta 600 mil hogares en medio de la pandemia. Recuperado de: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/pais/vivienda-estima-que-deficit-habitacional-subio-hasta-600-mil-hogares-en/2021-03-03/194802.html>
- Díaz de Valdés, L.M. (2016). *Trayectorias en Cambio: un recorrido por la historia de las organizaciones de la sociedad civil*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile +Hoy.
- Dixon, R., & Verdugo, S. (2021). Los derechos sociales y la reforma constitucional en Chile: hacia una implementación híbrida, legislativa y judicial. *Estudios Públicos*, 31-73.
- Donoso, P., & Otero, L. (Diciembre de 2005). Hacia una definición de país forestal: ¿Dónde se sitúa Chile? *Revista Bosque*, 26(3), 5-18.
- Doren, V., G. Ananías, & Hernández, F. (2017). DDHH, Nueva Constitución y Derechos de los Privados de Libertad. ¿Cómo se resguardan mejor los derechos de los privados de libertad en una nueva constitución?. En Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Gobierno de Chile), *Los Derechos Humanos y su rol articulador del texto de la Nueva Constitución. Seminario organizado por el Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos* (pp. 24-37).
- Dubet, F. (2006). *El declive de la institución: profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Duncan, G., Magnuson, K. A., & Votruba-Drzal, E. (2015). Children and socioeconomic status. En B. Lerner, M. H. Bornstein, & T. Leventhal (Eds.), *Handbook of Child Psychology and Developmental Science, vol. 4: Ecological Settings and Processes* (pp. 534–573). Recuperado de <https://b-ok.cc/book/2518332/1145f7>
- Duncan, G., Magnuson, K., & Votruba-Drzal, E. (2017). Moving Beyond Correlations in Assessing the Consequences of Poverty. *Annual Review of Psychology*, 68(1), 413–434.
- Duncan, G., Magnuson, K., Kalil, A., & Ziol-Guest, K. (2012). The Importance of Early Childhood Poverty. *Social Indicators Research*, 108(1), 87–98.
- Durán, G., & Kremerman, M. (2015). Despojo Salarial y Pueblos Originarios. Chile: Fundación Sol.
- Expósito, F., Lobos, C., y Roessler, P. (2019). Educación, formación y trabajo: barreras para la inclusión en migrantes. En N. Rojas y J. Vicuña (Ed.), *Evidencia y mitos de una nueva realidad* (pp. 158-184). Santiago de Chile: LOM Ediciones.



- Farha, L. (2018). Informe de la Relatora sobre el derecho a una vivienda adecuada, Resolución A/HRC/37/53/Add.1.
- Fergusson, D. M., Horwood, L. J., & Boden, J. M. (2008). The transmission of social inequality: Examination of the linkages between family socioeconomic status in childhood and educational achievement in young adulthood. *Research in Social Stratification and Mobility*, 26(3), 277–295.
- Fernández, F. (2012). La solidaridad como principio constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 139-181.
- Figueroa, G. H. (2009). Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: Discusión teórica. *Revista chilena de derecho*, 36(3), 587-620.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2017) Fiscal Monitor: Tackling Inequality. World Economic and Financial Surveys. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitoroctober-2017>
- Fuentes, A. y Vergara, R. (2019). Los inmigrantes en el mercado laboral. En I. Aninat y R. Vergara (Eds.), *Inmigración en Chile: una mirada multidimensional* (pp. 65-100). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Fundación Techo-Chile & Fundación Vivienda (2021a). La exclusión habitacional y urbana desde una perspectiva de género: respuestas comunitarias y liderazgos femeninos. Enlaces N° 2. Centro de Estudios Socioterritoriales.
- Fundación Techo-Chile & Fundación Vivienda (2021b). Asequibilidad de la vivienda y formas de tenencia. Enlaces N° 1. Centro de Estudios Socioterritoriales.
- Fundación Techo-Chile & Fundación Vivienda (2021c). Catastro Nacional de Campamentos (2020-2021). Centro de Estudios Socioterritoriales.
- Fundación Vivienda (2017). Déficit Habitacional Cuantitativo a partir de los datos publicados en el CENSO 2017.
- Gajardo, J. (2016). Propuesta Inicial sobre derechos constitucionales. En Lucas Sierra (Ed.), *Propuestas Constitucionales. La academia y el cambio constitucional en Chile* (pp. 107-114). Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160707/20160707132258/libro_propuestas_web.pdf
- Galtung, J. (1996). Peace By Peaceful means: Peace and Conflict, Development and Civilisation. Oslo: PRIO.
- Gamboa, R., Segovia, C., & Avendaño, O. (2016). Interest groups and policymaking: Evidence from Chile, 2006–2014. *Interest Groups & Advocacy*, 5(2), 141-164.
- Gargarella, R. (2015). La <<sala de máquinas>> de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo. *Nueva Sociedad*, 257, 96-106.
