



Minuta Proyecto de Ley: Envejecimiento Positivo

Octubre 2025

Ref.: Boletín N°13822-07 (matriz) para promover el envejecimiento positivo, el cuidado integral de las personas mayores, y el fortalecimiento de la institucionalidad del adulto mayor. Refundido con los boletines N°12451-13 y N°12452-13.

Mensaje: ingresado en octubre del 2020, en tercer trámite en el Senado y con urgencia de carácter de suma.

I. Introducción

Chile atraviesa un cambio demográfico acelerado: según el INE, hoy **1 de cada 5 personas tiene 60 años o más**, y en 2050 será **1 de cada 3** (INE, *Envejecimiento en Chile*, 2023). Esto plantea desafíos sociales, económicos y culturales profundos, entre los que están sostener un sistema de pensiones y cuidados justo, evitar el maltrato y la discriminación por edad, y garantizar la participación plena de las personas mayores en la vida pública.

En este contexto surge el **proyecto de ley de envejecimiento positivo**, que busca **reconocer y proteger los derechos de las personas mayores, ampliar la institucionalidad existente, reforzar las políticas públicas en la materia y promover el envejecimiento positivo y el cuidado integral**. La propuesta pretende pasar de un modelo fragmentado, basado en programas dispersos, a un marco legal integral de derechos y obligaciones, en línea con compromisos internacionales asumidos por Chile.

II. Antecedentes

- **En el aspecto demográfico y de dependencia**, Chile pasará de 20% de mayores de 60 años hoy a más de 30% en 2050. Y al menos un 8% tendrá dependencia severa.
- La **institucionalidad chilena** para personas mayores se organiza principalmente en torno al Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), creado en 2002 y dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Actualmente coordina más de **70 programas**, enfocados en áreas como participación comunitaria, apoyo económico y residencias de larga estadía (ELEAM). Sin embargo, en este último punto, su alcance es, hasta ahora, limitado: por ejemplo, en materia residencial existen cerca de **24.000 cupos disponibles frente a una demanda estimada de 240.000**.
- En materia internacional, Chile ratificó en 2017 la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015). Este tratado obliga a los Estados a reconocer la vejez como etapa de dignidad, combatir la discriminación por edad y garantizar acceso a justicia, cuidados y participación.
- En el plano comparado, los países de la OCDE enfrentan desafíos similares, pero tienen mayores niveles de inversión: en promedio, destinan **1,5% del PIB a cuidados de largo plazo**, mientras Chile invierte menos de **0,4%**. Modelos como el de España (Ley de Dependencia, 2006), Portugal (Estatuto do Maior, 2012) o Japón (Seguro Universal de Cuidados, 2000) muestran distintos caminos institucionales para responder al envejecimiento poblacional.
- Sobre esta base, el proyecto de ley chileno busca establecer un **marco integral de derechos y garantías para las personas mayores**, junto con reforzar la institucionalidad encargada de velar por su cumplimiento.

III. Contenido del Proyecto

El proyecto se estructura en cinco grandes ejes: principios y definiciones; catálogo de derechos; institucionalidad; financiamiento; y disposiciones transitorias.

A. Título Preliminar (arts. 1 a 4): objeto, principios y conceptos

- **Objeto (art. 1):** promover, proteger y asegurar el reconocimiento y pleno goce de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas mayores, en condiciones de igualdad, contribuyendo a su inclusión, integración y participación en la sociedad.

- **Principales obligados (art. 2):** el Estado, las comunidades, las familias y las propias personas mayores, quienes deben respetar y promover estos derechos.
- **Principios (art. 3):** dignidad, autonomía, igualdad y no discriminación, participación, curso de vida, progresividad, pertenencia territorial y tutela judicial efectiva.
- **Definiciones (art. 4):** persona mayor (60+), cuarta edad (80+), envejecimiento, vejez, desventaja y abandono social.

B. **Título I (arts. 5 a 20): derechos de las personas mayores y acciones del Estado**

Se consagra un **catálogo de derechos**, que articula el proyecto con la Convención Interamericana y otros cuerpos legales:

