

Personas mayores **en la Constitución:** Oportunidades y expectativas ante un nuevo proceso

Observatorio del
Envejecimiento

Para un Chile con futuro



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Compañía de Seguros

confuturo
UN CHILE CON FUTURO

Introducción

El envejecimiento de la población es una realidad mundial y Chile no se ha quedado atrás. Frente a una etapa avanzada en nuestra transición demográfica, las personas mayores de 60 años cuentan con una presencia cada vez más preponderante, con proyecciones por sobre el 30% para el año 2050. Junto con esto, la población mayor en Chile es cada vez más longeva, proyectando que 3 de cada 10 personas mayores estarán por sobre los 80 años. Por su parte, las mujeres son y serán una proporción mayoritaria de los octogenarios, nonagenarios y centenarios.

Frente a este escenario demográfico, se hace de gran importancia situar a las personas mayores en el centro del debate. La evidencia sobre desigualdades socioeconómicas, discriminación, y de acceso a servicios que aseguren calidad de vida, junto con los efectos de una reciente pandemia por COVID-19, hacen prioritaria la discusión sobre normativas que aseguren un enfoque de derechos para este grupo etario.

Ante esta tarea, la apertura de un nuevo proceso constituyente puede considerarse como una oportunidad para construir un marco constitucional que vaya en directo reconocimiento de la población mayor de nuestro país, considerando su discriminación actual en ámbitos económicos, políticos y sociales. Lo anterior permitiría generar nuevas y mejores políticas públicas que aseguren que el envejecimiento de la población se vea aparejado de mejores condiciones sociales y materiales a lo largo del curso de la vida, con foco en generar avances en la calidad de vida como eje central.

En este sentido, han existido progresos mediante la ratificación de la Convención Interamericana por la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIDHPM) en 2017. Con esta acción, el Estado mantiene obligaciones vinculantes que demandan el establecimiento de derechos específicos para la población mayor en Chile. La CIDHPM puede funcionar como guía para tratar temáticas relacionadas con personas mayores desde lo constitucional, promoviendo el paso de un enfoque asistencialista, hacia un enfoque de derechos.

Considerando la posibilidad de un reconocimiento especial en la Constitución, también se hace relevante conocer las necesidades y experiencias de este segmento etario, fundamentalmente asegurando espacios de participación e incidencia de las personas mayores en cada una de las instancias diseñadas para el diálogo social.

Ante este panorama, este reporte tiene como objetivo aportar al debate sobre las orientaciones necesarias en una nueva discusión constitucional. Lo anterior se realizará mediante una revisión breve del actual escenario del ordenamiento jurídico nacional y la CIDHPM. Junto con esto, se busca entregar una mirada de la participación política de las personas mayores en el primer proceso constituyente y cuáles son las expectativas respecto a una nueva versión 2023. ¿Cuáles son los aspectos críticos de la CIDHPM que están ausentes en el actual marco normativo e institucional en Chile? ¿Cómo fue la participación de personas mayores en el anterior proceso constituyente? ¿Cuáles son las expectativas y propuesta de este segmento frente al nuevo proceso constituyente?

Para esto, se entrevistó a Macarena Rojas, Directora Ejecutiva de CEVE UC, Eduardo Toro, Director Ejecutivo de Fundación Conecta Mayor, y Nina Bertone, Jefa de Incidencia de la Corporación de Organizaciones Solidarias, ambos coordinadores de Incidencia de la Red

Voces Mayores. También contamos con la experiencia de Sebastián del Pino, Abogado con experiencia profesional y académico en los campos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Constitucional y ex-asesor en materias de Derechos Humanos del Servicio Nacional de la Discapacidad; actualmente Coordinador de Empresas y Derechos Humanos Oxfam México, y del académico y director del Instituto de Sociología UC, Matías Bargsted, experto en sociología política. Finalmente realizamos grupos focales con personas mayores con distintos perfiles de participación en organizaciones de la sociedad civil, para conocer sus expectativas para este nuevo proceso.

1. Enfoques necesarios frente a un nuevo diálogo constitucional

El nuevo proceso constituyente, iniciado el día 6 de marzo de 2023 con la instalación de la Comisión Experta¹, y que recientemente pasó a su segunda etapa con la instalación del Consejo Constitucional, implica la apertura de una ventana de oportunidades para retomar la discusión sobre el reconocimiento expreso de las personas mayores a nivel constitucional y la importancia de consignar la no discriminación por razones de edad.

Lo anterior propone una discusión crítica, dado que este grupo etario ha sido sistemáticamente sometido a discriminación en una serie de ámbitos de la vida: económico, social y político. El Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo, a través de sus diversos reportes, ha identificado distintas temáticas donde se evidencian estas desigualdades, prevalencia de soledad y discriminación, además de efectos negativos asociados a salud física y mental, lo que se vio exacerbado durante la pandemia por COVID-19. Aristas como discriminación para acceder y/o permanecer en el mercado laboral, diferencias de género y condiciones de vida de la cuarta edad también se han planteado como nudos críticos. Todo esto alimenta, por su parte, una serie de creencias y valores que se atribuyen a la vejez, lo que va en detrimento de cualquier avance que pueda realizarse en torno a prejuicios y discriminación de las personas por su edad.

1.1. El necesario tránsito hacia un enfoque de derechos

Un elemento central para comprender el actual debate constituyente yace en la forma que las personas mayores son comprendidas en los textos constitucionales. De acuerdo con Megret y Agnello (2021), si bien las personas mayores son tratadas de manera específica en las constituciones de más de 106 Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el encuadre sigue una tendencia orientada a la provisión de servicios, normalmente de índole económica o de salud. Esta realidad expresa que, en general, el trato constitucional de las personas mayores, a nivel nacional e internacional, tiende a darse desde la asistencia, donde la población mayor es sujeto pasivo frente a la recepción de servicios.

¹ La comisión Experta es la encargada de la redacción de un anteproyecto de nueva Constitución. En la misma fecha, entrará en funciones el Comité Técnico de Admisibilidad, un órgano compuesto por 14 personas encargado de resolver los requerimientos que se interpongan contra aquellas propuestas de normas aprobadas por la Comisión o por el plenario del Consejo Constitucional, o por la Comisión Experta, que contravengan las bases institucionales establecidas para el proceso. Su integración será paritaria. (BCN, <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/proceso-constitucional-2023>).

Por su parte, Huenchuan (2004; 2009) concluye que, en esta temática particular, las personas mayores tienden a considerarse como un objeto de protección, con foco en la necesidad de amparo por parte del Estado. Ante este escenario, los expertos urgen por un **cambio paradigmático hacia la instauración de una mirada de las personas mayores como sujetos de derecho, es decir, de la población mayor como sujetos activos en la construcción y ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.**

Esta necesidad se ve respaldada en la aprobación de la CIDHPM por parte de la OEA en 2015, primer instrumento internacional de estas características, y único a nivel interamericano, enfocado en la promoción y protección de los derechos humanos fundamentales de este grupo etario específico, así como los deberes que les corresponde cumplir a los Estados parte. Chile ratificó en 2017 dicha Convención, lo cual implica que el país adquiere obligaciones para que sus políticas, programas y/o estrategias reconozcan los derechos de las personas mayores. Complementariamente, la Convención contiene una serie de derechos emergentes y extendidos que amplían la mirada clásica de los que actualmente están vigentes como, por ejemplo, el derecho a la vida y dignidad en la vejez; a la independencia y autonomía; a los cuidados de largo plazo; a la accesibilidad y movilidad personal; y a las situaciones de riesgo y emergencias humanitarias (Figura 1).

Figura 1. Dimensiones de los derechos de la Convención Interamericana sobre la Protección de Los Derechos Humanos de las Personas Mayores



Fuente: Elaboración Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo a partir de CEPAL (2017), sobre la base de E. Dussel (2010)

Respecto a la ratificación de este texto en Chile, el abogado y ex-asesor en materias de Derechos Humanos del Servicio Nacional de la Discapacidad, Sebastián del Pino, comenta: “La ratificación de la Convención ha tenido una irrupción muy importante en el ecosistema de Derechos Humanos en Chile. Por ejemplo, la sociedad civil que trabaja estos temas y también desde la academia, han promovido mucho el conocimiento de la Convención, y esto ha sido un elemento relevante para mejorar las prestaciones de parte del Estado, y que en definitiva éste pueda cumplir con su obligación general de proteger los Derechos Humanos”.

Cabe destacar que este instrumento puede ser una fuente de orientación para la próxima redacción de un marco constitucional nacional, en tanto establece un piso o base para estandarizar legislaciones, políticas y prácticas en pos de la implementación de los derechos de las personas mayores. **El desafío, no obstante, es la instauración de un marco que permita el goce y ejercicio de los derechos y libertades de este grupo etario desde una mirada de enfoque de derechos, que no solo garantice el acceso y calidad hacia prestaciones de índole económica y sanitaria, sino también que releve otras disposiciones tan importantes como el derecho a la participación social y política, el derecho a la recreación y la protección jurídica y el derecho a la justicia ante el maltrato del cual pueden llegar a ser sujetos.**

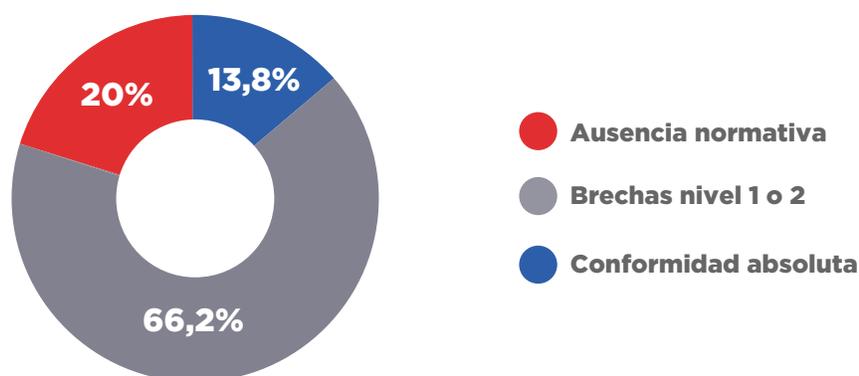
El conocimiento por parte de la población mayor en Chile sobre esta herramienta, no obstante, es bajo. Sólo un 11% declara conocer de qué se trata la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, de acuerdo con la reciente Encuesta Nacional de Discapacidad y Dependencia (2022). Esta realidad impide que las propias personas mayores, así como organizaciones de la sociedad civil puedan exigir la implementación efectiva de los derechos consignados en ella. Elementos como éste, sumado a la posibilidad de incidencia de una Nueva Constitución, que incluya disposiciones que vayan en pos de una mayor adherencia del país a la Convención, favorecen el actual escenario en la falta de fiscalización de su cumplimiento.