- Gauri, V. & Vawda, A. (2004). Vouchers for Basic Education in Developing Economies: An Accountability Perspective. *World Bank Res Obs*, 19(2), 259-280.
- Gauri, V. (1998). School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.
- Gendarmería de Chile. (s.f). Posición especial garante del Estado [Presentación].
- Gewirtz, S., Ball, S., & Bowe, R. (1995). Markets, Choice and Equity in Education. Philadelphia, PA: Open University Press.
- Gobierno de Chile. (2008). Sistematización del Proceso y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Santiago: Comisión Presidencial para Asunto Indígenas.
- Goic, A. (2015). El Sistema de Salud de Chile: una tarea pendiente. *Revista médica de Chile*, 143(6), 774-786.
- González-Hidalgo, M. (2015). ¿Agua para quién? Escasez hídrica y plantaciones forestales en la provincia de Arauco. Santiago: Agua que has de beber y ONG Forestales por el Bosque Nativo.
- Goyenechea, M. (2019). Estado subsidiario, segmentación y desigualdad en el sistema de salud chileno. *Cuad. Méd. Soc.*, 59(2), 7-12.
- Grisales, H. P. (2019). Estado del arte sobre el “derecho a la especial protección” para el caso de los habitantes de calle de Medellín: una mirada sociojurídica crítica. *Jurídicas*, 16(2), 126-146.
- Habermas, J. (1991). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Península.
- Heise, L. L. (1998). Violence against women: An integrated, ecological framework. *Violence Against Woman*, 4(3), 262–290.
- Hernando, A. (2019). Es un largo camino todavía: Inmigrantes, pobreza y vulnerabilidad en Chile En I. Aninat y R. Vergara (Eds.), *Inmigración en Chile: una mirada multidimensional* (pp. 283- 320). Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.



- Heymann, J., Raub, A., & Cassola, A. (2014). Constitutional rights to education and their relationship to national policy and school enrolment. *International Journal of Educational Development*, 39, 121-131.
- Hogar de Cristo. (2019). Del Dicho al Derecho: Estándares de calidad para escuelas de reingreso. Santiago de Chile: Dirección Social Nacional.
- Hsieh, Ch., & Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, 90, pp. 1477- 1503.
- Huber, A., & Iroumé, A. (2006). Efecto de las plantaciones de Pinus radiatasobre el recurso. *Climate Variability and Change. Hydrological Impacts*, 698 - 702.
- Humeres, H. (2011). El Derecho a la Seguridad Social en las constituciones políticas de Chile: una visión panóptica (1833-2012). *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2(4), 29-50.
- Ikeda, K., & Richey, S. (2009). The Impact of Diversity in Informal Social Networks on Tolerance in Japan. *British Journal of Political Science*, 39(3), 655.
- INDH (Instituto Nacional de Derecho Humanos) (2018). Estudio de las condiciones carcelarias en Chile: Diagnóstico del cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en la privación de libertad. Santiago, Chile.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2019). Enfoque de Género y Microemprendimiento. Recuperado de: https://www.ine.cl/docs/default-source/microemprendimiento/publicaciones-y-anuarios/documentos/enfoque-genero-microemprendimiento-vi-eme-2019.pdf?sfvrsn=3561f40f_4
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2021a). Boletín Estadístico: Empleo Trimestral. Edición N°269 / 31 marzo 2021. Recuperado de: https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2021/pa%C3%ADs/bolet%C3%ADn-empleo-nacional-trimestre-m%C3%B3vil-diciembre-2020-enero-2021-febrero-2021.pdf?sfvrsn=37a69ba7_5
- Instituto Nacional de Estadísticas (2021b). *Encuesta Nacional de Empleo. Principales resultados trimestre móvil noviembre 2020-enero 2021*. Recuperado de: https://www.ine.cl/docs/default-source/prensa-y-comunicacion/presentaci%C3%B3n-a-periodistas-cifras-empleo-trimestre-m%C3%B3vil-noviembre-2020-enero-2021.pdf?Status=Temp&sfvrsn=9e705b0f_2
- Irarrázaval, I., & Streeter, P. (2020). Mapa de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2020. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile+Hoy.
- Irarrázaval, I., Arellano, T., Correa, V., Macchi, F., & Streeter, P. (2016). Las Organizaciones de la Sociedad Civil desde la percepción de los chilenos. Primer Índice de Valoración Social en Chile 2016. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile +Hoy.
- Irarrázaval, I., Sagredo, M. & Streeter, P. (2020). Relación Estado-organizaciones de la sociedad civil. Experiencia internacional y orientaciones para Chile. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile +Hoy.
- Irarrázaval, I., Sagredo, M.P., & Lizana, M. (2019). Un nuevo trato para las organizaciones de la sociedad civil. Desafíos y propuestas. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile +Hoy.
