

IV. La Democracia y la Ciudadanía

La democracia “es el gobierno del pueblo,
por el pueblo y para el pueblo”.
Abraham Lincoln.

1. Introducción

El término “democracia” proviene del griego antiguo. Fue acuñado en Atenas en el siglo V antes de Cristo a partir de las palabras “*demos*” (pueblo, población) y “*kratos*” (gobierno, poder, autoridad), es decir, un gobierno del pueblo.

Hoy entendemos a la democracia como un régimen político donde la titularidad del poder la ejerce el pueblo a través de mecanismos institucionales¹. En el mundo contemporáneo, existen una pluralidad de ideas, concepciones y usos para el concepto de democracia. En la mayoría de los casos, la palabra “democracia” es usada no solo como forma de gobierno, sino como sinónimo de libertad, de igualdad, de gobierno de mayoría, de justicia social, de fraternidad, de participación, de respeto a las minorías, etc.

Por otro lado, la democracia constituye un régimen político que implica no solo una forma de gobierno y estructura económica social en el que todos los miembros de la nación están llamados a intervenir en su dirección, en pro del interés

¹ Por lo mismo, la antigua democracia griega hoy no sería considerada un modelo democrático, pues excluía a parte importante de la población como mujeres, esclavos y otros grupos.

común. La idea de democracia implica también valores, actitudes y conductas democráticas. Esto se entiende así, pues el fundamento de la democracia es el reconocimiento de la dignidad de la persona humana. Como todas las personas son merecedoras de respeto y consideración, la forma en que nos conducimos como sociedad debe respetar la opinión de todos. Las personas son libres, lo que implica que tienen la facultad de decidir y elegir, esta libertad permite tomar decisiones en forma responsable.

La democracia es reconocida también como la forma de organización social y política que mejor garantiza el respeto, el ejercicio y promoción de los derechos humanos (Robinson y Zalaquett, 2008). Relación que puede verse en el artículo 21(3) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se debe expresar mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

Sin embargo, la democracia, es perfectible, pudiendo profundizarse, o bien, verse afectada, dependiendo de cómo se configure cada sistema institucional.

2. Características o atributos de la democracia

Si bien no existe un único modelo de democracia, a nivel general se pueden mencionar las siguientes características esenciales que la componen (Dahl, 2004):

- Elecciones libres, periódicas y limpias: Los ciudadanos pueden participar en ellas tanto en calidad de votantes como de candidatos (si bien pueden imponerse restricciones en términos de edad y residencia).
- Libertad de expresión: Los ciudadanos pueden expresarse en público sobre una amplia gama de temas políticamente relevantes sin temor al castigo.
- Fuentes de información independientes: Existen fuentes de información política que no se hallan bajo control del gobierno ni de un grupo único y cuyos derechos a publicar

información o difundirla de otro modo están protegidos por ley; es más, todos los ciudadanos tienen derecho a buscar y emplear dichas fuentes de información.

- Libertad de asociación: Los ciudadanos tienen el derecho de formar organizaciones políticas independientes y participar en ellas, incluidos los partidos y los grupos de interés.

Asimismo, existen elementos o dimensiones que contribuyen a la calidad de la democracia (O' Donnell, 2008):

- a. Participación: Un régimen no puede ser democrático a menos que garantice a sus ciudadanos los derechos de participación política, incluyendo el derecho a voto. Sin embargo, una buena democracia debe asegurarse de que todos ciudadanos estén en la condición de hacer uso de estos derechos formales, permitiéndoles votar, organizarse, realizar asambleas, protestas, *lobby* por sus intereses, y otras maneras de influir en el proceso de toma de decisión.
- b. Estado de Derecho: Los ciudadanos son iguales ante la ley, las leyes son conocidas públicamente, universales, estables, no retroactivas (salvo excepciones), y aplicadas de manera justa y consistente a todos los ciudadanos por un poder judicial independiente.
- c. Competencia: Debe existir competencia regular, gratuita y justa entre los distintos partidos políticos. Dependiendo del tipo de sistema electoral, existirá mayor o menor alternancia en el poder.
- d. Rendición de cuentas o accountability vertical: La obligación de los líderes electos a responder por sus decisiones políticas, tanto a los electores como a otros cuerpos constitucionales.
- e. Existencia de un sistema de contrapesos: Quienes han sido electos deben responder a otros actores e instituciones que tengan la experticia y autoridad legal para controlar y sancionar su comportamiento. Se manifiesta generalmente como monitorear, investigar y hacer cumplir la ley por una serie de agencias gubernamentales independientes; por ejemplo: la oposición en el parlamento, los comités investigativos parlamentarios, cortes constitucionales, agencias de auditoría, comisiones contra la corrupción, banco central, administración electoral independiente, entre otros.
- f. Libertad: Parte de las dimensiones sustantivas de la democracia. Puede verse como constituyente de tres tipos de derechos: políticos, civiles y sociales. Los derechos políticos incluyen el derecho a voto, a ser electo, a realizar campaña y a organizar partidos políticos. Los derechos civiles esenciales incluyen la libertad personal, seguridad, privacidad, libertad de pensamiento, expresión e información, libertad de

credo, de asamblea, de asociación y organización, incluyendo el derecho de formar y ser parte de sindicatos y partidos políticos; libertad de movimiento y residencia; y el derecho a defensa legal y al debido proceso (O' Donnell, 2008). Finalmente, los sociales y culturales incluyen el derecho a la propiedad, al trabajo digno y libre, a la salud, a la seguridad social, a la educación, a sindicarse libremente, a la vivienda, al matrimonio, a la alimentación, entre otros.

3. La democracia como derecho

En Chile, la democracia tiene fuente constitucional, pues sienta sus bases en la Constitución Política de la República donde se establece la organización y atribuciones de los poderes públicos como también se reconocen y garantizan los derechos humanos. La Carta Fundamental, en su artículo 4º, dispone que “Chile es una república democrática”.

Existen también diversos instrumentos internacionales que reconocen a la democracia, a saber, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículos XX, XXIV, XXXII y XXXIV; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23. En el mismo sentido, otros tratados aluden a la participación democrática, así: la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer, artículos 7 y 14 (2. a); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, artículo 5, y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en su artículo 42.

Los Estados Americanos, por su parte, han suscrito la Carta Democrática Interamericana que en su artículo 1 dispone:

“Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”.

Valores esenciales democráticos

- La dignidad de la persona: reconocimiento y valoración integral de todos los individuos por el hecho de ser personas. Todos, cualquiera sea su sexo, orientación sexual, identidad de género, edad, etnia, estirpe, condición de discapacidad, condición socioeconómica y cultural, tienen una misma dignidad inalienable. Como todos tienen igual dignidad y derechos, ninguna persona por sí misma puede imponer su voluntad sobre las demás. Así, solo un gobierno que esté basado en el respeto a la decisión de todos puede ser legítimo.
- La libertad: característica de toda persona humana que la trae consigo al momento de nacer. Ella le permite optar o elegir, tomar decisiones, definir su vida personal y social. La libertad es inherente a nosotros mismos y puede permitir tanto aciertos como errores.
- La igualdad: valor que se reconoce a todas las personas humanas por igual. Tal como reconocen diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y nuestra Constitución, todos nacemos iguales en derechos y dignidad y, por lo tanto tenemos la posibilidad de participar, en igualdad de condiciones, de la vida en sociedad. Esto se consagra, a nivel constitucional, en la igualdad ante la ley y el derecho a no ser discriminado arbitrariamente; la universalidad del voto, entre otras.
- Respeto, promoción y garantía de los derechos humanos: el Estado está obligado al respeto de los derechos de las personas, a promoverlos y garantizarlos sea a través de normas jurídicas, políticas públicas y mecanismos eficaces ante un Poder Judicial independiente. Los ciudadanos tienen, por su parte, la responsabilidad de valorar, respetar y promover los derechos de sus semejantes en el medio social en que se desarrollan.
- La autodeterminación del pueblo o la soberanía popular: constituye el reconocimiento efectivo de que el pueblo, es decir, el conjunto de ciudadanos-electores a través del sufragio universal, tiene la capacidad y el poder de elegir el tipo de gobierno que estime conveniente con total independencia y libertad, con pleno respeto a los derechos fundamentales. El pueblo es la fuente donde nace y se origina el poder del Estado, quien, a través de mecanismos y canales de participación, lo delega en autoridades o gobiernos. Ninguna persona o grupo tiene el derecho de imponer, sin el consentimiento democrático, una determinada forma de organización política.

