



# # CONSTITUCIÓN Y POBREZA

APUNTES PARA UNA CONSTITUCIÓN INCLUSIVA  
RESUMEN EJECUTIVO

# ÍNDICE



**INTRODUCCIÓN** \_\_\_\_\_ Pág. 04

**01**

**PROPUESTAS GENERALES PARA UNA NUEVA  
CONSTITUCIÓN** \_\_\_\_\_ Pág. 05

**02**

**DIMENSIONES TRANSVERSALES DEL BIENESTAR**

2.1 Salud \_\_\_\_\_ Pág. 10

2.2 Trabajo e ingresos \_\_\_\_\_ Pág. 12

2.3 Vivienda y territorio \_\_\_\_\_ Pág. 14

2.4 Educación \_\_\_\_\_ Pág. 16

**03**

**POBLACIONES VULNERABLES**

3.1 Mujeres \_\_\_\_\_ Pág. 19

3.2 Personas mayores \_\_\_\_\_ Pág. 21

3.3 Personas en situación de calle \_\_\_\_\_ Pág. 23

3.4 Personas en situación de discapacidad \_\_\_\_\_ Pág. 25

3.5 Personas privadas de libertad \_\_\_\_\_ Pág. 27

3.6 Personas migrantes \_\_\_\_\_ Pág. 29

3.7 Pueblo Mapuche \_\_\_\_\_ Pág. 31

**PALABRAS FINALES** \_\_\_\_\_ Pág. 33

**BIBLIOGRAFÍA** \_\_\_\_\_ Pág. 35



# 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<sup>1</sup>. Para ello, se presenta un diagnóstico de las principales brechas en el cumplimiento de derechos humanos en áreas transversales del bienestar y en relación a grupos especialmente vulnerables. Junto con considerar las opiniones y expectativas de los propios involucrados, las propuestas planteadas son reflejo de la experiencia y del conocimiento acumulado por organizaciones de la sociedad civil que, durante años, han trabajado directamente con personas en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social<sup>2</sup>: 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.

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, con pilares éticos e interpretaciones específicas sobre la relación entre los individuos y la colectividad.

Por lo mismo, la Constitución debe ser capaz de reconocer y representar también a aquellos grupos especialmente vulnerables e históricamente invisibles en la conducción del país, lo que representa una forma de exclusión política

<sup>(1)</sup> Esta publicación corresponde al resumen ejecutivo del documento principal, el cual extiende y profundiza en los contenidos aquí descritos. La versión original puede ser descargada a través del siguiente vínculo: [www.hogardecristo.cl/constitucionypobreza/](http://www.hogardecristo.cl/constitucionypobreza/)

<sup>(2)</sup> 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 profundiza y mantiene otras diversas formas de exclusión social. 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. 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 visibilizar la situación de quienes se encuentran sumidos en contextos de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. Los principios mencionados inspiran las propuestas presentadas en este documento, las cuales son complementadas por el marco ético y jurídico de los derechos humanos.

Lograr la representación constitucional de quienes presentan mayores desventajas socioeconómicas y simbólicas, representa una condición indispensable para asegurar que la Constitución deje de ser objeto de división y se convierta en una verdadera casa común para quienes viven en el país.



A large, semi-transparent, light red number '1' is centered in the background of the page.

# **PROPUESTAS GENERALES PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN**

# 1 PROPUESTAS GENERALES PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

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 (AGNU, 1948), 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 (participación, responsabilidad y rendición de cuentas, separación de poderes, y transparencia), junto con principios específicos para dotar de sentido a la declaración de derechos: **la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la no-discriminación, la solidaridad y la justicia social**. Estos principios se encuentran extensamente incorporados en constituciones de muchos otros países, actuando como pilares sobre los cuales se erige toda interpretación de las normas constitucionales<sup>3</sup>. 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 realizar esa tarea en conformidad con los estándares de dignidad y no-discriminación, como forma de asegurar 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, 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**, 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. En función de esta directriz, **se propone privilegiar 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

<sup>(3)</sup> Además, se propone la mención explícita de los principios de progresividad, no-regresividad y medidas inmediatas, para asegurar una correcta interpretación y concreción de los derechos fundamentales.