- Jarufe, J.P. (2019). Reconocimiento constitucional a la reinserción social de reos y condenados Experiencia internacional. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27460/1/Reconocimiento_constitucional_a_la_reinsercion_social_de_reos_y_condenados_Experiencia_internacional.pdf
- Jeri, Cannobio & Vásquez (2019). Resumen Ejecutivo. Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS 49. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. Recuperado de: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-205713_r_ejecutivo_institucional.pdf
- Jung, C., Hirschl, R., & Rosevear, E. (2014). Economic and social rights in national constitutions. *The American Journal of Comparative Law*, 62(4), 1043-1094.
- la N. (2010). Can the MDGs provide a pathway to social justice? The challenges of intersecting inequalities, Brighton: Institute of Development Studies. Recuperado de: https://www.unngls.org/IMG/pdf_MDGs_and_Inequalities_Final_Report.pdf
- Ladd, H. (2002). School vouchers: A critical view. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 3- 24.
- Ladd, H. (2003). Chapter 1: Introduction. In: Plank D. & Sykes G. (eds.) *Choosing Choice: School Choice in International Perspective*. New York, NY: Teachers College Press.
- Larraín, J (2019). Cultura e Identidad Nacional en un nuevo contexto migratorio. En N. Rojas y J. Vicuña (Ed.), *Evidencia y mitos de una nueva realidad* (pp.335-350). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Larroulet, P. (2015). Cárcel, marginalidad y delito. En Siles, C. (Ed.), *Los Invisibles* (157-194). Por qué la pobreza y la exclusión social dejaron de ser prioridad.
- Le Blanc, D. (2015). Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets. *Sustainable Development*, 23, 176-187.



- Leasur. (2015). Recomendaciones plebiscito seguro para personas privadas de libertad. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://leasur.cl/plebiscito-seguro-y-covid-19-en-las-carceles-de-chile/>
- Leasur (2020). Propuestas para un Nuevo Trato Constitucional a las Personas Privadas de Libertad. Departamento de Políticas Públicas. Diciembre de 2020. Recuperado de: <https://leasur.cl/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Popu.pdf>
- Leiva, A. M., Troncoso-Pantoja, C., Martínez-Sanguinetti, M. A., Nazar, G., Concha-Cisternas, Y., Martorell, Ramírez-Alarcón, K., Petermann-Rocha, F., Cigarroa, I., Díaz, X., & Celis-Morales, C. (2020). Personas mayores en Chile: el nuevo desafío social, económico y sanitario del Siglo XXI. *Revista médica de Chile*, 148(6), 799-809.
- Lépore, E. (2007). Hacia una definición de la pobreza centrada en los derechos humanos: Aproximaciones conceptuales. In IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina.
- Linares, S. (2013). Las consecuencias de la segregación socioespacial: un análisis empírico sobre tres ciudades medias bonaerenses (Olavarría, Pergamino y Tandil). *Cuadernos Urbanos*, 14(14), 005-030.
- López, O., Escudero, C., y Dary, L. (2008). Los determinantes sociales de la salud. Una perspectiva desde el Taller Latinoamericano de Determinantes Sociales de la Salud, ALAMES. *Medicina Social*, 3(4), 323-335.
- Lowick-Russell, J. (2010). Ley para abordar el maltrato a personas mayores en Chile: evidencias, tratamiento normativo y desafíos inmediatos. *Red Latinoamericana de Gerontología*, 12(126), 1-8.
- Lubienski, C., Gulosino, C., & Weitzel, P. (2009). School choice and competitive incentives: Mapping the distribution of educational opportunities across local education markets. *American Journal of Education*, 115(4), pp. 601-647.
- Lynch, P., & Cole, J. (2003). Homelessness and Human Rights: Regarding and Responding to Homelessness as a Human Rights Violation. *Melb. J. Int'l L.*, 4, 139.
- Mancebo, M. E. (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 93-119.
- Márquez, R. (2010). Revisión crítica del enfoque de cohesión social de la CEPAL y desafíos para su operacionalización. En *Cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. Santiago: CEPAL, 2010. LC/G. 2420. p. 17-38.
- Marshall, P., & Rochow, D. (2018). El sufragio de las personas privadas de libertad. Un análisis a partir de la sentencia rol n° 87743-16 de la Corte Suprema y sus antecedentes. *Revista chilena de derecho*, 45(1), 233-254.
- Mattos, C. A. D. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, 18(42), 24-52.
- Mc Cawley, D. G. (2019). Law and Inclusive Urban Development: Lessons from Chile's Enabling Markets Housing Policy Regime. *The American Journal of Comparative Law*, 67(3), 587-636.
- Medrano, C. (2009). Competencias del profesor-mentor para el acompañamiento al profesorado principiante. *Profesorado*, 13(1), 209-229.