4. Formas de gobierno

a) Gobierno presidencialista o presidencial

El gobierno o sistema presidencial es aquella forma institucional en la que la Constitución Política establece una división de poderes en donde el Poder Ejecutivo es ejercido por un Presidente de la República que concentra funciones como Jefe de Estado (es decir, quien representa la unidad del Estado a nivel interno e internacional) y Jefe de Gobierno (es decir, es el responsable del gobierno de un estado o de una subdivisión territorial de este).

Surgió en los Estados Unidos en 1787, cuya Constitución creó el cargo de Presidente de los Estados Unidos de América, el cual no era elegido por el Congreso, sino electo por votación. Este sistema forma parte de la tradición de los países de América Latina y se caracteriza por un Poder Ejecutivo fuerte, en comparación con los otros poderes del Estado.

Chile es un ejemplo de gobierno presidencialista. La Constitución Política dedica su Capítulo IV al Gobierno, y en especial al Presidente de la República (artículos 24 y siguientes). Así se dispone: “El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado” (artículo 24).

Dentro de sus características el Presidente de la República dispone de atribuciones colegislativas junto con el Congreso Nacional, Parlamento o Poder Legislativo, tales como: iniciativa de ley, declaración de urgencia en la tramitación de los proyectos de ley, participación en el debate parlamentario de la ley a través de los Ministros de Estado, veto parcial, entre otros. En Chile, estas atribuciones especiales se encuentran contempladas en la Constitución Política de la República.

Los Presidentes de la República ejercen por un periodo de tiempo determinado y no pueden ser removidos de su cargo, como en los sistemas parlamentaristas. También existe una división rígida del poder en sus tres ramas: legislativo, ejecutivo y judicial, que se sostiene por pesos y contrapesos, es decir, estas se controlan entre sí. Ejemplos de ello es la posibilidad del presidente de vetar leyes, que el parlamento deba aprobar algunos nombramientos del Presidente, que el Poder Judicial pueda declarar la inconstitucionalidad de una norma, entre otras.

En nuestro país, la Constitución Política establece que el Presidente “será elegido por votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos” (artículo 26).

b) Gobierno parlamentario

El gobierno parlamentario, Democracia Parlamentaria o Parlamentarismo, es un sistema de gobierno en que la elección del Poder Ejecutivo (Gobierno) emana del Poder Legislativo (Parlamento o Congreso) y, por tanto, es políticamente responsable ante este. Se le califica como un régimen democrático, representativo, de separación flexible o colaboración de poderes, ya que tanto el Parlamento como el Consejo de Ministros, que es un órgano colegiado encabezado por un Primer Ministro, colaboran en la gestión de gobierno, pudiendo el Parlamento destituir a uno de los ministros con “voto de censura” o “denegación de confianza”, así como el Ejecutivo solicitar al Jefe de Estado la disolución de una de las cámaras o el órgano legislativo completo.

En estos sistemas existe un Jefe de Gobierno y un Jefe de Estado. El primero recibe distintas denominaciones (Primer Ministro, Canciller). Así como los Ministros es elegido entre sus pares en el Parlamento. Por su parte el Jefe de Estado (Rey o un Presidente de la República) carece de facultades decisorias en el proceso político, aunque representa internacionalmente al Estado, además de cumplir un papel simbólico como factor de integración nacional, como por ejemplo: La Reina Isabel II del Reino Unido, que tiene funciones constitucionales, representa al Reino Unido ante el mundo y es gobernadora suprema de la Iglesia de Inglaterra.

Entonces según quién sea el Jefe de Estado, se distinguen regímenes parlamentarios monárquicos y republicanos:

- Gobierno parlamentario monárquico: Sistema que ocurre en los Estados donde un Rey, Emperador o Príncipe es el Jefe de Estado. Su permanencia en el cargo está determinada a partir de las normas de sucesión al trono. Ejemplo: El Reino Unido de Gran Bretaña o el Reino de España.
- Gobierno parlamentario republicano: El Jefe de Estado es un ciudadano que asume como Presidente de la República por medio de una elección realizada en el Parlamento, por un período determinado de tiempo. Ejemplos: Italia y Grecia.

Los sistemas de gobierno parlamentarios pueden clasificarse también de acuerdo a la existencia o no de mecanismos jurídicos que regulen la relación entre los poderes, distinguiéndose: los clásicos, donde prácticamente no hay una regulación jurídica entre el Ejecutivo y el Legislativo (Inglaterra), y los racionalizados (Grecia, España), donde sí se encuentra una normativa, ya sea en la Constitución y las leyes, en materia de relación de poderes, sus restricciones, etc.

c) Gobierno semipresidencial

Es una modalidad de presidencialismo atenuado, puesto que no todos los regímenes pueden ser encuadrados perfectamente en una u otra categorización. Surgen históricamente en el siglo XX en particular en la Europa continental, como por ejemplo: La República Francesa, la República de Portugal y la República de Austria.

Se caracteriza por un Poder Ejecutivo que reside el Presidente de la República electo por sufragio universal, así como también por un Primer Ministro elegido por el Parlamento. Ambas figuras poseen igual autoridad dentro de las decisiones de Gobierno, por lo que se le denomina Ejecutivo Dual.

5. La Ciudadanía²

a) La Ciudadanía en la Constitución Política de 1980

Nuestra Constitución Política dice quienes son ciudadanos y los derechos que emanan de esta calidad:

Artículo 13.- Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.

La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran.

Los ciudadanos con derecho a sufragio que se encuentren fuera del país podrán sufragar desde el extranjero en las elecciones primarias presidenciales, en las elecciones de

² Esta parte del capítulo fue elaborada a partir del trabajo desarrollado en el marco de la Licitación 2020-3-LE162016 “Elaboración de Marco de Competencias y Plan de Formación de Ciudadanía Digital” cuyo ejecutor fue la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Dicho trabajo se enmarca dentro del proyecto “Fortaleciendo la Democracia a través del Ciudadanía Digital en Chile y México”, desarrollado por La Biblioteca del Congreso Nacional de Chile y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de México y financiado por el Fondo Conjunto de Cooperación México–Chile (convocatoria 2015).

Presidente de la República y en los plebiscitos nacionales. Una ley orgánica constitucional establecerá el procedimiento para materializar la inscripción en el registro electoral y regulará la manera en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios en el extranjero, en conformidad con lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 18.

Tratándose de los chilenos a que se refieren los números 2° y 4° del artículo 10, el ejercicio de los derechos que les confiere la ciudadanía estará sujeto a que hubieren estado avecindados en Chile por más de un año.

Por otra parte, hay que señalar que la calidad de ciudadanos se vincula con la de nacionalidad, existiendo reglas especiales, de acuerdo al último inciso del artículo 13 transcrito, para los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero y quienes obtienen la nacionalidad chilena por gracia, quienes pueden ejercer sus derechos de ciudadanos si llevan más de un año avecindado en Chile.

La Ley N° 18.556 regula las materias vinculadas con el ejercicio del derecho a sufragio y en particular las que dicen relación con la inscripción automática de los mayores de 17 años en el Registro Electoral (aún cuando solo están habilitados para votar los que hayan cumplido 18 años al momento de la elección) y el voto de chilenos en el extranjero. Por su parte, el artículo 17 de la Constitución Política establece las causales de pérdida de la ciudadanía, a saber:

- 1°.- Por pérdida de la nacionalidad chilena;
- 2°.- Por condena a pena aflictiva, y
- 3°.- Por condena por delitos que la ley califique como conducta terrorista y los relativos al tráfico de estupefacientes y que hubieren merecido, además, pena aflictiva.