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 de sus respectivos países, 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 resguardar la no-discriminación de los grupos mencionados en el presente documento<sup>4</sup>. Junto con esta fórmula, se propone reconocer el derecho a prestaciones específicas de determinadas poblaciones vulnerables, como por ejemplo el acceso a terapias de rehabilitación en el caso de las personas en situación de discapacidad, o servicios de largo**

plazo en el caso 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 tanto para el diseño como para la formulación de políticas públicas y prestación de servicios.

Como modo de establecer garantías constitucionales, una opción recomendable puede ser la 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, u otras instituciones temáticas enfocadas en proteger los derechos fundamentales de poblaciones específicas (personas en situación de discapacidad, personas mayores, mujeres, etc.). Asimismo, es factible delegar la responsabilidad de velar por el cumplimiento gubernamental de los compromisos constitucionales al tribunal de más alta jerarquía (como la Corte Suprema).

<sup>(4)</sup> Además de otras potenciales poblaciones en situación de exclusión, pobreza y vulnerabilidad social no descritas en este documento, como sucede con la comunidad LGTBIQ+.





**DIMENSIONES  
TRANSVERSALES DEL  
BIENESTAR**



# 2 DIMENSIONES TRANSVERSALES DEL BIENESTAR

## 2.1 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 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 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, 1966). La actual Constitución chilena, por su parte, consagra el derecho a la protección de la salud en el inciso N°9 de su artículo N°19, 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 mayor oferta de especialistas y con otros servicios tan eficaces como oportunos.

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 sobrepasada; un déficit de camas hospitalarias, medicamentos genéricos y profesionales claves; entre otros ejemplos (Aravena & Inostroza, 2015). 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” (out of pocket expenditure) (OECD, 2021). Por lo mismo, la situación socioeconómica impacta en la capacidad de las personas y hogares para acceder a servicios de salud eficientes, de calidad y de manera oportuna. Según Casen 2017<sup>5</sup>, quienes se ubican en los menores quintiles de ingresos presentan una mayor proporción de casos que reportan haber tenido problemas para ser atendidos (20,7% del menor quintil vs el 8,2% del quintil superior), conseguir hora (15,9% vs 7,4%), acceder a medicamentos (9,3% vs 4,9%), o llegar a la consulta (9,7% vs 4,1%). Estas cifras son preocupantes considerando que las personas de menores ingresos suelen presentar peores estados de salud (López, Escudero & Dary, 2008).

<sup>(5)</sup> Puesto que la última versión de esta encuesta (Casen en pandemia 2020) fue publicada en las etapas finales de elaboración del presente documento, se optó por mantener los datos de Casen 2017. Cabe destacar que se observa un aumento significativo de la pobreza en la última medición, lo cual supone un incremento de la mayoría de las brechas socioeconómicas descritas en el presente documento y que, por consiguiente, dotan de mayor urgencia los problemas sociales asociados a la exclusión social.

En términos concretos, considerando la experiencia comparada y las brechas descritas, se plantea que el derecho a la salud debiese abarcar al menos:

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.

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.





# 2 DIMENSIONES TRANSVERSALES DEL BIENESTAR

## 2.2 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, 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 potenciales<sup>6</sup>) han aumentado, alcanzado a más de 1.200.000 personas (INE, 2021). 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%). Además, según Casen 2017 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, 2018): \$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. Otro problema relevante es la masificación de la informalidad laboral, la cual 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.

En términos generales, se recomienda que la futura Constitución:

1. Incorpore de manera expresa el principio de protección del trabajo y de protección del(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.

<sup>6</sup> 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.

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. 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. Por ende, se propone que la nueva Constitución establezca la igualdad de género, en términos de que hombres y mujeres tendrán los mismos derechos y obligaciones laborales, sin perjuicio de la regulación especial que se haga con el objeto de proteger la maternidad. Las mujeres son un grupo que se ha visto rezagado sistemáticamente en distintos ámbitos, siendo el laboral uno de ellos.