- Méndez, R. (2019) Migración, datos y perspectivas para un diálogo complejo. En N. Rojas y J. Vicuña (Ed.), *Evidencia y mitos de una nueva realidad* (pp.375-392). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Merhout, F., & Doyle, J. (2019). Socioeconomic Status and Diet Quality in College Students. *Journal of Nutrition education and behavior*, 51(9), 1107-1112.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile) (2005). Habitando la calle: Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle. Recuperado de: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/plancalle/docs/1.Primer_Catastro_Nacional_Personas_Situacion_Calle_2005.pdf
- MIDESO (2020). *Principales Resultados: Ingresos, empleo y deuda*. Recuperado de: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/covid19/Resultados_Covid%20II_Ingresos_Empleo_Deuda.pdf
- MIDESO (Ministerio de Desarrollo Social y Familia) (2021). Resumen Nacional. Personas en Situación de Calle. División de Focalización. Base actualizada al 05 de Marzo de 2021.
- MIDESO (Ministerio de Desarrollo Social) (2012). En Chile Todos Contamos. Segundo Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle. Santiago, Chile: Autor. Recuperado de: http://www.nochedigna.cl/wp-content/uploads/2017/03/En_Chile_Todos_Contamos_baja.pdf
- MIDESO (Ministerio de Desarrollo Social) (2015). *Asambleas Participativas para Personas en Situación de Calle*.



- MIDESO (Ministerio de Desarrollo Social) (2017a). Política Nacional de Calle. Balances y proyecciones de una política pública para Personas en Situación de Calle. Subsecretaría de Servicios Sociales, División de Promoción y Protección Social.
- MIDESO (Ministerio de Desarrollo Social) (2018a). Síntesis de Resultados CASEN 2017. Niños, niñas y adolescentes. Recuperado de: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_nna_casen_2017.pdf
- MIDESO (Ministerio de Desarrollo Social) (2018b). Adultos Mayores. Síntesis de resultados. Recuperado de: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_Adulto_Mayores_casen_2017.pdf
- MIDESO (Ministerio de Desarrollo Social) (2018c). Salud. Síntesis de Resultados. Recuperado de: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_Salud_casen_2017.pdf
- MIDESO (Ministerio de Desarrollo Social) (2018d). Educación. Síntesis de Resultados. Recuperado de: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_educacion_casen_2017.pdf
- MIDESO (Ministerio de Desarrollo Social) (2018e). Trabajo. Síntesis de Resultados. Recuperado de: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_trabajo_Casen_2017.pdf
- MIDESO, MINTRAB, & OIT. (2013). Principales Resultados. *Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) 2012*. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/eanna/presentacion_EANNA_28junio_final.pdf
- MINEDUC (2013) Estado del Arte de la Educación Parvularia en Chile. Santiago, Chile: Centro de Estudios MINEDUC. Recuperado de: <http://aprojunji.cl/wp-content/uploads/2014/04/ESTADO-DEL-ARTE-DE-LA-EDUCACION-PARVULARIA-2013.pdf>
- MINEDUC (Ministerio de Educación) (2020). Medición de la Exclusión Escolar en Chile. Biblioteca digital Mineduc. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/14491>
- MINEDUC (Ministerio de Educación) (2021). Mineduc entrega detalles de cifras de deserción escolar 2021. Ministerio de educación. Recuperado de: <https://www.mineduc.cl/mineduc-entrega-detalles-de-cifras-de-desercion-escolar-2021/>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2014). Política Nacional de Desarrollo Urbano. Disponible en: <https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>
- MINSAL (2015) Gasto de bolsillo en salud en Chile. Recuperado de: http://ies.minsal.cl/doc/Infografias_GBS_final.pdf
- MINSAL (2017). Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025. Recuperado de: <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/12/PDF-PLAN-NACIONAL-SALUD-MENTAL-2017-A-2025.-7-dic-2017.pdf>
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) (2014). Política Nacional de Desarrollo Urbano.
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) (2017). Resultados Vivienda CASEN 2017.
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) (2019). Catastro Nacional de Campamentos.
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) (2020). Metodología de cálculo del Déficit Habitacional Cuantitativo ajustada al Censo 2017. Centro de Estudios de Ciudad y Territorio.
- Morales, A. M., Pantoja, R., Piñol, D., & Sánchez, M. (2018). Una propuesta de modelo integral de reinserción social para infractores de ley. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Centros de Estudios en Seguridad Ciudadana Universidad de Chile-Fundación Paz Ciudadana.
- Morales, A., Welsch, G., Cárcamo, J., Aguilar, L. & Sosa, M.E. (2013). Reinserción Social y Laboral: Estudio comparado de la evidencia internacional y nacional existente en torno a la reinserción social de los infractores de ley, con enfoque laboral, en adultos y jóvenes. Fundación Paz Ciudadana.
- Moran, C. (2013). What is the role of the third sector in implementing resilience? A case study of Scottish emergency management 2008-10. University of Edinburgh Business School.