En el caso de los condenados a pena aflictiva (esto es condenados a penas de presidio o reclusión, entre otras, superiores a tres años y un día), la ciudadanía se recupera una vez extinguida la responsabilidad penal, mientras que quienes son condenados por delito terrorista o por tráfico de estupefacientes pueden solicitar su rehabilitación al Senado una vez cumplida la condena.

Ahora bien, nuestra Constitución no solo otorga el derecho de votar a los chilenos, sino que también a los extranjeros. Así, en relación con el derecho a sufragio activo, el artículo 14 de la Constitución dispone que los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, mayores de 18 años y que no han sido condenados a pena aflictiva, tienen derecho a sufragio en los casos y formas que determine la ley.

En todo caso, para poder optar a cargos de elección popular (sufragio pasivo) se requiere que los extranjeros hayan obtenido la nacionalidad chilena y además que hayan transcurrido cinco años desde esa fecha. Sin embargo, las personas

nacionalizadas de esta forma no pueden postular al cargo de Presidente de la República, por impedirlo el artículo 25 de la Constitución Política.

b) Definición y origen del concepto

El Diccionario de la Lengua Española entrega tres definiciones de ciudadanía:

1. Cualidad y derecho de ciudadano.
2. Conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación.
3. Comportamiento propio de un buen ciudadano.

El concepto de ciudadanía está unido al de ciudadano, que el mismo diccionario define como “Persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes.”. Es esta relación entre ciudadanía y ciudadano la que nos sirve como punto de partida para fijar un origen del concepto, esto es, la necesidad de los individuos de vivir en sociedad y la existencia de una interdependencia entre todos aquellos que la conforman.

Según Juan Antonio Horrach (2009)³, en la antigua Grecia, el modelo Ateniense de ciudadanía se construye a partir de los cambios en la forma de gobierno de esa Ciudad-Estado: en ella se pasó de un sistema jerárquico, en que los gobernantes debían rendir cuenta a los ciudadanos, a un sistema de ejercicio directo del poder por parte de estos últimos, ello producto de una serie de cambios en la forma en que se ejercía el poder.

Aristóteles respalda esta noción de ciudadanía al plantear la idea que el hombre es un ser político (zoon politikón) lo quiere decir que éste solo se puede desarrollar plenamente al interior de su comunidad social y política. Así, el ciudadano se define por su participación, tanto en la administración de justicia como en el gobierno.

El otro modelo de ciudadanía que conocieron los griegos fue el de la Ciudad-Estado de Esparta, la que puso énfasis en el entrenamiento militar de quienes eran sus ciudadanos. A partir de ello, se valoraban virtudes militares tales como la lealtad con la polis y la camaradería.

Un modelo diferente es el de la ciudadanía romana, que además ha perdurado en el tiempo, eso sí, con importantes modificaciones. A través de la expansión del Imperio Romano también se iba extendiendo el concepto de ciudadanía, pues ella se adquiría no solo por el nacimiento, sino que era posible también adquirirla a través de hechos posteriores. Por ejemplo, la adquiría un esclavo luego de su liberación o bien una persona, un grupo o un pueblo entero por una concesión especial, con lo que se lograba la unidad de las personas que estaban bajo el poder del Imperio Romano. Los nuevos ciudadanos pasaban

a formar parte de un mismo orden jurídico (el romano) con igualdad de derechos y obligaciones, tanto de naturaleza política (por ejemplo, poder ejercer cargos públicos y formar parte del ejército) como de naturaleza privada (como lo era poder celebrar ciertos tipos de contratos). En todo caso, no se debe olvidar que en este contexto eran ciudadanos solo aquellos que tenían la calidad de hombres libres; de hecho, las mujeres no tenían derechos políticos y estaban sometidas a la patria potestad de su padre o a su marido.

Con la caída del Imperio Romano y el aumento de la influencia y poder del cristianismo se produce un cambio en relación con el concepto de ciudadanía, pues la vida terrenal era considerada un medio para alcanzar la vida eterna. Es con Santo Tomás de Aquino, a partir del pensamiento de Aristóteles, que se vuelve a dar importancia a la vida terrenal, pues se consideraba que era una manifestación del poder divino.

Un nuevo impulso al concepto de ciudadanía se produce con la ilustración. El ciudadano, como hombre político, aparece como el opuesto al hombre natural. Esta idea de ciudadanía se construye a partir de los principios de igualdad y libertad y, el ejercicio de esta es posible solo dentro de la vida en sociedad. Son los procesos revolucionarios de fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX los que toman y plasman esas ideas.

La Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica de 1776 constituye un punto de inflexión para el concepto de ciudadanía. En ella se señala:

“Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio ofrecerá las mayores probabilidades de alcanzar su seguridad y felicidad.”

En la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (Francia, 1789), se puede leer:

“Los Representantes del Pueblo Francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del Hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los Gobiernos, han resuelto exponer, en una Declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del Hombre, para que esta declaración, constantemente presente para todos los

Miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; para que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, al poder cotejarse en todo momento con la finalidad de cualquier institución política, sean más respetados y para que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e indiscutibles, redunden siempre en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos.”.

En el caso de nuestro país, el Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile, de 1818, establecía en, su Título Primero los Derechos y Deberes del Hombre en Sociedad. Dentro de ellos se encuentra el artículo 1° del Capítulo Primero que disponía:

“Los hombres por su naturaleza gozan de un derecho inajenable e inamisible a su seguridad individual, honra, hacienda, libertad e igualdad civil.”.

Ahora bien, en cuanto a los deberes el texto constitucional señalaba que:

“Todo hombre en sociedad, para afianzar sus derechos y fortuna, debe una completa sumisión a la Constitución del Estado, sus estatutos y leyes, haciendo lo que ellos prescriben, y huyendo de lo que prohíben.”

El desarrollo moderno del concepto de ciudadanía está vinculado a la consolidación del Estado Nación y la definición de derechos y deberes contenidos en las constituciones, el arreglo institucional-administrativo y la propia responsabilidad de las personas con su comunidad política. Claudia Serrano (1998)⁴, hace una síntesis de las ideas sobre el particular y señala:

“Los derechos ciudadanos nacen a la par que el capitalismo, junto con el desmoronamiento del antiguo régimen feudal (...) se propagan nuevas ideas igualitarias y surgen demandas no solo de atención a las necesidades materiales insatisfechas de los trabajadores o la plebe, sino de inclusión en el nuevo orden político (...) Se extendió la ciudadanía, se formó la comunidad política y se profesionalizó el ejercicio de las funciones públicas, dando paso a la formación de los Estados Nacionales.”.

La primera tensión que sufre el concepto de ciudadanía en su desarrollo se produce con las movilizaciones de los

trabajadores y la falta de reconocimiento y garantía de sus derechos. A partir de esto se producirá una ampliación de los derechos políticos y sociales, tal como sucedió en nuestro país tras las demandas del movimiento obrero y de clase media en la primera mitad del siglo XX.

Así, el concepto de ciudadanía irá transitando, en algunos países más rápidamente que en otros, desde un concepto vinculado al ejercicio de derechos y deberes en el contexto del estado-nación a un concepto que tiene su base en el desarrollo de la propia sociedad civil y el fenómeno de la globalización.

c) Enfoques sobre el concepto de ciudadanía

Sobre este punto se pueden encontrar los siguientes enfoques:

Enfoque liberal

La ciudadanía liberal se construye a partir de cuatro principios:

- Un estatus de igual ciudadanía.
- Una concepción de la persona como ciudadano libre e igual.
- Un ideal de ciudadanía democrática.
- Cooperación por parte del ciudadano a lo largo de su vida en una sociedad ordenada.