Tomando en cuenta este desafío, el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (CEAL-PUCV), por encargo del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), realizó una revisión exhaustiva respecto de las brechas legales entre la regulación nacional y la CIDHPM. Los autores identificaron existencia de ellas en tres niveles:

1. Conformidad Absoluta entre el ordenamiento jurídico chileno y CIDHPM.
2. Ausencia Normativa absoluta.
3. Brecha nivel 1: La regulación nacional cubre el enunciado de la CIDHPM o el correspondiente estándar en términos incompletos o inespecíficos o Brecha nivel 2: La regulación nacional abarca todo el contenido de la CIDHPM o esencial de estándar, pero requiere mejoras en su aplicación en puntos no esenciales.

De la revisión realizada por el autor, en general, el 66% de las dimensiones de estudio abordadas cuenta con brechas nivel 1 o 2, mientras que sólo un 13,8% presenta ausencia en el ordenamiento jurídico nacional (Gráfico 2).

Gráfico 2. Brechas legales entre la regulación nacional y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores



Fuente: Elaboración Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo a partir del Estudio sobre brechas legales en Chile para la implementación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CEAL, 2017).

Los autores del estudio revelan la presencia de dispersión normativa, pues al no existir un estatuto consolidado de los derechos de las personas mayores, éstos se concretan vía normativa nacional específica y/o sectorial. En el reporte Nueva Constitución y Personas Mayores (Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo, 2021), las expertas en derecho entrevistadas concuerdan con dicha situación: en general la normativa referente a personas mayores está disgregada, sin la existencia de una ley unificadora² que se enfoque en este segmento de manera global.

El estudio además da cuenta de, al menos, 6 dimensiones con brecha absoluta, es decir, **existe un vacío constitucional y/o legal que permita el cumplimiento de la Convención en nuestro país**. A continuación, se desarrollarán 5 de estas dimensiones, junto a una actualización de las leyes y/o políticas sociales destinadas a resolver las problemáticas³, y considerando las recomendaciones de las Expertas Independientes para el Disfrute de los Derechos de las Personas de Edad de la ONU, Rosita Kornfeld (Chile) y Claudia Mahler (Austria). Este ejercicio busca mostrar aquellos nudos críticos identificados y, por ende, que requieren acción para la protección de los derechos de las personas mayores en Chile.

² En Chile, la Ley de Envejecimiento Positivo aún se encuentra pendiente de aprobación en la Cámara de Diputados. Esta Ley constituye una herramienta legal cuyos objetivos son promover el envejecimiento positivo y cuidado integral de las personas mayores, además de fortalecer la institucionalidad del Servicio Nacional del Adulto Mayor y crear una modalidad de trabajo flexible para adultos mayores, por mencionar algunos.

³ Esta actualización se apoyó del informe “Acciones del Estado en torno a la Convención Interamericana Sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores” realizado por SENAMA y Sur Profesionales Consultores en 2023.

1.1.1 La independencia y autonomía de las personas mayores

El *derecho a la independencia y autonomía* establecido en el Artículo 7 de la CIDHPM, reconoce que las personas mayores son libres de decidir sobre sus planes de vida conforme a sus creencias y tradiciones, para el desarrollo de una vida autónoma e independiente en igualdad de condiciones. En esta línea, implica, por un lado, velar por el respeto de la voluntad cotidiana de las personas mayores, incluso en casos donde se requiera de cuidados y apoyos cotidianos. Por otro lado, también implica evitar el aislamiento y la discriminación de este grupo etario, propiciando su inclusión y participación en la sociedad.

Se trata entonces de un derecho que busca resguardar el ejercicio pleno de la libertad personal, aplicando un enfoque de edad, pues reconoce la especificidad de la experiencia de vida de las personas mayores (Miranda, 2018). Si bien se han desarrollado en Chile programas sociales que abordan tangencialmente la problemática de la independencia y la autonomía de las personas mayores, tales como el Programa Voluntariado País de Mayores y de Apoyo Integral al Adulto Mayor (Vínculos del Subsistema de Seguridades y Oportunidades), no existe una política nacional que aborde de manera intersectorial el envejecimiento desde una perspectiva integral habilitante para las personas mayores como sujetos de derechos (Merget y Agnello, 2021), pues lo que ha primado en la política nacional es un enfoque asistencialista.

Referido a este derecho, las Expertas Independientes de la ONU dan cuenta de la necesidad de velar por la capacidad de elegir de las personas mayores en la vida diaria, el estilo de vida y las actividades cotidianas que desean desarrollar, tanto en el marco de sus vínculos familiares como su participación dentro de las comunidades que integran⁴. Asimismo, se recomienda la promoción de comunidades y entornos sensibles a las necesidades de las personas de edad para propiciar su independencia, autonomía y participación en los diferentes ámbitos de la sociedad⁵. En esta línea, se plantea como un elemento fundamental, las medidas contra la discriminación por edad (edadismo) y las representaciones sociales negativas en torno a la vejez. Además, la necesidad de superar visiones que encasillan a las personas mayores como receptoras pasivas de asistencia y atención, es decir, se propone dejar de concebir a este segmento como carga latente de los sistemas de bienestar y la economía, para considerarlas como personas activas con agencia en la sociedad⁶.

1.1.2 Los cuidados de largo plazo

El *derecho al cuidado a largo plazo* establecido en el Artículo 12 de la CIDHPM, reconoce los derechos de las personas mayores que requieren cuidados cotidianos, estableciendo: acceso a un sistema de cuidados que incorpore una perspectiva de género, respeto a la dignidad e integridad física y mental de las personas mayores, y protección y promoción en

⁴ (A/HRC/48/53 2021).

⁵ (A/HRC/39/50 2018).

⁶ (A/HRC/39/50 2018).

diferentes ámbitos: salud, acceso a servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, acceso a agua, vestuario y vivienda. De este modo, se trata de un derecho que busca reconocer y resguardar las vulnerabilidades específicas a las que se enfrentan las personas mayores en situación de dependencia.

A pesar de ser una temática que se ha posicionado en el debate y agenda pública en los últimos años, la Constitución chilena no cuenta con disposiciones específicas que resguarden este derecho. Se han desarrollado una serie de programas sociales que buscan responder a las necesidades de las personas que requieren de cuidado a largo plazo y a los familiares que asumen normalmente estas responsabilidades, tales como la Red Local de Apoyos y Cuidados, Atención Domiciliaria Personas con Dependencia Severa, Centros Diurnos del Adulto Mayor, Centros de Apoyo Comunitario para Personas con Demencia y el Fondo Subsidio ELEAM, por mencionar algunos. Sin embargo, del mismo modo que ocurre con el derecho a la independencia y la autonomía de las personas mayores, no existe una política intersectorial que articule la oferta programática desde un enfoque integral del cuidado que responda a los estándares establecidos en la CIDHPM.

Frente a ello, las Expertas Internacionales recomiendan la creación de un órgano con dedicación específica a la coordinación de los diferentes sectores e instituciones involucrados en la provisión y gestión del cuidado como modo de articulación de una estrategia nacional, con el objetivo de evitar la fragmentación de los servicios y las dificultades de acceso⁷. En suma, se plantea la necesidad de establecer mecanismos jurídicos e institucionales que garanticen en la prestación de cuidados principios tales como la libertad de elección, el consentimiento informado, un trato digno, enfoque de género e inclusión⁸.

1.1.3 Vivienda y Emergencias

Con respecto al *derecho a la vivienda*, el Artículo 24 de la CIDHPM establece que las personas mayores tienen el derecho a una vivienda digna y adecuada, y a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades.

Actualmente, existe una serie de programas de acceso a la vivienda para población general, compuestos por un sistema de puntajes que benefician por edad, discapacidad o viudez, junto con otros beneficios relacionados a la disminución en las exigencias en relación al ahorro (Reglamento del Sistema de Postulación, Asignación y Venta de Viviendas destinadas a atender situaciones de marginalidad habitacional DS N° 69). Un ejemplo de lo anterior es el Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS N° 49), el Sistema Integrado de Subsidio (DS N° 1) y Subsidio de Arriendo a la Vivienda (DS N° 52), por mencionar algunos de ellos.

⁷ (A/HRC/33/44 2016).

⁸ (A/HRC/30/43 2015).

En relación al *derecho a un nivel de vida adecuado*, que se enmarca en el apoyo y asistencia a la accesibilidad y a la movilidad personal, las Expertas Internacionales evidencian la inexistencia de políticas públicas que respondan a la adecuación de las viviendas a las necesidades cambiantes a lo largo de todo el ciclo vital. Si bien se ofrecen programas sociales como los subsidios de mejoramiento de la vivienda, éstos no tienen un foco en la accesibilidad universal, dando lugar a la visibilización de ello como un desafío pendiente.

Por su parte, el Artículo 29 de la CIDHPM establece que ante situaciones de riesgo y emergencias humanitarias los Estados parte de la Convención tomarán todas las medidas específicas que sean necesarias para garantizar la integridad y los derechos de la persona mayor en situaciones de riesgo. El desarrollo de esta dimensión ha sido escaso a nivel institucional y de política pública, existiendo sólo el Protocolo para Planes de Emergencia en el caso de los ELEM.

Desde las recomendaciones de las Expertas Internacionales⁹ emana la necesidad de prestar especial atención, en escenarios de situaciones de conflicto, de emergencia o de desastre, a la vulnerabilidad de las personas de edad a nivel intrínseco (salud, discapacidad o fragilidad), extrínseco (bajos ingresos, nivel educativo o lejanía del lugar de residencia), o factores sistemáticos (falta y/o incapacidad para recopilar y evaluar datos sobre necesidades de las personas mayores). Esto responde a la idea de que, con frecuencia, las personas de este segmento se encuentran más expuestas a riesgos y aislamiento. Asimismo, en el caso de desplazamiento ante situaciones de emergencia, existe dificultad de reconstrucción de viviendas o realización de reparaciones, lo que prolonga estas situaciones de vulnerabilidad en el tiempo.

1.1.4 Trabajo

El Artículo 18 de la CIDHPM, en tanto, establece que las personas mayores tienen *derecho al trabajo* digno y decente, con igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad. También vale señalar que los Estados parte adoptarán medidas para impedir la discriminación laboral de la persona mayor, mediante garantías de igualdad y no discriminación en materia laboral.

Dentro de los programas que abordan esta problemática se encuentra la oferta del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), que en 2019 derribó barreras etarias para el acceso a sus programas. En términos generales, su oferta busca apoyar a las personas mayores que quieran seguir trabajando para que puedan hacerlo, por medio de capacitación (Becas Laborales, Formación en el Puesto de Trabajo, Certificación de Competencias Laborales), intermediación laboral (Bolsa Nacional de Empleo para Personas Mayores, Programa de Intermediación Laboral), y subsidios a la contratación y capacitación de personas mayores y/o emprendimiento (Experiencia Mayor, Capital Semilla Emprende Adulto Mayor).