- Multigremial de la Araucanía. (2013). Barómetro de conflictos con connotación indígena. Chile: Multigremial de la Araucanía.
- Nash, R. (2011). Estado social y democrático de derechos en Chile. Tan lejos, tan cerca. *Derecho y Humanidades*, 18, 73-84.



- Nash, R. & Milos, C. (2011). Estado social y democrático de derecho en Chile: tan cerca y tan lejos. *Anuario de derecho institucional latinoamericano*, XVII, 79-100.
- Navarro, M. (2005). Política de financiamiento de la vivienda en Chile: los últimos 30 años. Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo de América Latina.
- Nogueira Alcalá, H. (2008). El derecho a la educación y sus regulaciones básicas en el derecho constitucional chileno e internacional de los derechos humanos. *Ius et Praxis*, 14(2), 209-269.
- Núñez, I. (2015). La restricción de derechos políticos a raíz de causas penales no tiene justificación. *Diario Constitucional*. Recuperado de: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/la-restriccion-de-derechos-politicos-a-raiz-de-causas-penales-no-tiene-justificacion/>
- Observatorio Ciudadano (2017). El convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales a 10 años de su ratificación por el Estado de Chile: análisis crítico de su cumplimiento. Recuperado de: <https://observatorio.cl/el-convenio-169-de-la-oit-sobre-pueblos-indigenas-y-tribales-a-10-anos-de-su-ratificacion-por-el-estado-de-chile-analisis-critico-de-su-cumplimiento/>
- OCDE (2015a). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2015b). *Panorama de la Salud 2015*. OECD Heal Policy Stud.
- Ochoa, G. (2011). Políticas públicas con enfoque de derechos y organizaciones no gubernamentales en Chile. Recuperado de: https://germina.cl/wp-content/uploads/2011/09/publicacion5_politicas_publicas_derechos_ong.pdf
- OEA (Organización de estados americanos) (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- OECD (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. París: OECD Publishing.
- OECD (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. París: OECD Publishing.
- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (2004) *Los Derechos Humanos y la reducción de la pobreza*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos (2018). *Derechos Humanos y Procesos Constituyentes*. Nueva York y Ginebra. Recuperado de: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/ConstitutionMaking_SP.pdf
- OIM & IPPDH (2017). *Derechos Humanos de Personas Migrantes*. Manual Regional. Buenos Aires: Instituto de Políticas Públicas para Derechos Humanos.
- Olsson, L., Opondo, M., Tschakert, P., Agrawal, A., Eriksen, S., Ma, S., Perch, L., & Zakieldean, S. (2014). Livelihoods and poverty. En Field, C., Barros, V., Dokken, D., Mach, K., Mastrandrea, M., Bilir, T., Chatterjee, M., Ebi, K., Estrada, Y., Genova, R., Girma, B., Kissel, E., Levy, A., MacCracken, S., Mastrandrea, P., & White, L. (Eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. (793-832). Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- OMS (2001). Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. Versión abreviada. Recuperado de: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf?sequence=1
- ONU (2016). Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4). Convención sobre los Derechos del Niño.
- ONU (Comité de los Derechos del Niño) (2018). Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Ginebra. Recuperado de: http://www.minjusticia.gob.cl/media/2018/07/Informe_del_Comit%C3%A9_de_la_Ni%C3%B1ez_de_ONU.pdf
- ONU Mujeres (2015). *El progreso de las mujeres en el mundo. Transformar las economías para realizar los derechos*. Ciudad de México.
- Organización Internacional del Trabajo (2002). *El trabajo decente y la economía informal*. Recuperado de: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>
- Pairican, F. (2014). *Malon. La rebelión del movimiento*. Santiago: Pehuén Editores.
- Palacios, A. y Bariffi, F. (2014). La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ediciones Cinca. Recuperado de: www.discapacidadsiquica.cl/a_palacios_discapacidad_cuestion_ddhh.pdf



- Pastoral Carcelaria. (2015). Lineamientos Pastoral Carcelaria. Iglesia Católica.
- Paz Ciudadana. (2016a). Estudio sobre los niveles de exclusión social en personas privadas de libertad. Unidad de Comunicaciones. Fundación Paz Ciudadana.
- Paz Ciudadana. (2016b). Análisis del proyecto de Agenda Corta Antidelincuencia. Unidad de Comunicaciones. Fundación Paz Ciudadana.
- Peña, C. (2016). Derecho a la educación y libertad de enseñanza. *Estudios Públicos*, (143), 7-34.
- Pérez-Garzón, C. A. (2019). ¿Qué es justicia social? una nueva historia de su significado en el discurso jurídico transnacional. *Revista Derecho del Estado*, (43), 67-106.
- Perry, R., Sibley, C. G., y Duckitt, J. (2013). Dangerous and competitive worldviews: A meta-analysis of their associations with social dominance orientation and right-wing authoritarianism. *Journal of Research in Personality*, 47(1), 116-127.