Según Amancio Vásquez (2010)⁵, se trata de un concepto construido en una lógica contractualista y con base en la defensa de la igualdad de los derechos fundamentales de cada individuo. Este es el sujeto de derechos dentro de un Estado en cuanto miembro de la comunidad, visión contenida en las primeras declaraciones de derechos de las personas. En este contexto, se le asigna mayor importancia a aquellos derechos vinculados con la libertad de los individuos, como el derecho a sufragio, el derecho de propiedad y la libertad de expresión, entre otros. El rol del Estado es asegurar el ejercicio de tales derechos.

De manera más actual John Rawls a través de sus escritos desarrolla una idea que busca equilibrar libertad individual e igualdad. Este autor en su libro “Teoría de la justicia” (1971) establece los dos principios de la justicia:

Principio primero: Principio de igualdad: cada persona ha de tener un derecho igual al más amplio sistema total de las libertades básicas, compatible con un sistema similar

de libertades para todos igual libertad . Estas libertades básicas se refieren a: “la libertad de pensamiento y libertad de conciencia; las libertades políticas y la libertad de asociación; así como las libertades que especifican la libertad y la integridad de la persona; y, finalmente, los derechos y libertades que protegen las reglas de la ley.

Principio segundo: Principio de las justas diferencias: a) Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo principio de diferencia , y b) Los cargos y las funciones deben ser asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades.

Según Rawls la persona “es alguien que puede ser un ciudadano, esto es, un miembro normal y plenamente cooperante de la sociedad a lo largo del ciclo completo de su vida”. Dicho así las instituciones democráticas deberían favorecer la libertad y la igualdad de los ciudadanos, mediante el principio de justicia

Es sobre estas ideas que se construyen las teorías liberales de la ciudadanía más actuales. Su concepto de la “justicia como equidad”, en tanto principio compartido por los ciudadanos, se sustenta en las virtudes de civilidad, de tolerancia, de razonabilidad y del sentido de equidad, a las que todas las personas adhieren.

Enfoque comunitario

Siendo el enfoque liberal una de las formas de la filosofía política más influyente en el mundo occidental, y por extensión su concepto de ciudadanía, visión que pone hincapié en el individuo y su libertad, también ha recibido críticas y cuestionamientos. Como respuesta a la teoría liberal de la justicia de Rawls, se plantea que no existiría la neutralidad de la concepción moral de justicia (“vida buena”) sobre la que ella se sustenta. En ese sentido, el modelo liberal de ciudadanía tendría deficiencias para crear adhesión de los ciudadanos, no crearía un sentido de pertenencia y promovería un individualismo desarraigado.

Una visión distinta es la que propone el modelo de ciudadanía comunitario, que reivindica políticamente el concepto de comunidad y la idea de bien sobre la idea de lo justo. Para los comunitarios, la ciudadanía no sólo responde a valores políticos universales, sino también a identificaciones culturales específicas (multiculturalismo) y a una idea concreta de bien.

Liderados por el filósofo Charles Taylor promueven el regreso a una sociedad cohesionada bajo una idea determinada de bien que dé sentido y oriente la acción social. Taylor plantea una necesaria vuelta a una ética “sustantiva”, por sobre una ética procedimental, cuya sustancia es lo que denomina el “ideal de autenticidad”. La identidad personal se va haciendo y constituyendo en diálogo continuo con otros actores significativos y en un determinado contexto social-comunitario. Por

ende, la identidad individual (y colectiva) no se construye de forma aislada, independientemente de sus relaciones con otros. Por el contrario, se necesita de los otros, de su mirada y reconocimiento para construir la propia identidad.

La corriente comunitaria reivindica el reconocimiento político de los diferentes grupos culturales minoritarios que componen una sociedad: el reconocimiento de su diferencia e igual valor (al menos en principio), y el derecho a participar en pie de igualdad en el espacio público. Sostienen además, que los vínculos sociales determinan a las personas, y que la única forma de entender la conducta humana es referirla a sus contextos sociales, culturales e históricos.

En este contexto, para llegar a ser ciudadano activo en una determinada comunidad hay que estar motivado, formado cívicamente y gozar de oportunidades de participación en la construcción del bien común y el cumplimiento de los deberes cívicos desde un ideal moral de servicio a la comunidad.

Will Kymlicka, discípulo de Taylor, ha propiciado el concepto de **Ciudadanía Multicultural**, la que propicia valorar la diversidad cultural, darle voz a las minorías y a los grupos étnicos para que puedan expresar sus necesidades, intereses y aspiraciones. Según Kymlicka, resulta imprescindible para dar sostenibilidad a la democracia, que las minorías dispongan de procedimientos justos para que se escuche su voz en los procesos políticos, sociales y económicos. Se trata, en suma, de una iniciativa concertada entre el Estado y los grupos o pueblos que la integran en un contexto caracterizado por su diversidad étnica y cultural, para hacer factible que todas las personas de todos los grupos étnicos y culturales conozcan, comprendan y compartan las diferentes culturas, sus problemáticas, no solo a nivel legal y político, sino que también en la dimensión social y civil.

Enfoque republicano

Este enfoque considera las dos posturas anteriores: por una parte se nutre del liberalismo en relación con la concepción de los derechos, pero le suma la idea de que este se identifica con su comunidad política y se compromete con el bien común, sin que esto implique sumarse a una visión unívoca del mismo.

El principal referente de este enfoque es el filósofo y sociólogo alemán, Jürgen Habermas, quien plantea un especial énfasis en la vida pública y activa de los ciudadanos, lo que necesariamente releva los deberes de la ciudadanía. Según Habermas, para ser verdaderamente libres, además de poder regir nuestra vida en el ámbito privado, también hemos de poder regir nuestra vida en la esfera pública:

“el modelo republicano de la ciudadanía nos recuerda que las instituciones de la libertad, aseguradas en términos de derecho constitucional, tendrán o no valor, conforme a lo que haga de ellas una población acostumbrada a la libertad, acostumbrada a ejercitarse

en la perspectiva de primera persona del plural, de la práctica de la autodeterminación. El papel del ciudadano institucionalizado jurídicamente ha de quedar inserto en el contexto de una cultura política habituada al ejercicio de las libertades”.

Habermas afirma que existe una “concepción procedimental” del derecho, según la cual el proceso democrático debe asegurar simultáneamente la autonomía privada y la autonomía pública, tanto del individuo como del grupo social. En este sentido, no son suficientes los derechos liberales, sino que deben completarse con derechos de participación y comunicación en la esfera pública, de tal forma que se pueda ir constituyendo el propio medio de vida social. Así se consolida en este enfoque la idea de que los derechos garantizados son el pilar fundamental para la responsabilidad política y la participación de los ciudadanos.

De esta manera las instituciones y la práctica ciudadana se verán efectivamente coordinadas en el espacio dialógico, como propone Habermas:

“Solo una democracia entendida en términos de la teoría de la comunicación es también posible bajo las condiciones de las sociedades complejas (...) son los flujos de comunicación de un espacio público activo que se halle inserto en una cultura política liberal los que soportan la carga de la expectativa normativa”.

Así aparece conceptualmente el ciudadano activo y participativo, contrario el ciudadano que solo “participa” en las elecciones. El desplazamiento se da desde una ciudadanía de espectadores a una de actores, en un contexto que garantiza condiciones jurídico-políticas de convivencia basados en el diálogo y la deliberación.

Se trata de una ciudadanía basada en deberes, los que sirven de base a los derechos pues los ciudadanos tienen el deber de comprometerse con lo público, como también el de respetar la esfera de acción libre que corresponde a los demás ciudadanos.

En el caso latinoamericano y chileno, las definiciones de ciudadanía están vinculadas a esta última postura teórica, (como se verá más adelante al hablar de Formación Ciudadana), buscando superar los paradigmas liberales y comunitarios antes vigentes y sus debates. Así lo proponen Magendzo y Arias:

“En efecto, se podría superar la disputa liberalismo-comunitarismo comprendiendo que no existe una contradicción esencial entre individuo y comunidad; que solo se es diferente y se puede armar la individualidad estando con otros (...) Por esto, una noción de ciudadanía que busque superar esta dicotomía, debería poner en un mismo plano de importancia el resguardo de la autonomía del individuo con la necesidad de establecer y rearmar los lazos comunes en la sociedad.”