⁹ (A/HRC/42/43 2019)

Entre las recomendaciones de las Expertas Independientes¹⁰ se destaca la importancia de favorecer la participación laboral de las personas mayores durante el tiempo que deseen o necesiten. Por tanto, queda expreso el deber de habilitar lugares de trabajo y fórmulas laborales que den cabida a las personas mayores. Esta situación evidencia algunas de las realidades que se experimentan en el país, ya que, llegada la edad de jubilación, tanto hombres como mujeres podrían mantenerse dentro de la fuerza laboral, pero las barreras que impone el sistema laboral, las organizaciones y la propia cultura de la sociedad no lo permiten.

1.1.5 Capacidad Jurídica

El *derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica*, establecido en Artículo 31 de la CIDHPM, distingue el reconocimiento como persona ante la ley de la persona mayor, añadiendo que ésta tiene la capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida. En este sentido, se adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a la persona mayor al apoyo que pueda necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica, entre otros elementos.

El reconocimiento de este derecho es fundamental para promover la participación de las personas mayores, muchas veces limitada por la escasez de información y también por la forma en que se orientan los procesos judiciales y administrativos. En esta línea, Chile posee dos programas que van en línea con este mandato. Por una parte, está el programa Defensor Mayor y convenios para derivar casos de personas mayores a clínicas jurídicas de atención al adulto mayor. Este derecho también se ve amparado por el Protocolo de Acceso a la Justicia de Personas Mayores del Poder Judicial y el Protocolo de Asistencia Jurídica para Personas Mayores, a través de Corporaciones de Asistencia Judicial. Junto con esto, la Ley N° 19.968 (2004) establece medidas de protección para personas mayores.

Ante esto, es relevante dar conocimiento respecto a los mecanismos disponibles. Las recomendaciones de las Expertas Independientes¹¹ recalcan la necesidad de que las personas de edad conozcan mejor sus derechos y la asistencia jurídica que tienen a su disposición. Asimismo, resulta esencial tener debidamente en cuenta las necesidades específicas de accesibilidad de este segmento, ya que el acceso a la información en un lenguaje simple y adecuado para cada grupo de la sociedad es trascendental para su integración.

¹⁰ (A/HRC/39/50, 2018) y (A/HRC/48/53, 2021)

¹¹ (A/HRC/39/50, 2018) y (A/HRC/48/53, 2021)

2. Participación de personas mayores en el Proceso Constituyente

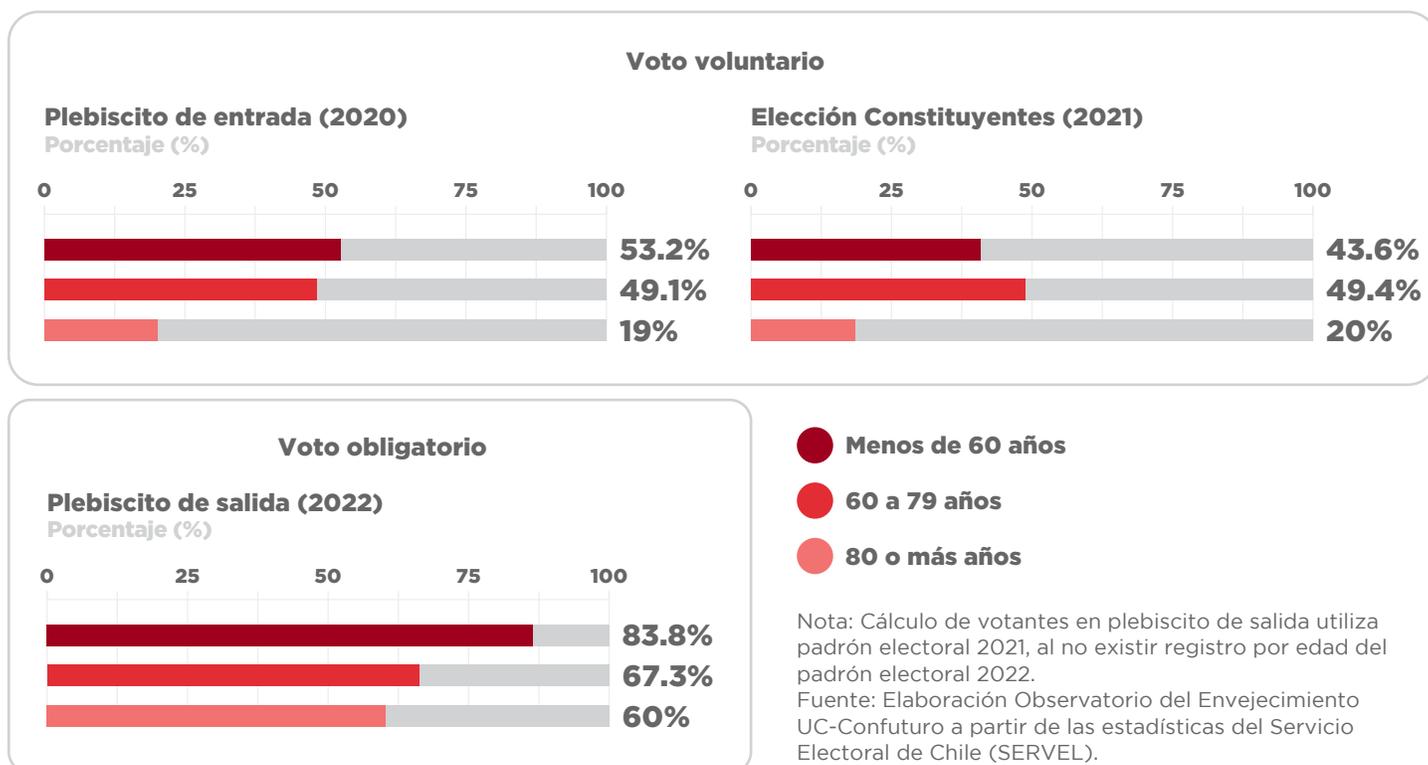
Junto con la mirada respecto a las brechas y oportunidades en relación a la CIDHPM, también es de vital importancia analizar y avanzar en la inclusión de las personas mayores en instancias de participación del Proceso Constituyente.

Se sabe que, tradicionalmente, son las personas sobre 60 años quienes votan en mayor proporción que sus contrapartes más jóvenes. Así también se señala en la literatura, ya que la edad es un predictor en la probabilidad de voto, dado que una mayor información y costumbre de votar inciden en una mayor participación electoral (Guzmán et al., 2015). Sin embargo, no está claro si esto obedece a un efecto generacional, es decir, una característica particular de su cohorte, o del ciclo de vida (cambios producidos por el efecto de envejecer), aunque existe evidencia para ambos casos (Mackenna, 2015). En este sentido, el director del Instituto de Sociología UC, Matías Bargsted, menciona que: “Siempre uno puede confundir cuando habla de edad si son temas generacionales o son temas asociadas al ciclo de vida. Yo creo que las dos cosas apuntan en la misma dirección en el caso chileno. En el fondo, las personas mayores experimentaron ya más de grandes y vivieron más en carne y hueso la recuperación de la democracia. Allí hay un influjo importante que los lleva a votar [...], de manera que su identidad quedó muy marcada como votantes”, afirma.

Adicionalmente, se destaca que las personas mayores sumarán cada vez una mayor presencia en población votante. Para mayo de 2021 el padrón electoral era de 14.900.189 personas, de las cuales 3.647.812 correspondían al segmento 60+. **Esto da cuenta de una fuerza importante de votantes 60+**. Pese a ello, tal como se evidenció en el reporte “Participación Política y Social de Personas Mayores” (Observatorio del Envejecimiento, 2022), en el primer plebiscito de entrada del Proceso Constituyente, realizado en 2020, las personas menores de 60 años lideraron la participación electoral, dejando relegado al segmento 60+. No obstante, las elecciones en 2020 y 2021 están particularmente marcadas por la pandemia COVID-19 y las restricciones de movilidad, lo que podría -en parte- explicar la baja participación de este grupo etario.

De acuerdo con los datos del Servicio Electoral de Chile (SERVEL), en el plebiscito de entrada participaron 7.542.059 de personas mayores de 18 años, dentro de los cuales, un 49,1% corresponde al segmento de 60 a 79 años, mientras que, de las personas mayores de 80 años, sólo el 19% acudió a las urnas (Gráfico 3). Por su parte, la participación de la población menor de 60 años alcanzó un 53,2%, siendo 4 puntos porcentuales mayor que para el caso de los 60+. Seguido de este hito, el año 2021 se llevaron a cabo las votaciones de Convencionales Constituyentes, donde la tendencia cambió. El rango entre 60 a 79 años registró la mayor participación en los comicios, donde cerca del 49% se presentó a votar, 6 puntos porcentuales más que la población de 60 años y menos.

Gráfico 3. Participación electoral de la población 60+ y 60-, según elecciones del primer Proceso Constituyente



Ya sea que la participación electoral haya respondido más bien a las dificultades sanitarias o la falta de interés política, “el implementar un sistema de voto obligatorio, en el largo plazo, tendría ese efecto favorable, de reenganchar forzosamente a cierto segmento que estaba despolitizado, a ese mundo que no votaba por ningún motivo”, destaca el académico UC, Matías Bargsted. Por lo tanto, también se esperaría un aumento en el interés del debate político no sólo para el segmento 60+ sino que de la población de manera transversal.

Considerando una mirada geográfica, la mayor participación de personas 60+ en las votaciones del Proceso Constituyente se produce en los centros urbanos de Chile.

Porcentaje

30 50

Figura 2: Población 60+ que votó en plebiscito de entrada (2020) por regiones

Fuente: Elaboración Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo a partir de las estadísticas del Servicio Electoral de Chile (SERVEL).