- Pictet, J. (1979). The Fundamental Principles of the Red Cross: Commentary, Henry Dunant Institute, Geneva, p. 8.
- Pino, J., & Valderrama, C. (2015). Análisis desde el enfoque de derechos a la política chilena en discapacidad mental. *Revista Chilena de Salud Pública*, 19(3), 270-283.
- Plank, D., & Sykes, G. (2003). Preface: Why School Choice? In: Plank D. & Sykes G. (eds.) *Choosing Choice: School Choice in International Perspective*. New York, NY: Teachers College Press.
- Pogge, T. (2012). ¿Estamos violando los derechos humanos de los pobres del mundo?. *Eidos*, (17), 10-66.
- Ponce, V. (2020). Inclusión electoral de personas con discapacidad mental en Chile. *Revista Ius et Praxis*, 26(2), 147-169.
- Portales-Olivares, J., Cortés-Rojas, L., y Peters-Obregón, H. (2019). Desescolarización, exclusión educativa y el desafío del reingreso escolar en Chile. *Revista Saberes Educativos*, (3), 143-51.
- Poyanco, R. (2017). El principio de Estado Social en la Constitución chilena. En R. Miranda Gonçalves, F. Da Silva Veiga y I. Portela (Eds.), *O Direito Atual e as Novas Fronteiras Jurídicas* (pp. 765-794). Barcelos, Portugal.
- Prado, J. A. (2015). Plantaciones forestales. Más allá de los árboles. Santiago: Ingenieros Forestales, Chile.
- Proceso Participativo Constituyente Indígena (2017) Sistematización del proceso participativo constituyente indígena. Recuperado de: http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/null/0/1/b/01b50c3f321987047f9683dcd25c7012bf38473fa0eb0e012ef868e49f8668b7/_home_aristoteles_documentos_PC_CCO_DT_37.pdf
- Quilaqueo, D., & Torres, H. (2013). Multiculturalidad e Interculturalidad: Desafíos Epistemológicos de la Escolarización desarrollada en contextos indígenas. *Alpha*, 285-300.
- Quintero, J., Navarro, A., & Meza, M. (2011). La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 3(1), 69-80.
- Rajevic, Enrique (2010). Cohesión social e intervención administrativa en el territorio urbano, tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, 2010.
- Ravitch, D. (2011). Dictating to the schools. *The Education Digest*, 76(8), 4, 1.
- Rawls, J. (1978). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Red-DESC (2006). Government of the Republic of South Africa. & Ors v Grootboom & Ors 2000 (11) BCLR 1169. (CC). [ESP]. Recuperado de: <https://www.escri-net.org/es/caselaw/2006/government-republic-south-africa-ors-v-grootboom-ors-2000-11-bclr-1169-cc-esp>
- Robinson, M., & Shine, T. (2018). Achieving a climate justice pathway to 1.5 C. *Nature Climate Change*, 8(7), 564-569.
- Rodríguez, M. C., & Figueroa, C. V. (2015). Solidaridad intergeneracional: jóvenes y adultos mayores en estrecha colaboración. *Prospectiva: Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (20), 261-278.
- Roessler, P. (2018). Pensamiento nacionalista-territorializado y percepción de “des-ubicamiento” del inmigrante: el camino hostil de las construcciones de identidades chilenas en la convivencia escolar. *Calidad de la educación*, 49, 50-81.
- Rojas Pedemonte, N., & Galvez, D. (2020). Políticas públicas y Pueblo Mapuche: brechas y desafíos para una agenda insuficiente. En N. Rojas Pedemonte, C. Lobos, & D. Soto, *La Resistencia Mapuche y el Estallido Social en Chile* (págs. 35-53). Santiago: Centro Vives y Programa Territorios de la UAH.



- Rojas Pedemonte, N., & Miranda, O. (2016). Dinámica sociopolítica del conflicto y la violencia en territorio mapuche. Particularidades históricas de un nuevo ciclo en las relaciones contenciosas. *Revista de Sociología*, (30), 33-69.
- Rosevear, E. (2017). Realizing social rights: the material impacts of constitutional entrenchment. *Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar*, 7(2), 313-313.
- Roth, J. (2013). Entangled inequalities as intersectionalities: Towards an epistemic sensibilization. Recuperado de: https://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/43_WP_Roth_Online.pdf
- Saavedra, M. B. (2013). *Sociedad civil en dictadura. Relaciones transnacionales, organizaciones y socialización política en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Salamon, L., Sokolowski, W. & Anheier, H. (2000). Social Origins of Civil Society: An Overview. Working Papers of the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project N° 38. Baltimore: The John Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salazar-Xirinachs, J. y Chacaltana, J. (2019). *Políticas de formalización en América Latina. Avances y desafíos*. Organización Internacional del Trabajo.