En suma, la ciudadanía puede aludir a diversas condiciones, características y procesos, desde las percepciones que los sujetos tienen acerca de sus derechos, deberes y responsabilidades o su participación a través de canales democráticos formales u otras formas relacionadas a la vida en comunidad, así como temas sobre tolerancia o discriminación asociados a principios y normas democráticas de convivencia social.

d) Nuevos enfoques de Ciudadanía

La Ciudadanía Global o Mundial

La globalización considera aspectos económicos, tecnológicos, políticos y culturales. Este proceso consiste en una comunicación e interdependencia entre los distintos países uniendo sus mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter global. Este proceso se desarrolla, junto a la apertura hacia la revolución tecnológica, en un proceso de liberalización y democratización de la cultura política, su ordenamiento jurídico y económico nacional, y en sus relaciones nacionales e internacionales.

Un mundo cada vez más interdependiente plantea interrogantes acerca de lo que constituye una ciudadanía con sentido, así como sus dimensiones globales. Ahora bien, la noción de una ciudadanía que va más allá del Estado-nación, no es nueva, sin embargo los cambios en el contexto mundial tienen importantes consecuencias para este concepto, expresados en ejemplos como el establecimiento de convenciones y tratados internacionales, la alta penetración de la tecnología en la convivencia social y cultural, el crecimiento de las organizaciones, empresas y movimientos de la sociedad civil transnacionales, o el desarrollo de los marcos internacionales de derechos humanos.

Si el proceso de globalización hoy desafía la ciudadanía a un nivel superior al de Estado-nación gracias a la expansión y penetración social de la y tecnologías digitales y los “mass media”, también realzan las posibilidad de la incidencia ciudadana en un nivel local, desde espacios pertinentes y significativos. En ese sentido, el ejercicio de la ciudadanía se manifiesta en estos distintos niveles y de forma es simultánea. El concepto “Ciudadanía Glocal” alude a la persona, grupos, organización o comunidad que está dispuesta y es capaz de “pensar globalmente y actuar localmente”. El concepto implica que las personas/grupos se adapten a las peculiaridades de cada entorno, diferenciando su accionar en función de demandas locales.

UNICEF⁶ define al “ciudadano global” como alguien que entiende la interconectividad, respeta y valora la diversidad, tiene la habilidad de oponerse a la injusticia y actúa en formas personalmente significativas. La actual educación para la ciudadanía global

busca entregar a los estudiantes el poder para entender y ejercer sus derechos humanos en formas que manifiestan su solidaridad con los seres humanos del mundo entero y tienen un impacto positivo en el mundo.

La superposición de niveles territoriales (local, regional, nacional, global) permite diversificar los ámbitos de acción suponiendo varios tipos de ciudadanía. Esto genera distintos escenarios y propuestas de educación ciudadana gracias a dos motivos fundamentales:

1. Incorporar la educación no formal permite completar los proyectos educativos fuera del centro escolar; y,
2. La ciudadanía es un proceso que requiere un aprendizaje a lo largo del ciclo vital.

Según UNESCO, la Ciudadanía Mundial se refiere a un sentido de pertenencia a una comunidad más amplia y a una humanidad común. Esto se explica por aumento en la interdependencia política, económica, social y cultural y en las interconexiones entre los niveles local, nacional y mundial. El creciente interés por la ciudadanía mundial hace que exista mayor interés por la educación ciudadana, así como sus repercusiones en las políticas, los programas de estudio, la enseñanza y el aprendizaje. UNESCO⁷ define como centrales de este proceso tres ámbitos:

1. Cognitivo: Adquisición de conocimientos, comprensión y pensamiento crítico acerca de cuestiones mundiales, regionales, nacionales y locales, así como de las interrelaciones y la interdependencia de diferentes países y grupos de población.
2. Socioemocional: Sentido de pertenencia a una humanidad común, compartiendo valores y responsabilidades, empatía, solidaridad y respeto de las diferencias y la diversidad.
3. Conductual Acción eficaz y responsable en el ámbito local, nacional y mundial con miras a un mundo más pacífico y sostenible.

En general, lo que se busca es inculcar conocimientos, habilidades, valores y actitudes necesarias para contribuir a un mundo más inclusivo, justo y pacífico.

El documento *“Global Citizenship Education: Preparing learners for the challenges of the 21st century”*,⁸ propone los siguientes objetivos para la educación de la ciudadanía mundial:

7 <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002338/233876S.pdf>

8 <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002277/227729E.pdf>

- Comprender las estructuras de gobernanza mundial, los derechos y las responsabilidades internacionales, los problemas mundiales y las relaciones entre los sistemas y procesos mundiales, nacionales y locales;
- Reconocer y apreciar la diferencia y las identidades múltiples, por ejemplo en materia de cultura, lengua, religión, género y nuestra humanidad común, y adquirir aptitudes para vivir en un mundo cada vez más diverso;
- Adquirir y aplicar competencias críticas para el conocimiento cívico, por ejemplo, indagación crítica, tecnología de la información, competencias básicas en medios de comunicación, pensamiento crítico, adopción de decisiones, solución de problemas, negociación, consolidación de la paz y responsabilidad personal y social;
- Reconocer y examinar creencias y valores y la manera en que las percepciones acerca de la justicia social y el compromiso cívico influyen en la adopción de decisiones políticas y sociales;
- Desarrollar actitudes de interés y empatía respecto al prójimo y el medio ambiente, y de respeto por la diversidad; adquirir valores de equidad y justicia social, y capacidades para analizar críticamente las desigualdades basadas en el género, la condición socioeconómica, la cultura, la religión, la edad y otros factores;
- Interesarse en las cuestiones mundiales contemporáneas en los planos local, nacional y mundial, y aportar contribuciones propias de ciudadanos informados, comprometidos, responsables y reactivos.

La educación para la ciudadanía mundial puede contribuir a la igualdad entre hombres y mujeres, y a superar otras brechas de participación de todos los actores sociales, pues ella permite revisar supuestos, visiones del mundo y relaciones de poder en los discursos prevalecientes, y tomar en cuenta a las personas o grupos que sistemáticamente están insuficientemente representados o marginados a través de acciones individuales y colectivas para lograr los cambios deseados involucrando a muchas partes interesadas.

La Ciudadanía Digital

Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) han planteado cambios sustanciales en todos los ámbitos, sin ser las prácticas ciudadanas una excepción. Ellas no están relacionadas per se a la construcción de un proyecto democrático, ni existe un esquema global de democracia electrónica. Su utilización por la ciudadanía es más bien espontánea y permiten enriquecer y profundizar las prácticas democráticas.

La Ciudadanía Digital, (también denominada ciberciudadanía o e-ciudadanía) ha surgido en los últimos años como un elemento a considerar en la formación ciudadana, pues las TIC se han instalado como un elemento básico de socialización y comunicación.

Podemos entender la ciudadanía digital como un marco común de derechos y deberes para los usuarios de TIC, esto es, la construcción de pautas de convivencia y comportamiento en el mundo virtual, así como la responsabilidad y el compromiso de los actores sociales que interactúan en él. Supone la comprensión de asuntos humanos, culturales y sociales relacionados con el uso de las TIC, así como la aplicación de conductas pertinentes y a los principios que la orientan: ética, legalidad, seguridad y responsabilidad en el uso del Internet, las redes sociales y las tecnologías disponibles.

Un ciudadano digital, para ser tal, debe tener acceso a las TIC y a su apropiación, al desarrollo de habilidades digitales, al acceso a la información en línea de forma segura, transparente y privada, así como a la participación a través de medios tecnológicos. La alfabetización digital es el primer paso en la integración a la comunidad digital y la participación como ciudadano digital, pero que debe vincularse con cuestiones más profundas, vinculadas con derechos y deberes y su ejercicio en el mundo digital.