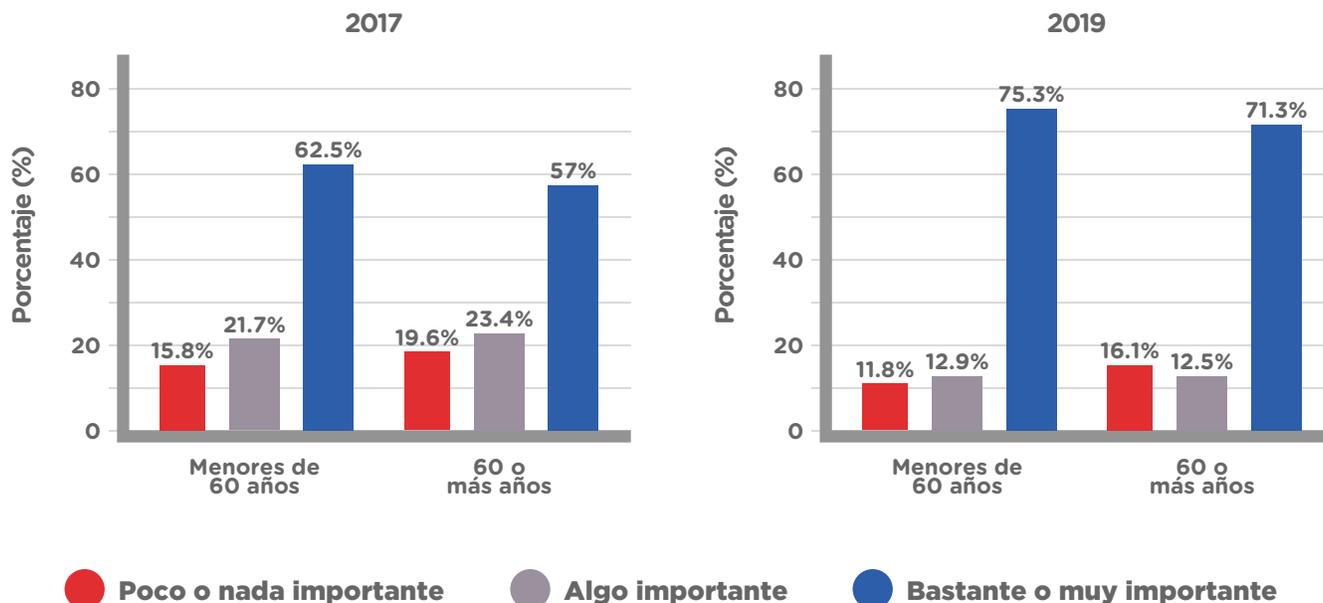
Como se observa en la Figura 2, dentro de las regiones con mayor participación de la población 60+ se encuentran la Región Metropolitana (48,7%), Valparaíso (46,6%) y Antofagasta (45,4%) Por su parte, las regiones con menor participación son La Araucanía (31,7%), Magallanes, (30,5%) y Aysén (30,1%).

Para el proceso de salida de 2022, cabe destacar que se contó con voto obligatorio, lo que elevó las cifras de participación hacia un histórico 67% para el caso de personas entre 60 y 79 años, y 60% para la cuarta edad. Respecto a este último grupo etario, es relevante señalar que su participación previa bordeaba el 20%, lo que constituye un aumento de 40 puntos porcentuales.

Frente a estas fluctuaciones en la participación en sufragios relacionados con una posible Nueva Constitución, es importante considerar las tendencias de opinión respecto a la constitución actual en personas mayores. En específico, y de acuerdo con el Estudio Longitudinal Social (ELSOC), en 2017 un 57% de la población 60+ considera bastante o muy importante cambiar la Constitución chilena, 5,5 puntos porcentuales por debajo del segmento menor a 60 años (Gráfico 4). Para el año 2019¹², se observa un alza en la importancia del cambio para los dos segmentos etarios, aunque ésta es levemente mayor para el caso del segmento 60+. En esta línea, el 71,3% de la población mayor consideraba que es bastante o muy importante el cambio de Constitución, 4 puntos porcentuales menos comparado con los menores de 60 años, pero 14,3 puntos porcentuales más respecto a 2017. Una ventaja que representa esta encuesta, al ser un panel longitudinal, es que evidencia el cambio de opinión de un mismo grupo de personas en estas dos mediciones en el tiempo.

¹² Cabe destacar que los datos de ese año fueron recolectados posterior al estallido social.

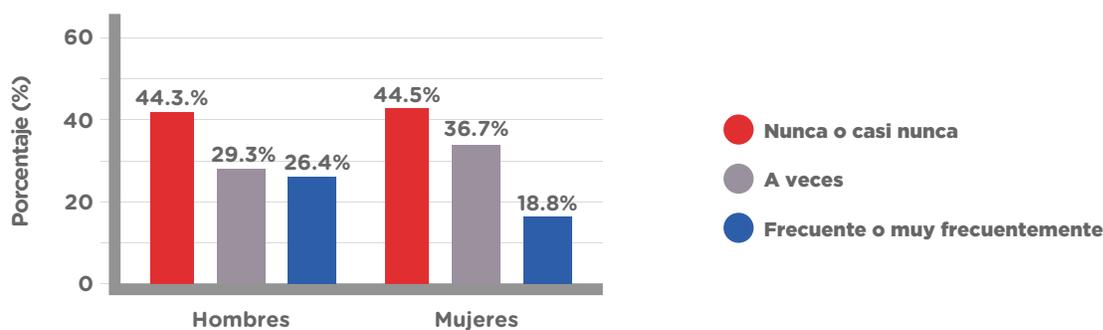
Gráfico 4. Importancia del cambio de Constitución, según tramos etarios



Nota: Estimación realizada a partir del mismo grupo de encuestados consultados tanto en 2017 como 2019.
Fuente: Elaboración Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo a partir del Estudio Longitudinal Social - ELSOC (2017-2019).

Asimismo, en términos generales, cerca de 7 de cada 10 personas mayores se considera “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con el cambio de Constitución en el año 2019. Sin embargo, los datos levantados en 2021 por el mismo estudio, revela que pese a que una gran parte del segmento 60+ no suele conversar sobre el cambio constitucional, se observa además que entre quienes sí lo hacen de manera más frecuente, existe una brecha de género, por lo que la proporción es mayor para los hombres senior (26,5%) comparado con las mujeres senior (18,8%), tal como señala el Gráfico 5.

Gráfico 5. Frecuencia de conversación sobre el cambio de Constitución, según género

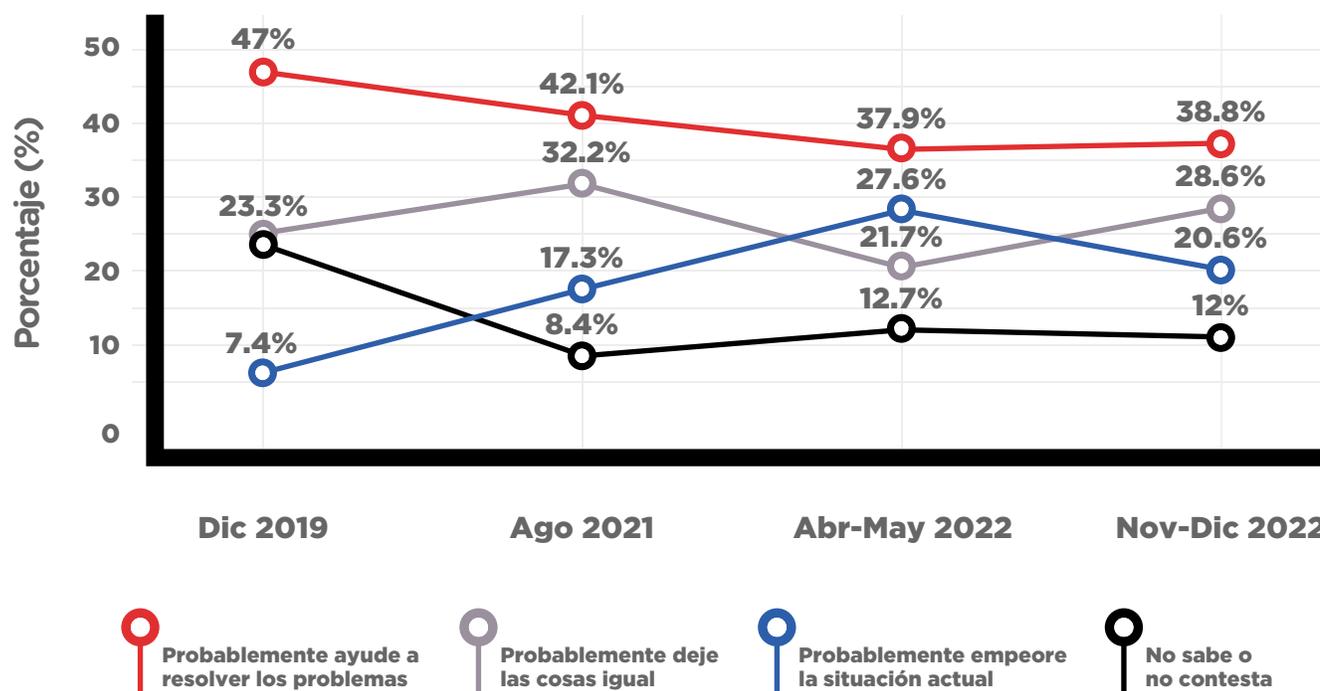


Fuente: Elaboración Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo a partir del Estudio Longitudinal Social - ELSOC (2021).

Considerando una imagen más reciente, otras encuestas de opinión pública relacionadas con el nuevo proceso constituyente 2023 han medido el interés y confianza al respecto. En general, se observa que la población chilena declara “nada de confianza” o “muy poca confianza” respecto del Proceso Constituyente (54,3% según medición enero 2023, Pulso Ciudadano). Junto con esto, sólo 2 de cada 5 personas se encuentra “interesada” o “muy interesada” en el Proceso (42%, según medición enero 2023, Pulso Ciudadano).

Un zoom específico a la población mayor se realiza mediante la Encuesta Nacional de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos (CEP). A través de sus últimas mediciones se destaca que, en general, una gran proporción del segmento 60+ considera que la Nueva Constitución probablemente ayude a resolver los problemas, aunque esta tendencia ha ido disminuyendo con el tiempo, pasando de un 47% en diciembre de 2019 a un 39% en el período de noviembre a diciembre de 2022 (Gráfico 6). Pese al descenso, este grupo sigue representando una proporción mayor frente a aquellos que piensan que dejará las cosas igual (28,6%) o que las empeorará (20,6%). Un aspecto positivo a destacar es que el porcentaje de personas que no sabe o no contesta frente a esta pregunta también ha disminuido en el período observado, por lo que se podría desprender que los seniors han ido tendiendo a tomar una posición frente al tema.

Gráfico 6. Percepción población 60+ respecto a la Constitución que resulte del proceso



Fuente: Elaboración Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo a partir de CEP 2019-2022 (N° 84-88).

Ante este escenario, la Red Voces Mayores, integrada por casi 80 organizaciones sociales que trabajan con y para las personas mayores, ha conformado una comisión de incidencia que es liderada por el Director Ejecutivo de Fundación Conecta Mayor, Eduardo Toro, y la Jefa de Políticas Públicas de Comunidades Organizadas Solidarias (COS), Nina Bertone, quienes fueron entrevistados en el marco de este reporte. Referente al actual Proceso Constituyente, mencionan que tienen dos líneas de trabajo: “Una es posicionar contenidos para que ojalá queden dentro de lo que será la propuesta de Carta Magna, y otra, es trabajar para la participación efectiva de las personas mayores en el proceso”, afirma Nina Bertone. Respecto a la segunda línea, la coordinadora recalca que la idea es promover la participación efectiva de las personas mayores, “estamos trabajando con la Secretaría de Participación Ciudadana [UC-UChile], para que las personas mayores realmente tengan un espacio para plantear sus opiniones”.