- **Igualdad y no discriminación (art. 5):** se prohíbe el edadismo, en coordinación con la Ley Zamudio.
- **Trato digno y atención preferente (art. 6):** en servicios públicos y privados.
- **Acceso a la justicia (art. 7):** trato preferente en tribunales, prioridad en causas con riesgo vital o de salud, debido proceso.
- **Promoción y protección de derechos (art. 8):** a cargo del INDH, que adquiere nuevas facultades de litigio y monitoreo.
- **Derecho a la independencia y autonomía (art. 9):** se reconoce la capacidad de decidir libremente sobre su vida y entorno, garantizando apoyo en casos de limitación.
- **Vida libre de violencia y abandono social (art. 10):** el abandono social se tipifica como violencia.
- **Abuso Patrimonial y Económico (art. 10 inc 2º):** se sanciona los actos de explotación o apropiación indebida de bienes de personas mayores.
- **Derecho a la accesibilidad y movilidad personal (art. 11):** garantiza acceso a espacios, transporte y la información (ajuste para movilidad razonable).
- **Derecho a la participación e integración comunitaria (art. 12):** promueve la inclusión social, política y cultural, con presencia en consejos y organizaciones locales.
- **Derecho a la salud (art. 13):** se establece una Política Nacional de Salud de Personas Mayores, con énfasis en prevención, salud mental, consentimiento informado y ajustes razonables.
- **Derecho a la educación (art. 14):** promueve el acceso a actividades educativas, culturales y de alfabetización digital, favoreciendo la actualización y la participación social.
- **Derecho al ocio, deporte, vida activa y turismo (art. 15):** fomenta la actividad física, recreativa y turística adaptada a través de programas interministeriales.

- **Derecho al trabajo (art. 16):** prohíbe la discriminación laboral por edad e impulsa medidas de capacitación, reinserción y emprendimiento.
- **Derecho a la información (art. 17):** asegura el acceso a información clara y oportuna sobre programas, beneficios y servicios públicos.
- **Derecho a la libertad de expresión y opinión (art. 18):** protege la libre expresión y participación de las personas mayores en decisiones que afecten su vida y entorno.
- **Derecho a la conectividad y alfabetización digital (art. 19):** impulsa la inclusión tecnológica y la formación digital como medios de integración y autonomía.
- **Derecho a la privacidad e intimidad (art. 20):** nuevo derecho incorporado por la Cámara.

C. **Título II (arts. 21 a 23): Política Nacional de Envejecimiento**

- La política pasa a ser obligatoria en su dictación, y debe ser elaborada por el Ejecutivo en un plazo máximo de 6 meses desde la entrada en vigencia de la ley.
- En cuanto a sus contenidos, seguirá siendo un instrumento de orientación y coordinación para ministerios y servicios, salvo que otras leyes traduzcan sus lineamientos en obligaciones específicas.

D. **Título III (art. 24): abandono social de la persona mayor**

- Se regula como figura autónoma: situación en que una persona mayor carece de apoyo familiar o comunitario.
- El juez de familia podrá adoptar medidas de protección, cautelares y de restitución.

F. **Título IV (arts. 25 a 28): acceso a actividades culturales, artísticas y deportivas**

- Nuevo título agregado en la Cámara de Diputados.
- Busca garantizar acceso y participación activa en la vida cultural, con apoyo interministerial (MDSF, MINCAP, MINDEP).

G. **Título V (arts. 29 a 32): modificaciones legales**

Introduce cambios en distintas leyes:

- **Ley 19.968 (Tribunales de Familia):** crea procedimiento especial en casos de abandono social.
- **Código del Trabajo:** se contempla un contrato especial para trabajadores mayores.
- **Ley 20.530 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia):** fortalece atribuciones en materia de envejecimiento.

- **Ley 19.828 (SENAMA):** amplía funciones y atribuciones.

H. Disposiciones Transitorias (7 en total)

- Dictación de reglamentos por MDSF en 1 año (arts. 3° y 6° transitorios).
- Evaluación de la ley al 3er año de vigencia por MDSF y Hacienda (art. 4° transitorio).
- Financiamiento inicial con presupuestos vigentes; en lo faltante, con Tesoro Público (art. 6° transitorio).

IV. Comentarios

A. Avances y tensiones en abandono social y patrimonio

- **Avance normativo:** la tipificación del **abandono social** y del **abuso patrimonial** constituye un progreso, pues otorga reconocimiento legal y vías de sanción. Sin embargo, su eficacia dependerá de la capacidad real de los tribunales y de la oferta programática, lo que hoy aparece limitado.
- **Críticas de la Corte Suprema no resueltas:** el Oficio N°362/2024 advirtió riesgos por la eliminación de la exigencia de acreditar lucidez en actos patrimoniales y por la vaguedad del concepto de abandono social. Ninguna de estas observaciones fue corregida sustantivamente, lo que puede derivar en **abusos económicos y sobrecarga judicial**.
- **Autonomía acompañada insuficientemente resguardada:** la prohibición genérica de acreditar lucidez, aunque busca evitar discriminación, puede abrir espacio a fraudes y abusos patrimoniales contra personas mayores vulnerables, debilitando la necesaria **combinación entre autonomía y protección**.

B. Riesgo de repetir el patrón de niñez en justicia y oferta programática

- **Sobrecarga judicial:** la creación del procedimiento de abandono social aumentará la carga de los tribunales de familia, ya hoy saturados. En 2023 más de **60 mil niños** quedaron en espera de medidas judiciales; es previsible que ocurra lo mismo con adultos mayores, generando causas abiertas pero sin respuesta efectiva.
- **Derivaciones sin cobertura real:** el proyecto contempla medidas como internación y derivación a programas, pero la oferta actual es insuficiente y financieramente frágil, especialmente en el caso de residencias. El riesgo es que, como en niñez, existan **sentencias sin programas disponibles**.