La ciudadanía digital contribuye a la transformación de la relación entre quienes hacen política, quienes hacen información y quienes, buscan intervenir en los procesos democráticos desde un rol participativo como ciudadanos, lo que implica desafíos y oportunidades para los sistemas democráticos actuales, donde se hace necesaria la aceptación y valoración de los canales para el ejercicio activo e informado del quehacer ciudadano.

El Gobierno Abierto, tiene por objetivo que la ciudadanía colabore en la creación y mejora de servicios públicos y en el robustecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, se caracteriza por la fluida comunicación e interacción entre gobierno y ciudadanía a partir de la tecnología disponible; la necesidad de que los gobiernos abran y mantengan un dialogo fluido para aprovechar su potencial de contribución en el proceso decisorio sobre el bien común; y finalmente el uso efectivo y consciente por parte de la ciudadanía ante estos nuevos canales participativos, asumiendo sus nuevos roles y responsabilidades.

Asociado al concepto de ciudadanía digital han surgido los conceptos de e-gobierno y democracia digital. Se trata de oportunidades que pueden permitir:

- La apertura de espacios de participación ciudadana.
- Favorecen la transparencia, mejorando el acceso a información, debate y discusión.
- Abren oportunidades para que los ciudadanos, desde lo digital, puedan tener un papel en relación con el diseño e implementación de políticas públicas.

e) La Formación Ciudadana

Desde la creación de un sistema educativo en la naciente República de Chile, en la primera mitad del siglo XIX, la educación cívica ha estado presente de manera explícita. En un primer momento, estuvo centrada en la formación de “virtudes públicas”, entendida como la transmisión de conocimientos básicos que definen la vida republicana y el Estado de Derecho. Así, el currículo referido a la política, la nación y la ley, se concretó en una asignatura de “Educación Cívica” frecuentemente ubicada al final de la educación secundaria, cuyo foco era el conocimiento del gobierno y sus instituciones.

Esta visión ha sido superada por las definiciones curriculares vigentes en las últimas dos décadas, tanto en Chile como en los países de la región. La evolución de “educación cívica” a “formación ciudadana” implica:

- De estar al final, a incluir toda o gran parte de la secuencia escolar;
- De abarcar una a varias disciplinas, junto al concepto de que hay propósitos formativos transversales al conjunto de éstas;
- Una nueva conceptualización del aprendizaje en el área, centrada en el concepto de competencia.

El concepto de competencia supone el paso de obtener únicamente conocimientos a desarrollar además habilidades y actitudes. Se trata de la evolución del enfoque tradicional o más “estrecho”, al que algunos autores se refieren como “educación cívica” -que se concentra más en la transmisión de conocimientos sobre el sistema de gobierno y la historia de un país-, hacia un enfoque más “amplio” o “formación ciudadana”, mediante el cual se desarrollan habilidades y actitudes destinadas a perfeccionar la capacidad de actuar de manera informada. Este cambio de paradigma en nuestro país tuvo un punto de inflexión al conformarse la Comisión Nacional de Formación Ciudadana⁹, cuyos principales logros fueron:

- Necesidad de relevar el tema a nivel nacional;
- insistir En El Cambio De Concepto De Educación Cívica A Formación De Competencias Ciudadanas;
- Fomentar Los Cambios Curriculares Antes Indicados;
- Fomentar la creación de metodologías y recursos didácticos para alumnos.

Las recomendaciones de la Comisión Nacional dieron paso a una serie de reformas curriculares. En 2009 se dio inicio a un proceso de ajuste y renovación curricular que ha significado la inclusión de estas competencias en forma transversal al currículum, pero también en la asignatura obligatoria de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, que incorpora como uno de sus tres ejes temáticos la Formación Ciudadana. El mismo año, MINEDUC publica un Mapa de Progreso denominado “Democracia y Desarrollo”, que orienta en forma nítida los aprendizajes que desde primero básico a cuarto medio, cada estudiante chileno debe lograr en el ámbito de la formación ciudadana. Define de forma explícita que la formación ciudadana se entiende como la valoración de la democracia y desarrollo de habilidades que favorecen la participación.

El informe del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción de 2015¹⁰, creado con el fin de aportar en la construcción de una democracia más sólida a través del desarrollo de una cultura y una ética de la transparencia, expresó la necesidad de que la prevención y disminución de los actos de corrupción y faltas a la probidad requieren “un sistema educacional que forme en valores cívicos de respeto a la convivencia y fomento del bienestar común. Una educación para los desafíos que enfrenta el país debe poner la formación cívica como un eje transversal que permita preparar a niño/as y jóvenes para enfrentar dilemas éticos a lo largo de sus vidas”.

Así, se instó al Gobierno a presentar un proyecto de ley que garantizara que todos los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, cuenten con un plan explícito para abordar la formación ciudadana de sus estudiantes. Resultado de lo anterior es la Ley N° 20.911 que estableció el deber para los establecimientos educacionales de contar con un Plan de Formación Ciudadana en los niveles de enseñanza parvularia, básica y media.

Durante su discusión se recogieron una serie de mociones parlamentarias, ingresadas desde el año 2007, que propiciaban la reincorporación de la educación cívica al currículum como una materia separada o una asignatura obligatoria. El artículo segundo transitorio de la ley citada, dispuso que el Ministerio de Educación impulsará a más tardar durante el año 2017 la incorporación de una asignatura obligatoria de Formación Ciudadana para los niveles de 3° y 4° año de la enseñanza media.

De acuerdo a la ley el objetivo de este plan es brindar a los estudiantes “la preparación necesaria para asumir una vida responsable en una sociedad libre y de orientación hacia el mejoramiento integral de la persona humana, como fundamento del sistema democrático, la justicia social y el progreso.”. Lo planes deben propender a la formación de ciudadanos con “valores y conocimientos para fomentar el desarrollo del país, con una visión del

mundo centrada en el ser humano, como parte de un entorno natural y social”.

Los objetivos que la ley N° 20.911 establece son:

- a) Promover la comprensión y análisis del concepto de ciudadanía y los derechos y deberes asociados a ella, entendidos éstos en el marco de una república democrática, con el propósito de formar una ciudadanía activa en el ejercicio y cumplimiento de estos derechos y deberes.
- b) Fomentar en los estudiantes el ejercicio de una ciudadanía crítica, responsable, respetuosa, abierta y creativa.
- c) Promover el conocimiento, comprensión y análisis del Estado de Derecho y de la institucionalidad local, regional y nacional, y la formación de virtudes cívicas en los estudiantes.
- d) Promover el conocimiento, comprensión y compromiso de los estudiantes con los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de la República y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile, con especial énfasis en los derechos del niño.
- e) Fomentar en los estudiantes la valoración de la diversidad social y cultural del país.
- f) Fomentar la participación de los estudiantes en temas de interés público.
- g) Garantizar el desarrollo de una cultura democrática y ética en la escuela.
- h) Fomentar una cultura de la transparencia y la probidad.
- i) Fomentar en los estudiantes la tolerancia y el pluralismo.

6. Transparencia y acceso a la Información Pública

a) Antecedentes

La noción de transparencia, en su sentido más elemental, está relacionada con la posibilidad de ver a través de algo (Jara Villalobos y otra, 2013). Desde una perspectiva orientada a la formación Cívica y Ciudadana, las ideas de transparencia, acceso o libertad de información y probidad pública dicen relación con la necesidad de poder contar con mecanismos y herramientas para que los ciudadanos puedan conocer la labor del gobierno y los órganos del Estado. En este sentido, constituyen una manera de prevenir o relevar, prácticas abusivas y actos de corrupción por parte de las autoridades, entendiendo en general la corrupción como “una práctica o fenómeno que supone el uso o abuso de poderes y funciones públicas para generar indebidamente riqueza o beneficios privados” (Zalaquett, 2007).