A partir de las experiencias de las personas mayores entrevistadas, quienes tienen distintos niveles de participación en el Proceso Constituyente, se identificaron tres nudos críticos centrales a partir de sus reflexiones de cara al nuevo proceso: la falta de información e interés; la importancia de la participación de las personas mayores en este proceso y la falta de educación cívica como un fenómeno generalizado que produce discriminación y reduce las ventanas de oportunidad del segmento 60+. Cada una será detallada a continuación.

2.1 ¿Falta de información e interés en el nuevo proceso constituyente?

En el relato de los entrevistados se percibe una sensación generalizada de falta de información y educación disponible respecto al nuevo proceso, lo que limita las posibilidades de participación activa en éste. Como comenta Cecilia (63 años): “El Proceso Constituyente nuevo que se nos viene debiera tener más tiempo para procesarlo y hacer una educación al respecto, porque en el fondo, lo que no sabemos es cómo educarnos en esto. Educación entre comunidades, educación cívica, es lo que no hemos tenido”. Frente a esta desarticulación y falta de información, una participante activa en organizaciones sociales ligadas a personas mayores resalta que: “Eso es lo que duele, y es lo que deberíamos hacer, salir y estar todos conectados hablando de esto en este minuto. ¡Imagínate! Estamos a una semana de votar algo tan importante”, asegura Pilar (73 años), previo a las elecciones del Consejo Constitucional de mayo 2023.

Sin embargo, y contrastando los dos procesos de elecciones constitucionales, el académico UC, Matías Bargsted, recalca ciertas singularidades respecto a los flujos de información: “[La elección de mayo 2022] tuvo condiciones contextuales que favorecen que la gente a nivel general haya estado bien informada para esa elección, sin desmedro de la dificultad intrínseca de lo que se estaba votando, donde hay especulaciones e interpretaciones constitucionales por doquier. Versus ésta [Elecciones Constituyentes mayo 2023], que fue una campaña electoral poco intensa, que se produce ya con un proceso por detrás, ya hay

“Respecto a la falta de interés e información, se debe explicitar que estas entrevistas se realizaron las semanas previas a las elecciones del 7 de mayo, por lo que pueden referir a dicho hito en específico. Hoy, y frente a la instalación del Consejo Constitucional, la Secretaría de Participación Ciudadana UC-UChile se encuentra trabajando activamente en la promoción de información y espacios de participación para toda la población nacional. Los invitamos a revisar los distintos mecanismos de participación en: <https://www.secretariadeparticipacion.cl>”.

una fatiga constitucional más importante, [además] la agenda política fue apoderada por temas no constitucionales, entonces eso favoreció que la elección sea de baja información. No obstante, había una cosa que no había para mayo 2021, que sí había para mayo 2022, que son etiquetas partidarias. Eso es súper informativo. En Chile, los nombres de los partidos son bastantes informativos en términos de las posiciones que puede adoptar un legislador [...]. Si bien había poca información, creo que había claves dando vueltas que podrían orientar el voto”.

El fenómeno de la desinformación converge con el desinterés de aquellos que han podido observar la trayectoria política desde una mirada más amplia, como es el segmento 60+. Erika (65 años), quien es presidente de un Club de Adulto Mayor, comenta: “No he visto [interés] por lo menos en las conversaciones que he tenido con mis pares, porque yo soy presidente de un Club de Adulto Mayor, y la verdad se enojan cuando tú tocas el tema, no lo quieren hablar. ¿Por qué es? Es por rabia, porque no se ha logrado nada en tantos años, porque los políticos han utilizado y engañado a las personas [...] No hay confianza en nada”. Pilar (73 años) destaca la fatiga política: “La gente se cansa, nosotros nos cansamos. Los jóvenes se cansan porque hay mucha demagogia. *Prometo, pero al momento de cumplir, no lo hago*. Entonces ahí es donde nosotros jugamos también un rol bastante importante para presionar”.

Esto se puede reflejar muy bien con los resultados de las últimas elecciones, ya que “1 de cada 5 personas no marcó ninguna referencia [vota blanco o nulo] [...] Entonces yo leo eso no sólo como falta de información, sino [...] en el fondo como un rechazo hacia cualquier forma de organización política”, destaca Matías Bargsted, académico UC.

En esta misma línea, los entrevistados perciben que este nuevo escenario dista también de la organización experimentada durante el primer proceso y el entusiasmo ciudadano que se vivió: “[Respecto al primer Proceso Constituyente] Nosotros también aportamos con ideas de lo que podría ser la Nueva Constitución, lo que fue todo escrito y enviado, porque hay una carta que se le presentó a la Convención. Esta vez no creo que haya habido tanta participación para finalizar todo lo que se trabajó en el proceso anterior”, comenta José Luis (66 años).

“Yo estaba muy entusiasmada, ‘qué rico vamos a poder hacerlo, va a estar la posibilidad de hacer algo nuevo, entretenido para todos los segmentos de edad’, pensé mucho en eso”, relata Erika, de 65 años contrastando su experiencia frente al primer proceso. Eduardo Toro de Voces Mayores, hace eco de estas reflexiones y comenta que “uno de los grandes desafíos es la desmotivación que hoy existe. [...] A pesar de que las personas mayores y organizaciones sí se lograron involucrar en la redacción de un artículo en el proceso pasado, donde hubo mucho trabajo colaborativo y en red, no fueron suficientemente escuchadas. La sociedad civil necesita garantías de que no está tocando puertas vacías”.

El diagnóstico del nuevo Proceso que entrega la profesional Nina Bertone es que “hay pocos canales [de información], lamentablemente. Creo que la Secretaría de Participación Ciudadana está trabajando por ampliarlos, pero, a diferencia del proceso anterior, son

pocas las organizaciones que hoy están difundiendo lo que está sucediendo y los medios no están interesados en el proceso. No aparece en el horario peak de la televisión o de las radios. Entonces creo que sí, efectivamente, todavía falta mucha difusión de lo que es el Proceso”. Esta ausencia informativa se suma además a la complejidad propia del contexto electoral, ya que “mientras más grande es la papeleta, uno podría hacer la correlación, es más alto el costo informativo, entonces aumenta la propensión de votar blanco o nulo”, problematiza Matías Bargsted, director del Instituto de Sociología UC.

Con esto presente, cabría esperar una mayor difusión comunicacional posterior a las últimas votaciones de Consejeros Constitucionales, que vinculan a la ciudadanía con el Proceso, y sobre todo a aquellos que además aún utilizan habitualmente los medios tradicionales como fuentes de información, como lo es el segmento 60+. Macarena Rojas, Directora Ejecutiva de CEVE UC, por su parte, nos entrega pistas sobre aquellas brechas que inciden en este desafío: “Hay barreras prácticas, que tienen que ver con que los espacios de convocatoria hacia las personas mayores no son los adecuados, se convoca desde lo online, a través de redes sociales. La otra barrera se relaciona con la imagen que tenemos de la vejez. No siempre se asocia la participación política en este grupo, como si la política fuera una preocupación de la gente más joven y no de las personas mayores, y se tiende a invisibilizar que estos temas sean intergeneracionales y que nos convocan a todos”.

2.2 Importancia de la participación de personas mayores en el Proceso Constituyente

Las personas entrevistadas ponen el foco en el potencial de participación en este nuevo Proceso Constituyente de manera diferenciada. Por una parte, se diagnostica la necesidad de dar espacio a otras generaciones, como comenta Érika (65 años): “Yo creo que los jóvenes tienen que tomar la batuta, y tomarla bien. Y nosotros los adultos, lo que podemos hacer es no decirles lo que tienen que hacer ni pensar, ellos tienen la cabeza como para tomar decisiones”.. Por otra parte, y en una dirección más bien opuesta, otros participantes mayores perciben un gran potencial para aportar al proceso: “Podemos hacer presión para que haya cambios en términos del segmento [etario]. O sea, seremos 3 de cada 10 chilenos, muchos más que niños y jóvenes que todavía no están económicamente activos, entonces la fuerza es demasiada”, declara José Luis, 66 años.

Esta fuerza, asociada a la mayor proporción de personas mayores en nuestra sociedad, se complementa con la necesidad de abordar al segmento etario desde su heterogeneidad. “En esta conversación hay distintas vejezes. A lo mejor nosotros estamos bendecidos porque podemos hablar, podemos comunicarnos, tenemos salud y podemos caminar, no todas las personas pueden”, declara Pilar de 73 años, quien colabora activamente en una organización por los derechos de las personas mayores. Por lo mismo, manifiesta que existe una responsabilidad de participación en los procesos de diálogo constituyente en función de otras generaciones: “Tenemos mucho que aportar, a nuestros nietos, aún todavía a nuestros hijos, a la nueva generación que viene, que vendrá y que le dejemos un mejor mundo. Hay que pedirles disculpas por el mundo que les estamos entregando”, (Pilar, 73 años).

Dicho esto, la cooperación de las personas mayores debe entenderse más allá del voto, como comenta Nina Bertone, Jefa de Incidencia de la Corporación de Organizaciones Solidarias: “Es muy importante seguir promoviendo la participación a nivel electoral, pero también, relevar espacios para que esa contribución pueda ser más allá de los procesos [eleccionarios]. Creo que eso es súper importante, aprovechar estas instancias de votación para también reforzar la importancia que tiene la participación de las personas mayores en todo el arco de la vida política”.

Adicionalmente, “el hecho de que [el segmento] sea la fuerza votante más grande demuestra que las personas mayores están interesadas por votar y dispuestas a participar. Nos encontramos con muchas que, a pesar de algunas dificultades como la movilización, dicen: ‘no voy a dejar de votar, porque es mi responsabilidad y tengo opinión al respecto’. Mi lectura del sufragio es que éste es parte de una búsqueda más grande, pues los mayores no sólo se quedan en el voto, sino que tienen ganas de ser parte de la vida pública y, si se les dieran más espacios, los utilizarían”, recalca Eduardo Toro.

Para la Directora del CEVE UC Macarena Rojas, lo anterior es central: “Creo que es importante la participación social y política, ya que tiende a ser invisibilizada, se asocia más la participación de personas mayores en otro tipo de actividades recreativas, de uso del tiempo libre, por ejemplo, pero hay poca importancia para estas esferas. Las personas mayores valoran estas instancias, sobre todo porque las experimentaron cuando el voto era obligatorio, y ellos tienen mayor educación cívica y tienden a ir a votar. Se tiene que relevar el aporte social y político, como en considerar su opinión y punto de vista en el desarrollo de políticas”.