- **Debilidad institucional:** el paso de coordinadores a Directores Regionales en SENAMA, con facultades para informar la oferta y participar en derivaciones, puede terminar replicando el mismo problema que en niñez: **falta de coordinación efectiva entre tribunales, servicios y programas.**

C. Financiamiento e institucionalidad insuficiente

- **Subestimación de costos fiscales:** el Informe Financiero reconoce la contratación de 37 funcionarios permanentes con un gasto anual superior a \$2.000 millones. Experiencias como el diseño en la tramitación del Sistema Nacional de Cuidados muestran que los costos reales pueden triplicar las proyecciones en lo que este costo real de programas y costos institucionales (0,5% del PIB estimado vs. 1,2–1,5% real).
- **Ilusión presupuestaria y burocrática:** el fortalecimiento de SENAMA e INDH supone más recursos para instituciones (para proteger derechos), pero no necesariamente mayor cobertura de programas. Se repite el patrón de destinar gasto a estructuras sin mejorar servicios directos.
- **Bien común y realismo fiscal:** el catálogo de derechos es ambicioso, pero carece de financiamiento proporcional. Una política que promete más de lo que puede cumplir genera frustración y erosiona la confianza institucional.

D. Brechas territoriales y comunitarias

- **Falta de apoyo a municipios:** la ley apenas menciona a los municipios, pese a que en la práctica son la **primera puerta de entrada** para las personas mayores. Sin financiamiento las comunas con mayor capacidad podrán impulsar programas o articulación local, las más pobres quedarán rezagadas, generando **nuevas brechas territoriales.**
- **Débil articulación con la familia y la comunidad:** aunque se menciona la corresponsabilidad, no hay mecanismos de apoyo concreto a cuidadores. El Estado aparece como actor predominante, con riesgo de desplazar la primera red de cuidado.
- **Oportunidad perdida en solidaridad intergeneracional:** el proyecto crea consejos y participación, pero no fomenta vínculos con jóvenes, universidades y organizaciones, desaprovechando un recurso clave de cohesión social.

- **Ausencia del rol estructurante de la familia:** el proyecto omite reconocer a la familia como la red fundamental de cuidado. Sin apoyos a cuidadores familiares —incentivos, formación, subsidios—, los derechos corren el riesgo de quedar como promesas vacías.

E. Riesgos del contrato especial de trabajo para mayores

- La creación de un contrato laboral específico busca incentivar la empleabilidad, pero puede producir el efecto contrario: **desincentivar la contratación** de personas mayores por temor a rigideces o sobre costos. En lugar de integrarlos al mercado laboral común, se corre el riesgo de crear un régimen paralelo y menos atractivo, que aumente su exclusión.

F. Ambigüedad en el objeto y en el rol del INDH (arts. 1 y 8)

- El **art. 1** plantea un **mandato amplio de promoción y protección sin delimitar alcances ni responsabilidades**, lo que debilita su aplicabilidad. A su vez, el **art. 8** otorga al INDH **funciones de promoción** de derechos de personas mayores que se **superponen con SENAMA** y carecen de mecanismos de coordinación.
- **En la comisión del Senado se recomendó su rechazo parcial en Sala**, por la falta de claridad y el riesgo de duplicidad institucional.

Conclusión

El proyecto de ley sobre personas mayores constituye un **avance normativo relevante**, al instalar un marco integral de derechos en línea con la **Convención Interamericana** y al reconocer expresamente dimensiones como justicia, salud, participación y no discriminación. Representa un cambio cultural en la forma de concebir la vejez: no solo como etapa de fragilidad, sino como parte activa de la vida social.

Sin embargo, el texto aprobado presenta limitaciones que pueden convertirlo en un **catálogo declarativo más que en una política eficaz**. Para evitarlo, se requiere:

- **Coordinación y cobertura real:** articular SENAMA, INDH y municipios para que los derechos reconocidos se traduzcan en programas efectivos.
- **Financiamiento estable y realista:** avanzar desde el gasto basal en burocracia hacia recursos que lleguen directamente a servicios y apoyos en el territorio.
- **Protocolos judiciales claros:** garantizar tutela efectiva en tribunales de familia, evitando que la amplitud de conceptos como abandono social genere listas de espera e inseguridad jurídica.

- **Apoyo a familias y comunidades:** incluir incentivos y programas que fortalezcan al primer entorno de cuidado, evitando el desplazamiento de la corresponsabilidad social por un Estado asistencialista.
- **Protección patrimonial con autonomía:** prevenir abusos económicos sin debilitar la capacidad de decisión de las personas mayores.