- Sanhueza, G. E. (2015). Diseño e implementación de la primera encuesta de percepción de calidad de vida penitenciaria en Chile: propuestas y desafíos para el sistema penitenciario. *Economía y Política*, 2(1), 5-32.
- Schönsteiner, J. (2016). International Human Rights Law in the Chilean Constitutional Tribunal: the Least Common Denominator. *Revista de derecho (Valdivia)*, 29(1), 197-226.
- Seguel, A. (2003). Radiografía al conflicto forestal en el Gulumapu. Chile. Obtenido de http://www.ambiente-ecologico.com/ediciones/informesEspeciales/011_InformesEspeciales_InformeSobreForestacionEnChile.pdf
- Sehnbruch, K. (2012). La calidad del empleo en Chile: teoría y medición. En S. Farné (ed.), *La calidad del empleo en América Latina a principios del siglo XXI*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sen, A. (2001). *Development as freedom*. Oxford: Oxford Paperbacks.
- SENAMA (2017). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Recuperado de: <http://www.senama.gob.cl/storage/docs/Ratificacion-Conv-Interamericana-Prot-Derechos-Pers-Mayores.pdf>
- Senato della Repubblica (2018). Constitución de la República Italiana. Recuperado de: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_SPAGNOLO.pdf
- Serey, M., & Giaconi, C. (2020). ¿Por qué debe incorporarse el derecho al cuidado en la futura constitución? Una reflexión desde el cuidado no remunerado de personas en situación de dependencia.
- Silva, A. (1997). *Tratado de Derecho Constitucional tomo IV: La Constitución de 1980. Bases de la institucionalidad, Nacionalidad y ciudadanía, Justicia electoral*. Ed. Jurídica de Chile, 2ª ed., Santiago.
- SJM (Servicio Jesuita a Migrantes) (2020b). Documento de sistematización Encuentros Virtuales de Todxs Participamos: Diagnósticos y propuestas migrantes para el Proceso Constituyente. Documento de trabajo. Santiago, Chile. En Prensa.
- SJM (Servicio Jesuita a Migrantes), & CERFV (Centro de Ética y Reflexión Social Fernando Vives SJ) (2019). Desafíos y Propuestas para la Inclusión Socio-laboral de Personas Migrantes en Chile (Informe N°1). Santiago, Chile. Recuperado de: <https://www.migracionenchile.cl/publicaciones>
- SJM (Servicio Jesuita a Migrantes), Hogar de Cristo y Centro de Ética y Reflexión Social Fernando Vives SJ (CFV) (2020). Acceso e inclusión de personas migrantes en el ámbito educativo (Informe N°2). Santiago, Chile. Recuperado de <https://www.migracionenchile.cl/publicaciones>
- SJM (Servicio Jesuita a Migrantes), TECHO-Chile, Departamento de Sociología Universidad de Chile y CERF (Centro de Ética y Reflexión Social Fernando Vives SJ.) (2020). Acceso a la vivienda y condiciones de habitabilidad de la población migrante en Chile (Informe N°3). Santiago, Chile.
- SJM (Servicio Jesuita a Migrantes) (2019). Informe de sistematización del Programa Migración y Escuela. Documento de trabajo N°3. Santiago, Chile.
- SJM (Servicio Jesuita a Migrantes) (2020a). Propuesta general para una Política Nacional de Migración Integral, inclusiva e intercultural. Documento de trabajo. Santiago, Chile. En prensa.
- SJM (Servicio Jesuita a Migrantes) (2021). Migración en Chile. Anuario 2020. Medidas Migratorias, vulnerabilidad y oportunidades en un año de pandemia (N°2). Santiago, Chile. Recuperado de <https://www.migracionenchile.cl/publicaciones>



- Sola-Morales, S., & Hernández-Santaolalla, V. (2017). Abstención política y nuevas formas de participación política de los jóvenes: Análisis comparativo entre Chile y España. *Revista Latina de Comunicación Social*, (72), 629-648.
- Solari, E., & Viera, C. (2015). Justiciabilidad de los derechos sociales (a propósito de una argumentación de Fernando Atria). *Estudios constitucionales*, 13(2), 13-56.
- Soto, F., & Viveros, F. (2016a). Organizaciones de la sociedad civil en Chile: propuestas para financiamiento público y fortalecimiento institucional. *Polis*, 15(45), 429-454.
- Soto, F., & Viveros, F. (2016b). Las organizaciones de la sociedad civil desde su marco jurídico e institucional. Configurando un actor social. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile +Hoy.
- Squella, A. (2005). El derecho a la salud como uno de los derechos fundamentales de las personas. *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, 23, 103-133.
- Stefoni, C., Stang, F., y Riedemann, A. (2016). Educación e interculturalidad en Chile: un marco para el análisis. *Estudios Internacionales*, 185(185), 716-240.