En suma, es importante considerar esta reflexión en torno al desafío constitucional actualmente vigente: **“Un proceso democrático es una oportunidad para poner sobre la mesa la importancia de las personas mayores. Primero, como votantes y electores, pues son una fuerza importante. Y segundo, como sujetos de derechos, pues los temas relacionados a la vejez y el envejecimiento deben ser considerados por los políticos y los tomadores de decisiones que serán potencialmente electos”**, comenta el representante de Voces Mayores Eduardo Toro.

2.3 Discriminación como fenómeno generalizado y ventanas de oportunidades

Para concluir con las reflexiones de cara a este nuevo Proceso, las personas mayores entrevistadas son críticas respecto al actual estado de la educación cívica en el país, la que catalogan como una crisis cultural en detrimento de los derechos de las personas mayores en todos los ámbitos y que promueve la discriminación en la vida cotidiana.

Por ejemplo, José Luis relata: “Hoy mis derechos llegan hasta donde parten los tuyos, si tú vas con bolsas [en la vereda] por la derecha, y viene una pareja de frente por un espacio reducido, el que tiene que correrse eres tú, entonces tú le dices ¡oye, pero por favor!”. Asimismo, el entrevistado de 66 años comenta también una serie de situaciones de

discriminación en el ámbito laboral, que lo han obligado a una constante reinversión para mantenerse activo económicamente. Esta falta de oportunidades laborales, o de mantenerse en los puestos de trabajo más allá de la edad legal de jubilación, iría en directo detrimento del derecho al trabajo, elementos esenciales de la autonomía y libertad en la vejez. Nina Bertone comenta también que: “Vivimos en una sociedad donde el edadismo o la discriminación por edad está en todos los niveles y muy marcadamente en los decisores políticos”, elementos que imponen barreras al segmento 60+.

Los resultados del estudio “Voces de las Personas Mayores sobre Envejecimiento y Nueva Constitución” (REDEN, 2021), recalcan también este hallazgo, en tanto los participantes percibían una actitud negativa de la sociedad hacia las personas mayores, especialmente en el caso de situaciones cotidianas, como el uso del transporte público, realización de trámites y conducción de vehículos. Todo ello se relaciona con un trato minimizador e infantilizante, lo que conduce inevitablemente a la disminución de la participación de las personas 60+ en otros ámbitos de la sociedad. Éste ha sido un nudo crítico identificado como brecha para abordar ante un inminente cambio en la Carta Fundamental.

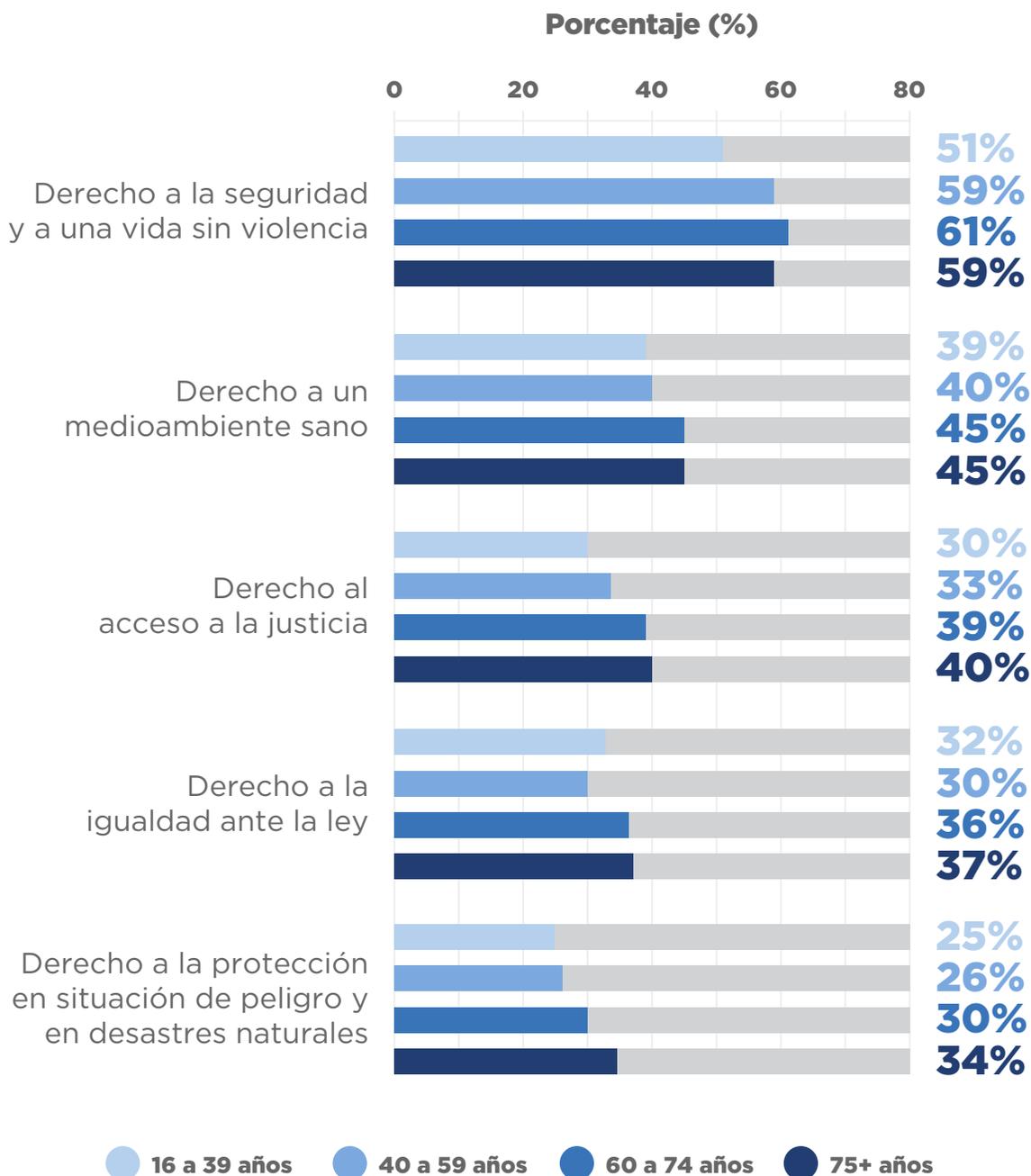
3. Las expectativas en torno a la promoción de derechos de las personas mayores en Chile: Retomando lecciones del primer Proceso Constituyente.

Frente al nuevo Proceso Constituyente se hace importante reconocer las expectativas y miradas de personas de distintas edades respecto a su propia vejez (actual o futura). Para lograr este objetivo, la Red Voces Mayores realizó dos consultas públicas¹³ en 2021, con el fin de conocer aquellos derechos que los chilenos consideran más relevantes de garantizar en una Nueva Constitución. Estas consultas contaron con la participación de 9.255 personas de todas las edades.

Frente a la pregunta sobre aquellos derechos contenidos en la CIDHPM que no están garantizados en Chile, la opinión de las personas mayores encuestadas se concentró en los siguientes derechos: derecho a la seguridad y una vida sin violencia, siendo mencionada por la mayoría de las personas 60+ (Gráfico 7). A ésta le siguen el derecho a un medioambiente sano, derecho al acceso a la justicia, derecho a la igualdad ante la ley, y el derecho a la protección en situación de peligro y en desastres naturales, siendo estas últimas dos preocupaciones levemente superiores para los encuestados de 75+ años.

¹³ Se considera la Consulta de Voces Mayores (online) y la de Fundación Conecta Mayor (telefónica)- ambas con diferentes muestras que entregan mayor variabilidad en términos etarios.

Gráfico 7. Derechos que no están totalmente garantizados actualmente en Chile (más mencionados por Personas Mayores)

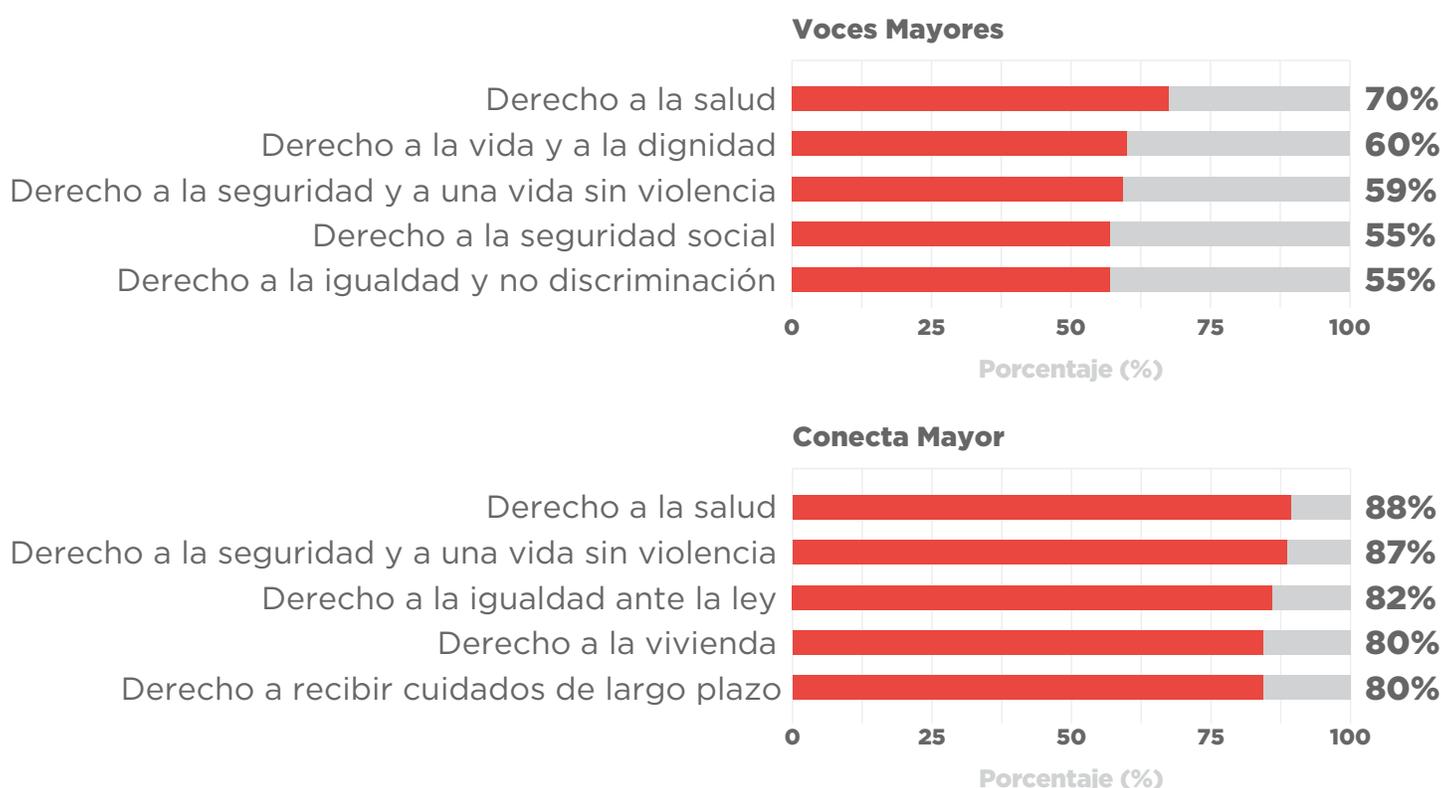


Fuente: Elaboración Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo a partir de Consulta Voces Mayores 2021.