En un Estado constitucional de derecho quienes detentan la autoridad pública son responsables por sus actos,

debiendo no sólo informar sobre el desempeño de sus funciones, sino también sobre la forma de llevarlas a cabo. Los gobiernos u otras autoridades públicas cuentan con facultades y presupuestos para asegurar el cumplimiento adecuado de sus atribuciones, y el correlato de estas potestades es la necesidad de que existan arreglos institucionales que permitan una adecuada rendición de cuentas. Así, estos conceptos estarían en la base de la teoría democrática, puesto que: “(a) La soberanía reside en el pueblo, quien delega gran parte de su ejercicio en autoridades elegidas por él; (b) como delegatarias de los ciudadanos, las autoridades se desempeñan al servicio del bien común, de modo impersonal, sujetas a las leyes y a responsabilidades especiales; (c) entre sus responsabilidades se cuentan responder ante sus mandantes, los ciudadanos, dando cuenta de su gestión; (d) los ciudadanos pueden ejercer, como mandantes, una función de participación, supervisión o fiscalización y control de la gestión estatal, no solamente mediante elecciones periódicas, sino en todo tiempo a través del ejercicio de sus derechos de expresión, asociación, manifestación y petición, entre otros; (e) para permitir todo lo anterior, la transparencia de la gestión e información pública debe ser la regla general”. (Zalaquett, 2007).

También resulta relevante la transparencia desde la administración eficiente de los recursos públicos. Esto pues, el presupuesto nacional se compone principalmente de los impuestos que pagan los ciudadanos, por lo que “dado que el dinero de los contribuyentes está siendo gastado, cada ciudadano tiene el derecho de saber cómo es gastado y criticas las decisiones de los funcionarios públicos” (Nigro y otro, 1988).

De este modo, como hemos enunciado, existen múltiples razones por las cuales la transparencia y la probidad son objetivos deseables y necesarios en un Estado de derecho.

El primer antecedente de la existencia de un derecho de acceso a la información pública surge en Suecia en el año 1776 (fecha de la independencia de los Estados Unidos de América, y pleno período colonial en Chile). Si bien tenía por nombre Ley de Libertad de Prensa, esta permitía a los particulares solicitar información pública.

Con todo, a nivel comparado adquiere fisonomía como derecho a partir de la década de 1950, referido a solicitudes de información respecto del presupuesto militar norteamericano, pues los ciudadanos tienen derecho a saber cómo se gastan sus impuestos. Estos casos motivaron la Freedom Information Act de 1966 durante el gobierno demócrata del presidente Johnson.

b) La situación en Chile

Históricamente no hubo reglamentación, sobre esta materia hasta el regreso a la democracia (11 de marzo de 1990). Esto no solamente se debió a los abusos cometidos durante la dictadura cívico-militar, al hermetismo de las instituciones armadas, y a la corrupción que se percibía; sino también fue una respuesta ante los problemas de falta de transparencia de las instituciones públicas, en el contexto de un Estado que desempeñaba funciones productivas en la economía, lo que

caracterizó el período 1925–1973.

El primer antecedente, entonces, surge con la llamada Comisión para la Ética Pública, creada en 1994 en el cual el Presidente Patricio Aylwin solicitó a un grupo de expertos proponer cambios a la manera de administrar el Estado. Sus sugerencias fueron permitir el acceso a la información de ciertos órganos del Estado (Comisión Nacional de Ética Pública, 1994).

Este derecho solo vino a ser reconocido con la Ley N° 19.653 sobre Probidad Administrativa del año 1999, estableciéndose la posibilidad de requerir información a la Administración, con la posibilidad de reclamar ante los tribunales mediante una acción denominada “Amparo de Acceso a la Información Pública”. Sin embargo, “quedaron excluidos los otros Poderes del Estado. No obstante las buenas intenciones, mediante el Decreto Supremo N° 26 de 2001 se facultó a los jefes de servicio a declarar la reserva o secreto de documentos mediante meras resoluciones exentas, matando en los hechos el derecho de acceder a la información pública” (Jara Villalobos y otra, 2013).

Posteriormente, el año 2005 con la Ley de Reforma Constitucional de N° 20.050 se incorporó el principio de transparencia al texto constitucional. Así el artículo 8° inciso segundo de la Constitución Dispone: “Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.”. En cumplimiento de este mandato legal luego se dictó la Ley N° 20.285 en el año 2008.

c) Características de la ley N° 20.285

La ley N° 20.285 en el artículo 3° (del artículo primero) dispone que “La función pública se ejerce con transparencia, de modo que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en ejercicio de ella.”.

Concordante con lo anterior, el artículo 10 dispone que:

“Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado”, Específicamente este derecho permite “acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.”

En cuanto a los órganos obligados a proporcionar información y cumplir con el principio de publicidad, conforme

con el mandato constitucional son todos los órganos del Estado, existiendo a nivel legal diferencias en cuanto a si se trata del Poder Ejecutivo, del Congreso Nacional o del Poder Judicial. Eso sí, existen diferencias entre ellos en cuanto a qué tipo de información es la que deben poner a disposición del público (transparencia activa) y cual deben entregar solicitud (transparencia pasiva).

d) Sobre el concepto de “información pública”

Pese a la importancia de precisar el concepto de información pública, lo cierto es que “ni la Constitución ni la Ley de Transparencia establecieron una definición [...]. Ambas normas, están enfocadas a enumerar qué instrumentos o formatos –continentes de información– se pueden requerir a los organismos públicos” (Jara Villalobos y otra, 2013).

La ley señala “es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas” (artículo 5°, inciso segundo). Por otro lado, la Constitución sólo entrega un límite: “Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional” (artículo 8° de la Constitución).

La ley N° 20.285 de Transparencia y Acceso a la Información Pública permite acceder por regla general a cualquier tipo de información por existir una presunción de publicidad respecto de la misma, a menos que esté sujeta a las excepciones legales (artículo 11, letra c).

e) Causales de reserva

El artículo 21 de la ley contempla cinco excepciones al derecho de acceder a la información pública, determinando que son “las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información”.

1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:
 - a. Si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.
 - b. Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución,

medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.

c. Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

2. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.

3. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.

4. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.

5. Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política.

f) Amparo por denegación de información

Una vez solicitada la información existen tres hipótesis de incumplimiento: (i) la no entrega de la misma, en el plazo de 20 días hábiles o en su defecto, con la prórroga de 10 días que puede solicitarse; (ii) la denegación por un motivo ilegal; y (iii) la entrega de información impertinente.

A este respecto, se puede hacer la reclamación sea en papel o electrónicamente en el sitio web del Consejo para la Transparencia, dentro de un plazo de quince días (inciso 3° del artículo 24), el cual tiene un plazo de cinco días hábiles para pronunciarse acerca de la reclamación. En caso de acogerla deberá fijar un plazo prudencial para entregar la información y, eventualmente, el Consejo podrá señalar la necesidad de iniciar un procedimiento disciplinario para establecer si algún funcionario o autoridad ha incurrido en alguna de las infracciones por incumplimiento de la ley.

En la página web del Consejo para la Transparencia es posible conocer de los amparos por acceso a la información presentados, y los motivos de su aprobación o rechazo.

7. Probidad

a) Antecedentes

La palabra tiene su origen en la voz latina “*probitas*” (bondad, rectitud, integridad, honradez en el obrar). Esta palabra ha llegado hasta nuestros días con un significado casi idéntico, y es posible predicarla de todas las personas, sean actores públicos o privados; sin embargo, al igual que la transparencia, cobra relevancia respecto de los servidores públicos.

Respecto de la Administración del Estado, se ha dicho que “la probidad administrativa es considerada como un principio básico o fundamental en la estructuración y funcionamiento del Gobierno y la Administración del Estado, y se la incluye junto con los otros dos principios esenciales de la administración en un Estado de Derecho contemporáneo, cuales son legalidad y la eficiencia. Estos tres principios conforman la trilogía que configura el basamento modelo de una Administración Pública idónea e ideal” (Drapkin, 1994).