5. Establezca explícitamente el derecho de sindicalización, para trabajadores del sector público y privado. La actual regulación chilena no incorpora el carácter universal de la libertad sindical, yendo en una dirección contraria a la propuesta de la OIT al limitar las negociaciones colectivas sólo al ámbito empresarial (considerando que la facultad de negociación debiera ser extensible a los ámbitos que la propia organización decida), y al excluir distintas categorías de trabajadores al derecho a huelga. Por lo mismo, 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 crean adecuados y desarrollar los programas de acción que les parezcan apropiados sin que la ley pueda afectar esa esfera de autonomía. En este ámbito, es recomendable tomar 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.

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. Junto con esto, se sugiere que reconozca el derecho a la negociación colectiva en términos amplios, de modo que se permita la negociación colectiva por rama de actividad, y establezca explícitamente el derecho a huelga, para trabajadores(as) del sector público y privado, salvo para aquellos casos de trabajos relacionados con servicios esenciales.

7. Mandate a los poderes públicos a crear las condiciones necesarias que permitan el ejercicio de la libertad de trabajo y su protección. Este punto se relaciona con el derecho a un ambiente laboral seguro, fundado 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. 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 se podría seguir el ejemplo español, con respecto del derecho al trabajo de las personas privadas de libertad, o el modelo colombiano que hace alusión a las personas en situación de discapacidad. Sobre esto último, si bien la actual Constitución asegura la libre contratación y la libertad de trabajo, es necesario reconocer que algunos grupos vulnerables (como las mujeres, las personas mayores, las personas migrantes, los jóvenes, entre otros), requieren de medidas activas que permitan ampliar sus oportunidades y el horizonte de posibilidades en sus trayectorias laborales.

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





# 2 DIMENSIONES TRANSVERSALES DEL BIENESTAR

## 2.3 VIVIENDA Y TERRITORIO\*



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 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (AGNU, 1966). 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 actual 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 negativos en la práctica. En este sentido, se evidencia un incremento sostenido del déficit habitacional en los últimos 5 años. Según estimaciones realizadas en base a Casen 2017, se requieren 497.615<sup>7</sup> viviendas nuevas para solucionar el déficit cuantitativo<sup>8</sup>, mientras se requieren realizar mejoras a 1.303.484 viviendas para subsanar el déficit cualitativo<sup>9</sup>. Estas cifras representan un aumento de 27 y 7 puntos porcentuales -respectivamente- en comparación a los resultados arrojados por Casen 2015,

(\*) Estas propuestas se basan en dos documentos colaborativos impulsados y publicados conjuntamente entre TECHO-FV y GI-ESCR:

<sup>1)</sup> Habitar en dignidad: hacia el derecho a la vivienda en la nueva Constitución: disponible en <https://ceschile.org/wp-content/uploads/2020/11/HABITAR-EN-DIGNIDAD-Hacia-el-derecho-a-la-vivienda-en-la-nueva-Constitucion.pdf>; <sup>2)</sup> Compromiso por el habitar en dignidad: disponible en <http://ceschile.org/wp-content/uploads/2020/11/Compromiso%20Habitar%20Dignidad%20VFF.pdf>

<sup>7)</sup> Las últimas aproximaciones del MINVU indican que el déficit habitacional cuantitativo estaría cerca de las 600.000 viviendas (Diario Financiero, 2021).

<sup>8)</sup> Déficit habitacional cuantitativo: indicador que mide el número de viviendas requeridas para dar alojamiento a hogares allegados, núcleos secundarios hacinados y para reemplazar viviendas irrecuperables.

<sup>9)</sup> 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.

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, 2021). 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), lo que ha dificultado la generación de una oferta de viviendas asequibles y con una localización adecuada.

A nivel conceptual, el derecho a la vivienda<sup>10</sup> se recoge de diversas formas en la experiencia comparada. Mientras algunos países consagran el derecho a la vivienda, otros se refieren a conceptos como derecho a una “vivienda digna”<sup>11</sup> o “vivienda adecuada”<sup>12-13</sup> - o “vivienda decorosa”<sup>14</sup>. 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 concreto, se sugiere que la nueva Constitución de Chile:

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”. Al respecto, 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.

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. Consagre la supremacía del interés público en la 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 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, que debe estar planteada desde un punto de vista sostenible y respetuosa de los derechos humanos medioambientales.
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 grupos especialmente vulnerados; el establecimiento de mecanismos judiciales que permitan exigir su cumplimiento; y la promoción de viviendas y ciudades con enfoque de género.