Este escenario, marcado por preocupaciones desde la seguridad y vida sin violencia, junto con derechos de acceso a la justicia e igualdad ante la ley, recalcan la necesidad de establecer mecanismos de promoción de la capacidad jurídica de las personas mayores, así como la no discriminación por razones de edad; dimensiones presentadas como nudos críticos en el presente reporte. Lo anterior también se encuentra estrechamente relacionado con los niveles de maltrato y discriminación sufridas por este segmento, muchas veces al interior del seno familiar, lo que dificulta la persecución de dichos actos.

Al consultarles pensando en su actual o futura vejez, cuáles son los derechos que necesariamente deben estar consagrados en la Nueva Constitución (Gráfico 8), en la consulta de Voces Mayores la mayoría se considera que es el derecho a la salud, con un 70% y 88% de los encuestados respectivamente. Entre otros derechos se mencionan el derecho a la vida y a la dignidad, el derecho a la seguridad y a una vida sin violencia, el derecho a la igualdad ante la ley, y derecho a la seguridad social, entre otros.

Gráfico 8. Percepción población general respecto a los derechos que deben estar necesariamente garantizados en la Nueva Constitución pensando en su actual vejez o en su futura vejez



Fuente: Elaboración Observatorio del Envejecimiento UC-Confuturo a partir de Voces Mayores y Fundación Conecta Mayor 2021

Estos hallazgos se relacionan con diagnósticos realizados por otras instituciones, como sucede con el estudio “Voces de las Personas Mayores sobre Envejecimiento y Nueva Constitución” (REDEN,2021), donde se releva la importancia de la temática salud y seguridad social para las personas entrevistadas, con foco en acceso a salud y trato por parte de los servicios que comprende el sistema sanitario nacional. Los temas de pensiones y faltas de oportunidades laborales se presentan como nudos críticos frente al derecho de autonomía de las personas mayores. En general, estas temáticas se ven permeadas por situaciones de discriminación y edadismo, lo que aleja a la población mayor del ideal de sujetos de derecho y miembros activos de la sociedad.

Junto con esto, PNUD en su estudio “12 Voces Mayores” (Proyecto Nudo, 2021), recalca aquellos aspectos críticos a considerar, entre ellos, la baja cobertura y suficiencia de la protección social, así como acceso a la salud, lo que en su conjunto implica cubrir las necesidades básicas en calidad y dignidad de la vida de las personas mayores.

Esta realidad también se presenta en los grupos focales realizados, donde los entrevistados ponen una mayor preocupación en necesidades relacionadas con salud: “[En cuanto a la salud] Una persona está a las 7 de la mañana para hacer fila en el policlínico, tomar un número y a veces no alcanza. Se ven personas con enfermedades crónicas, con bastones y tienen que estar esperando, personas arriba de 60 años. Se debería tener un horario y médicos especiales, no estar esperando que atiendan a 20 pacientes antes que toque el número. Lamentablemente eso no es prioridad”, (Pilar, 73 años).

De esta misma manera, se relevan otros temas importantes como la capacidad de decidir sobre cómo se quiere vivir la vida cuando se está en estados críticos de salud: “Hay muchas personas que ya están muy enfermas, muy delicadas de salud, que los hijos se fueron de la casa, que están solos, que prácticamente no pueden ni siquiera participar en un club de adulto mayor porque no pueden salir de su casa por falta de movilidad y que lo único que quieren es morir”, relata Erika.

Finalmente, es importante mencionar que existe una relación entre el optimismo frente a una Nueva Constitución y las condiciones posibles de mejorar, en función de los resultados de ELSOC (2022). En este sentido, el 55,4% de las personas mayores considera “estar de acuerdo” o “totalmente de acuerdo” con que una Nueva Constitución reducirá las desigualdades en salud y educación que existen en el país, cifra similar incluso a los que indican que hará que haya menos corrupción en Chile (54,8%). Por su parte, el 62% de la población 60+ se considera “en desacuerdo” o “totalmente en desacuerdo” con que empeorarán las condiciones económicas que existen en Chile con la nueva Carta Magna. En último lugar, quedan aquellos que se consideran “en desacuerdo” o “totalmente en desacuerdo” con que la nueva Constitución tendrá poco impacto en la calidad de vida de los chilenos.

4. Hacia un nuevo desafío en la arena constitucional

Chile se encuentra en un nuevo proceso de redacción de su Carta Fundamental, la que culminará el día 17 de diciembre de 2023, fecha en la cual se celebrará un plebiscito de salida que definirá si la población nacional está a favor o en contra de la nueva propuesta. En la actualidad, se despliegan una serie de mecanismos de incidencia que permiten, entre otras cosas, hacer visible la realidad de las personas mayores y la necesidad de que éstas sean miembros activos de la redacción de esta Constitución.

Respecto a este desafío, conversamos con el abogado y profesional experto en Derechos Humanos, Sebastián del Pino, quién entrega algunos desafíos y necesidades frente a este nuevo Proceso, así como las expectativas que se pueden tener respecto a éste.

4.1 El desafío de la dispersión normativa en Chile

Uno de los principales desafíos planteados en la actualidad es la dispersión normativa para abordar la protección y promoción de los derechos de las personas mayores en nuestro país. Al día de hoy, si bien la CIDHPM se presenta como un instrumento internacional jurídicamente vinculante, a nivel interno, persisten lagunas de protección, lo que ha sido constatado por diagnósticos nacionales. Lo anterior debido a la forma en que se han planificado los mecanismos desarrollados por el Estado en torno a esta tarea, y en distintos ámbitos de acción¹⁶ lo que dificulta su seguimiento.

Respecto a lo anterior, el profesional del Derecho, Sebastián del Pino, expone algunas rutas de acción: “La manera en que se ha ido avanzando en la agenda de personas mayores en Chile no ha sido tan planificada. El primer déficit importante es que nuestro ordenamiento jurídico carece de una Ley Marco sobre vejez y envejecimiento, a diferencia de lo que pasa, por ejemplo, en materias de discapacidad (Ley N° 20.422 que recoge la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad). Entonces, a pesar de que la Convención es parte integrante de nuestro ordenamiento jurídico, y se puede invocar de manera directa, falta una ley de carácter sustantivo en reconocimiento de los derechos de las personas mayores. Sería muy positivo contar con una homologación interna del contenido de la Convención en el plano nacional”.

Respecto al plano institucional, Sebastián del Pino complementa: “Tenemos un déficit orgánico muy relevante en relación a la generación de instituciones públicas, y eso sin mencionar otros problemas que son transversales, que ya están bastante tipificados, hay diagnósticos muy importantes sobre, por ejemplo, materia de seguridad social para las

¹⁶ Los mecanismos desarrollados por el Estado de Chile en relación con los derechos estipulados en la CIDHPM se concentran en: a) mecanismos legislativos, judiciales y administrativos, por ejemplo, conjuntos de leyes y normativas, así como mecanismos de tipo administrativo, institucional, educativo o procedimental y b) mecanismos del Poder Ejecutivo a nivel central y descentralizado, con el objetivo de fortalecer las instituciones especializadas en promover la protección y promoción de los derechos de las personas mayores en las políticas públicas y/u otros mecanismos para la implementación de la Convención. (SENAMA, 2022).

personas mayores. [...]. Entonces sin duda hay ahí un tema que debería mirarse, que debería resolverse quizás en formularse una política sobre personas mayores que establezca una hoja de ruta muy clara de cómo ir asegurando los derechos de esta población, a la luz de las obligaciones que el Estado contrajo en el plano internacional”.

Ante este escenario, el abogado recalca la importancia de considerar que la CIDHPM es un instrumento jurídicamente vinculante, y por ende, requiere de acciones de debida diligencia de parte del Estado, lo que constituye un foco de mirada ante el nuevo proceso constituyente. “En general, siempre hay una crítica que se hace en cuanto a tratados internacionales, porque eso implica que el Estado debería desplegar una serie de acciones para satisfacer el deber que nace de cualquier compromiso internacional, y particularmente en el caso de los Derechos Humanos. Este compromiso implica acciones de debida diligencia por parte del Estado, de adoptar legislaciones, políticas públicas, crear institucionalidad, disponibilidad de recursos para satisfacer esas acciones. Y muchas veces ahí está la crítica, el firmar tratados sin haber hecho previamente una especie de diagnóstico o un estudio de la línea base, para ver cómo el Estado va a terminar implementando, y si es que tiene la capacidad, sobre todo fiscal, para poder llevar a cabo los compromisos de carácter internacional”.

4.2 Desde un mínimo exigible hacia un ideal esperable

Uno de los debates respecto a los procesos de cambio de la Carta Fundamental yace en la forma y fondo en que los distintos grupos de la sociedad son incorporados. Para el caso de las personas mayores, se han discutido una serie de fórmulas, entre ellas, la necesidad de contar con una propuesta específica de norma que releve la importancia y particularidades de este segmento etario, las cuales no son susceptibles a ser reducidas desde lo genérico. De acuerdo con Megret y Agnello (2021), internacionalmente, se ha evolucionado hacia un tratamiento especificado de la protección de los derechos de las personas mayores, en virtud de los instrumentos internacionales disponibles. En la actualidad, diversos diagnósticos recalcan que el tratamiento de las personas mayores en la Constitución es escaso, por lo que el proceso constituyente brinda una nueva oportunidad para incorporar protecciones expresas de los derechos de las personas mayores.

Ante esta oportunidad, el profesional y experto en Derecho, Sebastián Pino, nos entrega algunas pistas sobre diferentes niveles de incidencia que pueden tener las personas mayores en este nuevo proceso, recalcando aquel mínimo exigible e ideal esperable:

“El mínimo común podría estar dado por materias de igualdad ante la ley y no discriminación. La Constitución actual, en el Artículo N° 19 número 2, contiene una garantía de igualdad ante la ley. Eso significa que ésta no puede establecer diferencias que sean de carácter arbitrario. Pero eso no es lo mismo exactamente que una cláusula de no discriminación, en el sentido de prohibir, en este caso a un nivel constitucional, actos de discriminación, ya sea que sean ejecutados por agentes u organismos estatales o por privados [...]. Hasta ahora es el único elemento que conecta a los tres procesos y en ese

sentido podría ser advertido como un mínimo”.