- TECHO-Chile & Fundación Vivienda (2020). Habitar en dignidad: hacia el derecho a la vivienda en la nueva constitución. Iniciativa Global para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de: <https://ceschile.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe-Seminario-V4.pdf>
- Teubner, G. (2012). *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Thayer, E. (2019). Causas y consecuencias de la irregularidad migratoria. En N. Rojas y J. Vicuña (Ed.), *Evidencia y mitos de una nueva realidad* (pp.297-334). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Tjoux, M.E. (2019). Yo no soy racista, pero... En N. Rojas y J. Vicuña (Ed.), *Evidencia y mitos de una nueva realidad* (pp.351-374). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Toledo Llancaleo, V. (2007). Pueblo Mapuche. Derechos Colectivos y Territorio: Desafíos para la Sustentabilidad Democrática: Desafíos para la sustentabilidad democrática. Chile: LOM Ediciones.
- Torche, F. (2005). Privatization Reform and Inequality of Educational Opportunity: The Case of Chile. *Sociology of Education*, 78(4), 316- 343.
- Touraine, A. (1997). ¿Podremos vivir juntos? iguales y diferentes. Madrid: Editorial PPC.
- Tribunal Supremo de Delhi (2019). Ajay Maken vs Union of India W.P.(C) 11616/2015, CM APPLs.31234/15, 3033/16 &10640/17
- Troncoso, M., Troncoso, C. & Link, F. (2018). Situación habitacional de las personas migrantes en algunas comunas urbanas de la Región Metropolitana y Antofagasta. Documento de Trabajo del Servicio Jesuita a Migrantes y Fundación Colunga. Recuperado de: https://docs.wixstatic.com/ugd/439982_ed8c90c2b9644fbbabee3b33e6e9e918.pdf
- UN (United Nations) (2015). Día Internacional de Nelson Mandela, 18 de Julio. Recuperado de: https://www.un.org/es/events/mandeladay/mandela_rules.shtml#:~:text=D%C3%ADa%20Internacional%20de%20Nelson%20Mandela%2C%2018%20de%20julio&text=Suele%20decirse%20que%20nadie%20conoce,que%20tienen%20poco%20o%20nada.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2015). Recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos. Noviembre de 2015. Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245179_spa
- Unidad de Investigación y Coordinación Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020). Sufragio de personas privadas de libertad. Antecedentes diagnósticos y diseño de proyecto. Recuperado de: https://www.minjusticia.gob.cl/media/2020/10/Sufragio_Personas_Privadas_de_Libertad.pdf
- Unidad Social, Universidad de Chile, Escuela de Salud Pública Dr. Salvador Allende Gossens, Universidad Católica del Norte, Universidad de Tarapacá, Universidad Arturo Prat, Universidad de Santiago, Universidad Tecnológica Metropolitana, Universidad de Valparaíso, Universidad de Concepción, Grupo Interdisciplinario de Investigación en Derechos Humanos y Democracia, Universidad de La Frontera, Universidad de Los Lagos, Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas, Universidad Austral de Chile, Instituto de Salud Pública (2021). Demandas prioritarias y propuestas para un Chile diferente. Recuperado de: <https://libros.uchile.cl/1190>
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2013). Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes. Serie de guías de justicia penal. Viena, Austria. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2015). Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos: Reglas Mandela.
- Vaca, I. (2019). Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo. Serie Asuntos de Género, N° 154. (LC/TS.2019/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44408/4/S1801209_es.pdf



- Valenzuela, J.P., Bellei, C., & De los Ríos, D. (2006). Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su relación con el Financiamiento Compartido. FONIDE: Ministerio de Educación de Chile.
- Verdugo, S. (2021). Los derechos sociales y el debate constituyente chileno. *Actualidad Jurídica*, 43, 547-576.
- Vergara, F., Aguirre, C., Encina, F., & Trufello, R (2020). Contribución a la economía política de la vivienda en Chile. RIL editores (Santiago).
- Walford, G. (1992). Educational choice and equity in Great Britain. *Educational Policy*, 6(2), 123- 138.
- Waslander, S., & Thrupp, M. (1995). Choice, competition, and segregation: an empirical analysis of a New Zealand secondary school market: 1990- 1993. *Journal of Educational Policy*, 8(4), 307- 20.
- WHO (2020). Definition: Intellectual disability. Recuperado de: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/noncommunicable-diseases/mental-health/news/news/2010/15/childrens-right-to-family-life/definition-intellectual-disability>
- Willke, H. (2007). *Smart governance: governing the global knowledge society*. Campus Verlag.
- Zapata, P. (2015). La Constitución del Bicentenario. Once tesis y una propuesta concreta. En Fuentes, C. & Joignant, A. (Eds.), *La Solución Constitucional* (pp. 165-203). Santiago de Chile: Catalonia.



Escanéa este código QR para acceder a nuestro sitio web o ingresa a www.hogardecristo.cl/constitucionypobreza/