<sup>(10)</sup> Por ejemplo, la Constitución brasileña.

<sup>(11)</sup> Como las constituciones de Argentina, Colombia y Paraguay.

<sup>(12)</sup> Por ejemplo las constituciones de Sudáfrica, Venezuela y Bolivia.

<sup>(13)</sup> Las constituciones de España y de Ecuador se refieren a “digna y adecuada”.

<sup>(14)</sup> Por ejemplo, la Constitución portuguesa y la Constitución uruguaya.



# 2 DIMENSIONES TRANSVERSALES DEL BIENESTAR

## 2.4 EDUCACIÓN

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (AGNU, 1948) establece en su artículo N°26 que toda persona tiene derecho a la educación. Por su parte, la Convención de los Derechos del Niño (AGNU, 1989) ratificada por Chile en 1990 señala en su artículo N°28 que se reconoce el derecho de los niños, niñas y adolescentes (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.

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), durante la década de 1980 en Chile se diseñó e implementó un sistema educacional compuesto por actores públicos (los municipios) y privados subvencionados<sup>15</sup> por el Estado, es decir, entregando un servicio educacional mientras reciben financiamiento en función de la demanda de estudiantes atendida. 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. 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). 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.

Por otra parte, 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

<sup>(15)</sup>Establecimientos privados con y sin fines de lucro, que reciben financiamiento estatal.

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). 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<sup>16</sup>: el 90,3% no asiste a sala cuna<sup>17</sup> (0 a 1 año)<sup>18</sup>, el 60,3% no asiste a jardín infantil (2 a 3 años), y el 19,1% no asiste a pre-kinder 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.

En virtud de lo descrito, para **fortalecer el derecho a la educación** en una nueva Constitución se requiere considerar tres puntos fundamentales:

**1. 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.

**2. 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. En términos más específicos, 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 lograr 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.

**3. 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.

Finalmente, 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): universalidad y educación permanente, gratuidad, calidad de la educación, equidad del sistema educativo, autonomía, diversidad, responsabilidad, participación, flexibilidad, transparencia, integración e inclusión, sustentabilidad, educación integral, e interculturalidad.

<sup>(16)</sup> Es decir, que viven simultáneamente en situación de pobreza por ingresos y pobreza multidimensional.

<sup>(17)</sup> 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.

<sup>(18)</sup> *Ibíd.*



**POBLACIONES  
VULNERABLES**



# 3 POBLACIONES VULNERABLES

## 3.1 MUJERES

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).

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, éstas 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 y de otros parientes en situación de dependencia, lo que redundará en su imposibilidad de insertarse laboralmente, en un desgaste crónico en términos de salud física y mental, y en la omisión de su contribución a la sociedad por el escaso reconocimiento que reciben las tareas de cuidado y domésticas no remuneradas.

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 hombres<sup>19</sup>. Al intersectar la desigualdad de género con la socioeconómica, 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.

Se recomienda que la nueva Constitución incluya especialmente resguardos para proteger a las mujeres en -al menos- ámbitos como:

1. La igualdad (formal) ante la ley.
2. 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.
3. La **paridad de género** en espacios claves para la conducción política del país (como el parlamento).
4. 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” (Serey & 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.

5. 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.

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.

<sup>(19)</sup> Valores para personas con edad igual o mayor a 18 años.

# 3 POBLACIONES VULNERABLES

## 3.2 PERSONAS MAYORES

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).

En términos de pobreza (Casen, 2017), el 3% de las personas 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 una persona 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%).

Sobre la previsión de salud, un 84,9% de las personas mayores se encuentra en Fonasa, en contraste al 76,4% de los menores de 60 años. Asimismo, el 8,5% de las personas mayores está afiliada a una Isapre, cifra menor en comparación al 15,8% de la población menor de 60 años. 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%<sup>20</sup> (Casen, 2017).

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

<sup>(20)</sup> Ligado estrechamente con el concepto de cuidado, el 3,6% de los adultos mayores con dependencia funcional no cuentan con asistencia personal.