Jurídicamente, constituye un principio que debe orientar el funcionamiento de la Administración, haciendo prevalecer el interés público por sobre aquel del funcionario. Este principio se expresa fundamentalmente en la importancia de las Declaraciones de intereses y patrimonios, y en los llamados Deberes de abstención.

A nivel Constitucional, el artículo 8° inciso primero de la Constitución dispone que “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.”. En tanto, el artículo 52 inciso segundo de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado prescribe “El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.”.

b) Declaración de intereses

A partir de la ley N° 20.414 de reforma constitucional del año 2010, el artículo 8° inciso tercero de la Constitución dispone la obligación de presentar una declaración de intereses y patrimonio de forma pública para el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los senadores, diputados y las demás autoridades y funcionarios que la ley determine.

Así, la declaración de intereses consiste en el deber de determinados agentes del Estado de exponer en un documento público las actividades profesionales y económicas que desarrollan, con el objeto de permitir la revisión o el escrutinio público de sus actos, garantizando así la imparcialidad y justicia de sus decisiones, al ser conocidos sus intereses y los activos patrimoniales de que gozan.

De acuerdo a la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, deben presentar declaración de intereses: El Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Subsecretarios, los Intendentes y Gobernadores, los Secretarios Regionales Ministeriales, los Jefes Superiores de Servicio, los Embajadores, los Consejeros del Consejo de Defensa del Estado, el Contralor General de la República, los Oficiales Generales y Oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas, los Niveles jerárquicos equivalentes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Alcaldes, los Concejales, los Consejeros Regionales, el Secretario del Consejo Regional, las Autoridades y funcionarios directivos, profesionales, técnicos y fiscalizadores de la Administración del Estado que se desempeñan hasta el nivel de Jefes de Departamento o su equivalente.

Estas medidas buscan resguardar los principios de probidad y transparencia al obligar a las autoridades a informar periódicamente sobre sus bienes e intereses patrimoniales (incluyendo deudas) para determinar si están afectos a causales de inhabilidad o incompatibilidad, así como para determinar si se han enriquecido ilícitamente. Debe ser presentada dentro del plazo de 30 días contados desde la fecha de asunción del cargo público. La declaración es pública y debe actualizarse cada cuatro años, y cada vez que ocurra un hecho relevante que la modifique, esto es, cada vez que se verifique un cambio en las circunstancias económicas y profesionales descritas en la declaración original.

Respecto de senadores y diputados, la ley N° 20.880 también introduce cambios a la Ley Orgánica del Congreso Nacional (N° 18.918), en particular, el artículo 5° D establece la obligación para senadores y diputados de presentar una declaración de patrimonio y, además, establece multas para el caso de no presentación oportuna de la declaración o por su no actualización dentro del plazo que fija la ley.

c) Deber de abstención

Contraviene el principio de probidad administrativa, entre otras conductas, la intervención en razón de las funciones o cargos públicos desempeñados en asuntos en que se tenga interés personal, o en que lo posean el cónyuge y ciertos parientes, como participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que reste la debida imparcialidad, de modo de excluir al funcionario de esta actuación.

En estos casos, como indica el nombre, los funcionarios no deben participar en la decisión, actuación o actuación determinada, para salvaguardar la confianza en el sistema.

De este modo, existe un procedimiento para velar por la probidad de los funcionarios públicos, sino también de nuestros representantes en las Cámaras.

d) Regulación de la actividad de *lobby* y gestión de intereses particulares

Una de las medidas concretas adoptadas recientemente en Chile, cuyo objeto directo es dotar de mayor eficacia a los principios de transparencia y probidad en el actuar de los poderes públicos consagrados en la Constitución, dice relación con la dictación de la Ley N°20.730 el año 2014, conocida como Ley del *Lobby*.

Con esta normativa se pretende generar un entorno más probo y transparente en el proceso de toma de decisiones, ya que, al estar sujeta la actividad a una reglamentación, se impide o restringe la utilización de intereses personales por parte de la autoridad en la toma de decisiones y, además, se facilita el acceso a la información por parte de los ciudadanos respecto de qué y cómo se tomaron tales decisiones, lo que beneficia directamente la confiabilidad en sus propias autoridades.

Los aspectos más relevantes que se consagran en su articulado son un concepto de lobbista y gestión de intereses particulares. Si bien ambos roles buscan influir en las decisiones de la autoridad, en el primer caso la actividad es remunerada y en el segundo no lo es. Asimismo, se consagran una serie de registros, tales como el Registro de Audiencias o Reuniones, Registros de Viajes, Registros de Donativos y Registro de Lobbistas.

e) Lucha contra la corrupción

La democracia tiene fundamento constitucional y en los tratados internacionales y, asimismo, esta descansa en la igual dignidad de que todas las personas están revestidas. Como contrapartida, los Estados democráticos demandan ciertos deberes o responsabilidades por parte de los ciudadanos. Entre ellos, presuponen que la sociedad civil cuente con la capacidad de poder participar de manera informada en el espacio y en la discusión pública.

Desde la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aparece, en 2002, el interés por estudiar el impacto de la corrupción sobre los derechos humanos, encargando el primer estudio sobre el tema, guiado por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, entre otros instrumentos pertinentes de derechos humanos.

Se trata del informe “La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los Derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales” (Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. La corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. Documento de trabajo presentado por la Sra. Christy Mbonu, 2003). Luego de varias conferencias internacionales ha existido una influencia recíproca entre las organizaciones dedicadas a los derechos humanos (que surgieron clásicamente en el contexto

de las dictaduras militares o en gobiernos autoritarios) y aquellas enfocadas en la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción (caracterizadas por una óptica más liberal).

Este origen diverso se ve reflejado por ejemplo en la organización no gubernamental Transparencia Internacional (*Transparency International*), que promueve medidas contra la corrupción política y la criminalidad corporativa a nivel internacional. Con sede en Berlín, Alemania, opera en más de 70 países con expertos locales y es responsable de la publicación del Índice de Percepción de Corrupción. Esta diversidad puede verse en los capítulos nacionales de Transparencia Internacional, donde en países como Argentina, “Poder Ciudadano” nació ligado a organizaciones de la sociedad civil, a diferencia de nuestro país, donde “Chile Transparente” surgió desde la óptica de la gobernabilidad y la reforma al Estado (González y Nash, editores, 2011).

Un punto de acercamiento entre estos objetivos han sido los derechos económicos, sociales y culturales de grupos en condiciones de vulnerabilidad, puesto que uno de los aspectos donde la corrupción tiene mayor incidencia en las vidas de millones de personas en todo el mundo. Los derechos económicos, sociales y culturales, si bien, tienen diversas modalidades de cumplimiento (por ejemplo mediante abstenciones, u obligaciones de evitar que terceros interfieran en los mismos), se asocian principalmente a prestaciones por parte de los Estados, es decir, a conductas activas las cuales requieren desembolsos financieros importantes dentro de los presupuestos de los Estados, por lo cual la corrupción en estos ámbitos incide en la lucha contra la pobreza y la garantía y protección de estos derechos respecto de los sectores más vulnerables de la población.

Es posible argumentar que en casos de corrupción, “se produce una regresividad [desmejorar la situación existente] en la garantía de los DESC (derechos económicos, sociales y culturales), puesto que los recursos que inicialmente estaban destinados a satisfacer derechos sociales terminan siendo desviados. Si frente a situaciones como estas el Estado no toma medidas enérgicas para detener los actos de corrupción, prevenir la repetición de los mismos y sancionar a los responsables, de podría decir que está permitiendo la existencia de medidas regresivas en materia de DESD, las que, por lo demás difícilmente podrían justificarse por “razones de suficiente peso” o con “referencia a la totalidad de los Derechos previstos en el Pacto [Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales] y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que [el Estado] disponga”, que son los motivos que la Corte consideraría como justificaciones a la adopción de medidas regresivas.



CONSTITUCION

DE LA

REPUBLICA DE CHILE

JURADA Y PROMULGADA

EL 12 DE MAYO DEL

1833.