Esta visión es compartida por el Coordinador de Incidencia de Voces Mayores, Eduardo Toro: “Si bien uno puede ser más maximalista o minimalista, y hay distintas opiniones respecto a eso, sí o sí uno tiene que ser maximalista en exigir la no discriminación por edad en cualquier aspecto [...] ese debería ser un mínimo exigible. La Directora Ejecutiva de CEVE UC, Macarena Roja, recalca en este punto: “Si bien hay muchos estilos y formas de redactar una Constitución, con intervenciones? más minimalistas donde no se hacen mayores especificaciones, o como el primer Proceso donde se hacían menciones a grupos prioritarios, uno debería esperar como un “desde”, que haya una mirada desde el enfoque de derecho, que explicita la no discriminación por edad, que incorpore el término personas mayores y no adultos mayores, y que ojalá haya una coherencia en **mirar hacia las necesidades de los grupos prioritarios, y en especial, de las personas mayores, desde un enfoque de derechos**”.

En el plano intermedio de expectativas, “podemos esperar que el nuevo texto defina, de una manera más clara, cuál es la posición de los tratados internacionales de Derechos Humanos, entre ellos la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las personas mayores en el plano nacional, porque la Constitución actual no es clara en ese sentido y eso ha abierto un gran debate. Sería bueno que la nueva Propuesta Constitucional pudiera también definir aquello”, afirma el abogado Sebastián del Pino.

Finalmente, y en un escenario de mayor expectativa, existe una necesidad de asegurar la disposición de reglas y principios de forma clara, el abogado puntualizó que: “Lo ideal sería justamente que la Constitución disponga de ciertas reglas y principios de manera muy clara para desarrollar medidas legislativas o políticas públicas orientadas específicamente a personas mayores. [...] [Una norma específica constitucional] yo la veo como un ideal común, porque implica dar respuesta en el plano constitucional, es decir, al máximo nivel normativo dentro del ordenamiento jurídico nacional, llegar a una situación de un grupo de la población”.

4.3 Comprender la Carta Fundamental desde un enfoque sistémico

Respecto a las expectativas sobre el Proceso, Sebastián del Pino es claro en torno a la necesidad de considerar a la Carta Fundamental como parte de un sistema que asegura la promoción y protección de los derechos de las personas mayores. “No basta solamente con mencionar una norma que promueva los derechos de las personas mayores y quedarse ahí, sino que necesariamente tiene que verse de una manera sistemática. Cómo esa norma queda inserta con otras normas. Si una norma queda consagrada, pero no va acompañada, por ejemplo, de principios de eficiencia que obliguen a las administraciones a disponer de recursos económicos para garantizar esos derechos, finalmente ese tipo de normas no va a servir de nada”, afirma el abogado.

Y recalca: “No hay que embelesarse con simples menciones, porque creo que eso no basta, sino mirar la Constitución como un sistema de normas, donde algunas tienen el carácter de principio y otras el carácter de reglas. Entonces, donde se juega todo es en cómo interactúan finalmente esos principios o reglas para obtener situaciones específicas y concretas que terminen asegurando en la práctica los derechos de esas personas. **El trabajo va mucho más allá**”, señala del Pino.

Finalmente, el abogado también pone el acento en lo positivo del Proceso, y cómo las expectativas respecto a la nueva Constitución deben emparejarse con los lineamientos y acciones de los próximos gobiernos, en favor de los derechos de las personas mayores. En este sentido, “incluso, aunque tengamos una Constitución muy florida, llena de reconocimientos de los derechos fundamentales de carácter económico y social, la Constitución siempre debe entenderse como un punto de partida para el desarrollo de instituciones políticas y administrativas, y para el desarrollo de la legislación”.

Ante esto, es claro considerar que, garantizar la cobertura y promoción de los derechos de las personas mayores en el país no es una tarea que se agota en el Proceso Constituyente, por el contrario, se debe mantener especial atención al reconocimiento de este grupo etario como sujeto de derecho, teniendo en cuenta el ecosistema de mecanismos e instituciones a cargo de velar por dicha tarea. Desde la coordinación de Incidencia de Voces Mayores concluyen: “El gran desafío es efectivamente que **el texto pueda incorporar la palabra y la voz de distintos grupos y en específico de las personas mayores** [...] En esto, la sociedad civil tiene un rol súper importante: levantar esta voz y esta opinión”, comenta Nina Bertone. “En el fondo, asegurar que **la sociedad se sienta parte de esta Carta Magna**, que sea la Carta Magna de los chilenos, y eso es un desafío gigantesco”, finaliza Eduardo Toro.

Conclusiones

El presente reporte busca ser un repositorio de información necesaria para visualizar las tareas pendientes en materia de promoción y protección de los derechos de las personas mayores en Chile. En función de recientes diagnósticos y en consideración de la revisión realizada queda en evidencia la **necesidad de seguir avanzando en la inclusión de las personas mayores en la institucionalidad nacional, sea desde el máximo del ordenamiento jurídico, es decir, la Carta Fundamental, hasta políticas públicas, promoviendo el enfoque de derecho en el debate actual y futuro.**

La ratificación de la CIDHPM en 2017 constituyó un paso histórico en el avance en materia de reconocimiento de derechos de las personas pertenecientes al segmento 60+, sin embargo, quedan lagunas en cuanto a la aprobación y creación de mecanismos desde distintos ámbitos. El desafío de la dispersión normativa dificulta la evaluación y seguimiento de los avances en la implementación del instrumento a nivel nacional, por lo que se proponen hojas de ruta para avanzar de forma coordinada.

Cabe destacar que, tal como expusieron los entrevistados expertos, las expectativas de las personas mayores, y de la sociedad chilena en general respecto a este nuevo Proceso incluyen la visibilización de grupos vulnerables en pos de su protección como sujetos de derechos. Las personas mayores son hoy una gran fuerza votante, por lo que su participación social y política no sólo es reflejo de su preponderancia en la sociedad chilena, sino también de sus expectativas y anhelos en cuanto a la promoción de sus derechos. Esto no sólo ha quedado expuesto en la gran cantidad de personas mayores activas en los procesos electorales recientes, sino también en el levantamiento de diagnósticos sobre sus necesidades en materia de participación, inclusión social, educación, seguridad, dignidad, por mencionar algunas. Las personas mayores son un grupo heterogéneo, cuya experiencia es irreductible, y por ende, se requiere una legislación para proteger sus derechos.

Finalmente, es importante considerar que una posible nueva Carta Magna debe comprenderse dentro de un sistema de ordenamiento jurídico, en donde confluyen distintos poderes del Estado, gobiernos e instituciones centrales y locales, las cuales están llamadas a fortalecerse, para elaborar más y mejores políticas públicas con enfoque de derecho. **El desafío de una Nueva Constitución no acaba con dicha tarea, sino más bien es sólo el comienzo.**

Referencias

Aranda Friz, Verónica; Abusleme Lama, María Teresa; Jeri Salgado, Tamara; Villalobos Villalobos, Mario (2022). Acciones del Estado en torno a la Convención Interamericana Sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Santiago: SENAMA-Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía* (LC/CRE.4/3/Rev.1), Santiago, 2017.

Disponible en:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41471/S1700838_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Convención Interamericana por la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015). Estudio de Brechas Legales en Chile para la Implementación de la CIDHPM (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2017).

Guzmán, E., Troncoso, R. & Fernández, M.A. (2015). Efectos del cambio de voto voluntario a voto obligatorio ¿Pro qué los votantes chilenos se quedan en la casa? *Universidad del Desarrollo*, Working Paper N°26.

Huenchuan Navarro, S. (2016). Un paso adelante para los derechos humanos. La protección de las personas mayores en las Américas. *Anuario de Derechos Humanos*, (12), 225-236. <https://doi.org/10.5354/adh.v0i12.42751>

Kornfeld, Rosa. Reportes temáticos de la Experta Independiente de DDHH de la Personas Mayores de las Naciones Unidas. Años: 2016, 2017, 2018, 2020. Extraídos de: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/IE/Pages/Reports.aspx>

Mahler, Claudia. Reportes temáticos de la Experta Independiente de DDHH de la Personas Mayores de las Naciones Unidas. Año 2021. Extraídos de: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/ie-older-persons/annual-reports>

Mackenna, B. (2015). Composición del electorado en elecciones con voto obligatorio y voluntario: un estudio cuasi experimental de la participación electoral en Chile. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 5, 49-97.

Megret, F. y Agnello, A. (2021). “La constitucionalización de los derechos de las personas mayores: una práctica emergente”, en Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, Centro de Derechos Humanos de una Universidad de Essex y Universidad de Concepción. Disponible en:

https://www.districtglobal.org/assets/uploads/megret_la_constitucionalizacion_de_los_derechos_de_las_personas_mayores.pdf

Proyecto NODO (2021). 12 voces mayores. Conversaciones sobre derechos humanos,

igualdad de género y desarrollo sostenible. Santiago de Chile, Sistema de las Naciones Unidas en Chile. Disponible en:
<https://chile.un.org/sites/default/files/2021-05/12%20voces%20mayores%20%28NODO%20Series%2060%2B%29.pdf>

REDEN (2021). Documento constituyente “Derechos de las personas mayores en la nueva constitución: aportes desde la Universidad de Chile”. Red Transdisciplinaria sobre Envejecimiento (REDEN), Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

REDEN (2021). Documento Constituyente Transdisciplinario “Voces de las personas mayores sobre envejecimiento y Nueva Constitución”. Red Transdisciplinaria sobre Envejecimiento (REDEN), Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

S. Huenchuan (2009), Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas, , Libros de la CEPAL (LC/G.2389-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009

S. Huenchuan (2004), Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina, Serie Población y Desarrollo, N° 51 (LC/L. 2115-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Observatorio del Envejecimiento UC para un Chile con Futuro

Reporte “Personas Mayores en la Constitución. Oportunidades y expectativas ante un nuevo proceso”

Investigadores

Valentina Jorquera Samter
Carolina Cornejo Cortés

Asistentes de Investigación

Nicole Cortés
Josefina Gambardella
Mariana Oliva Márquez

Comité Académico Asesor

Macarena Rojas Gutiérrez
M. Soledad Herrera Ponce
Sara Caro Puga
Ignacio Cabib

Edición Lingüística

Macarena Pye

Asistentes de edición

Dirección de arte Agencia Dale Publicidad

Por favor cite este reporte así:

Observatorio del Envejecimiento (2023). Personas Mayores en la Constitución. Oportunidades y expectativas ante un nuevo proceso, Año 4, v22. Centro de Estudios de Vejez y Envejecimiento de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Compañía de Seguros Confuturo.