*“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 tendientes 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 específicas que afectan a esta población (aislamiento social), y directrices para las políticas públicas atingentes. Una línea similar sigue la Constitución de Colombia, que en su artículo N°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)

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 en la nueva Constitución:

**1. 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.

**2. 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.

**3. El acceso a una vivienda digna.** Dependiendo del grado de fuerza que adquiera el acceso a esta prestación, puede especificarse la exención del pago de contribuciones o el acceso preferente a cualquier tipo de subsidios habitacionales.

# 3 POBLACIONES VULNERABLES

## 3.3 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).

En relación a la magnitud de esta población en Chile, el Primer Catastro Nacional de Personas en Situación de Calle<sup>21</sup> (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 a 12.255 personas en situación de calle<sup>22</sup>. 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 dos veces al día. Por otra parte, las personas que duermen habitualmente en un programa residencial declaran alimentarse tres veces al día (MIDESO, 2012). En línea con lo anterior, la mitad de las 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, 2017). 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 básica<sup>23</sup> (MIDESO, 2017). En contraste, la población nacional que no está en situación de calle presenta un promedio de 11,1 años<sup>24</sup>. 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

<sup>(21)</sup> Aplicado en las 80 comunas más pobladas del país.

<sup>(22)</sup> Su metodología contempló puntos calle en más de 220 comunas de todo el país.

<sup>(23)</sup> Es decir, que tienen al menos 8 años de escolaridad.

<sup>(24)</sup> En base a datos del CENSO 2017.





Calle (MIDESO, 2017) 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.

Por otro lado, una de las mayores brechas en la inclusión de esta población guarda relación con la capacidad preventiva de distintos tipos de dispositivos institucionales. 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.

En términos de propuestas constitucionales, algunas constituciones incluyen a las personas en situación de calle <sup>25</sup> 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 N°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, 2021c)

Asimismo, el artículo N°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, 2021d)

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, 2021e)

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.

<sup>(25)</sup> 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).

# 3 POBLACIONES VULNERABLES

## 3.4 PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

**A**l igual que sucede con otras poblaciones descritas en este documento, 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 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (AGNU, 1966), 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.

Según Casen 2017<sup>26</sup>, en el plano de la educación el 13,1% de las personas con discapacidad presentan analfabetismo<sup>27</sup>, 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 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, mientras el 60,3% de las personas con 18 años y más 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

<sup>(26)</sup> Según la Segunda Encuesta Nacional de Discapacidad en Chile (ENDISC II, de 2015) existen 2.836.818 personas (de 2 años y más) 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.

<sup>(27)</sup> Población de 15 años y más.

encuentran en situación de discapacidad. Con respecto a la pobreza, 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 discapacidad<sup>28</sup>.

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 N°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)

De este modo, planteamos como recomendación general que 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 laboral<sup>29</sup>. 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.



<sup>(28)</sup> 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.

<sup>(29)</sup> 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 nueva 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.

# 3 POBLACIONES VULNERABLES

## 3.5 PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

La actual 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 internas<sup>30</sup> (INDH, 2018).

La integridad de las personas privadas de libertad 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 ocupación<sup>31</sup>. 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 línea con lo propuesto por los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008), reconociendo “el derecho

<sup>(30)</sup> 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.

<sup>(31)</sup> 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).



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.**

Además, 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.

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)

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 N°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, su restricción pareciera desvincular y excluir aún más a esta población. En este sentido, se propone definir concretamente:

1. Que se establezca ante el SERVEL un listado formal de la población penal existente en cada recinto penitenciario.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.



# 3 POBLACIONES VULNERABLES

## 3.6 PERSONAS MIGRANTES

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.

De entre las principales brechas, 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). 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). Frente a este contexto, los efectos de la nueva Ley de Migraciones y Extranjería -que mantiene el enfoque descrito- aún están por verse<sup>32</sup>.

Por otra parte, 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 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).

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

<sup>(32)</sup> La cual tiene como plazo para entrar en vigencia hasta el 20 de abril de 2022.



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 previsional<sup>33</sup>. 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 población migrante (SJM, 2020a).

En el plano de las propuestas constitucionales, para 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”. 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 N°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.

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:

**1. 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.

**2. 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).

**3. 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.

**4. 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.

<sup>(33)</sup> 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.

# 3 POBLACIONES VULNERABLES

## 3.7 PUEBLO MAPUCHE<sup>34</sup>

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 Políticos<sup>35</sup> refiere a la libre determinación de los pueblos, estableciendo libremente su condición política, promoviendo su desarrollo económico, social y cultural. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (AGNU, 1966), 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).

El Pueblo Mapuche habita un territorio en conflicto histórico, de larga data, sobreviviendo a sucesivas invasiones. 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 en el territorio. Al respecto,

diversos reportes indican que la violencia política y la policial han aumentado en los últimos años en el territorio mapuche. Estudios en terreno (Rojas Pedemonte & Miranda, 2016) 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 observamos los resultados de Casen 2017, vemos que la población mapuche presenta un mayor porcentaje de hogares considerados en situación de pobreza multidimensional, con un 31,3% versus el 17,7% de los hogares no mapuche en esa situación. 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 mapuche. 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

<sup>(34)</sup> 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 reconocer 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 otros pueblos originarios en Chile.

<sup>(35)</sup> Artículo N°13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



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.

En la presente propuesta constitucional se considera que los principales conceptos asociados a la protección de los derechos de los pueblos originarios y del Pueblo Mapuche son **la autonomía, la autodeterminación, el reconocimiento, la interculturalidad, la tierra y el territorio**. 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.

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**. 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. 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. 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

**E**l 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 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.

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.



# BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, B. (1999). La política del diálogo liberal. Editorial Gedisa.
- AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) (1966). 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) (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Aninat, I. & Sierra, L. (2019). Regulación migratoria: 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.
- Ball, S.J., & Youdell, D. (2009). Hidden privatization in public education. *Education Review*, 21(2), 78-83.
- 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 (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>
- 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.
- 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.
- 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>



- **Constitute Project (2021a).** Portugal 1976 (rev. 2005). Recuperado de: [https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal\\_2005?lang=en](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](https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015?lang=en)
- **Constitute Project (2021c).** Brazil 1988 (rev. 2017). Recuperado de: [https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil\\_2017?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017?lang=en)
- **Constitute Project (2021d).** Panama 1972 (rev. 2004). Recuperado de: [https://www.constituteproject.org/constitution/Panama\\_2004?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004?lang=en)
- **Constitute Project (2021e).** Philippines 1987. Recuperado de: [https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines\\_1987?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en)
- **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.
- **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>
- **Fundación Techo-Chile & Fundación Vivienda (2021).** La exclusión habitacional y urbana desde una perspectiva de género: respuestas comunitarias y liderazgos femeninos. Enlaces N° 2. Centro de Estudios Socioterritoriales.
- **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.
- **Instituto Nacional de Estadísticas (2021).** Encuesta Nacional de Empleo. Principales resultados trimestre móvil noviembre 2020-enero 2021. Recuperado de: [https://www.ine.cl/docs/default-source/prensa-y-comunicacion/presentacion-a-periodistas-cifras-empleo-trimestre-movil-noviembre-2020-enero-2021.pdf?Status=Temp&sfvrsn=9e705b0f\\_2](https://www.ine.cl/docs/default-source/prensa-y-comunicacion/presentacion-a-periodistas-cifras-empleo-trimestre-movil-noviembre-2020-enero-2021.pdf?Status=Temp&sfvrsn=9e705b0f_2)
- **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.
- **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.
- **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.

- 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](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/plancalle/docs/1.Primer_Catastro_Nacional_Personas_Situacion_Calle_2005.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](http://www.nochedigna.cl/wp-content/uploads/2017/03/En_Chile_Todos_Contamos_baja.pdf)
- MIDESO (Ministerio de Desarrollo Social) (2017). *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) (2018). *Educación. Síntesis de Resultados*. Recuperado de: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados\\_educacion\\_casen\\_2017.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_educacion_casen_2017.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>
- 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.
- 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/>
- 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](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)
- OECD (2021). *OECD Health Statistics 2021*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/health/health-data.htm>
- 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](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf?sequence=1)



- ONU Mujeres (2015). El progreso de las mujeres en el mundo. Transformar las economías para realizar los derechos. Ciudad de México.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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>
- 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.
- 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) (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>



Escanée este código QR para acceder a nuestro sitio web o **ingresa Aquí**

