

¿Cómo piensan los chilenos la ciudadanía?

Hernán Cuevas*

Ricardo Gamboa**

1.- El problema¹

La extensa literatura teórica que debate acerca de la ciudadanía es indicativa de la naturaleza controvertida del concepto (Isin, 2009). En efecto, a pesar de diversos intentos por definir su significado, no se ha llegado aún a un consenso en torno a una única definición ampliamente aceptada. De hecho, el concepto de ciudadanía es un buen candidato para la categoría de “concepto esencialmente controvertido” (Gallie 1956; Isin, 2009). De igual modo, en la práctica social y política la ciudadanía tampoco se ha establecido como una categoría incontrovertida. Debido a que su significado no puede ser dictado por decreto, su sentido permanece –y tal vez permanecerá– abierto a ser discutido y criticado en la esfera pública.

En el contexto chileno, además de reproducirse este carácter controvertido del debate en torno de la ciudadanía, observamos que se trata de un problema poco estudiado. En efecto, existen pocas investigaciones que la examinan, aunque algunas son muy acuciosas. Predominan estudios que la abordan en el marco de las relaciones Estado–sociedad, enfoque característico de la ciencia política y que parece dominar en el tratamiento que se da al problema también en otros campos disciplinares. De este modo, algunos la han estudiado desde la perspectiva de la inclusión y la paulatina expansión de la ciudadanía política (Barros y Vergara, 1991; Eltit, 1994; Maza, 1995; Valenzuela, 1985), o

* CSO, Universidad Diego Portales

** Universidad de Chile

¹ Este trabajo se enmarca en una investigación más amplia sobre ciudadanía, que se lleva adelante como proyecto Semilla UDP *New Formations of Citizenship* (2011–2012). Agradecemos a la Sexta Escuela Chile–Francia, Cátedra Michel Foucault de la Universidad de Chile (28.5.2012), la oportunidad de haber presentado algunas de estas ideas de manera preliminar.

de las diferentes estrategias de incorporación (o no) de la ciudadanía al proceso decisorio y de formación de políticas públicas (Espinoza, 2009; Delamaza, 2010), o de la influencia (o no) de categorías sociales específicas como las mujeres (Schild, 2000). Otros han investigado la relación entre el Estado chileno y las minorías, en particular el pueblo mapuche (Contesse, 2006). Otra clase de estudios ha analizado la participación y la formación del espacio público (Paredes, 2011). Van der Ree (2011) sostiene que la ciudadanía en Chile se ha formado tanto gracias a las acciones del Estado como por medio de las demandas de los movimientos sociales. Finalmente, también existen análisis jurídico-formales de la ciudadanía (Silva, 1997).

Todos los estudios mencionados emprenden análisis *top-down* de la ciudadanía, incluso algunos ofrecen definiciones de la misma (Espinoza, 2009: 2-4). En nuestra opinión, el desafío no es tanto determinar qué es la ciudadanía, sino investigar aquello que es concretamente llamado y comprendido por ciudadanía en el contexto chileno. Ante este déficit de estudios que sigan estrategias *bottom-up* que se pregunten acerca de cómo la ciudadanía es concretamente entendida por las personas, este artículo explora cómo es esta concebida e institucionalizada en el sistema jurídico-político, y cómo es entendida por los ciudadanos². En segundo lugar, nos interesa estudiar si el concepto de ciudadanía definido en el ordenamiento jurídico difiere (o no) de las concepciones que de la misma tiene la población.

En concreto, este trabajo compara el concepto de ciudadanía definido por el sistema jurídico, y en particular la Constitución Política (CP) de 1980 vigente, con las percepciones de los ciudadanos sobre qué significan para ellos los principales componentes de la ciudadanía: los derechos y deberes ciudadanos.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección realizamos algunas observaciones en torno al debate sobre el concepto de ciudadanía y definimos nuestra estrategia analítica. En la tercera sección exponemos el concepto de ciudadanía según nuestro sistema institucional y en la cuarta analizamos las percepciones de la población sobre los derechos y deberes constitutivos de la ciudadanía. Por último, entregamos nuestras conclusiones.

² Si bien la fórmula más adecuada para abordar tal tarea es la investigación exploratoria y cualitativa, en esta sección buscamos aportar a estos estudios por medio del análisis de datos ya disponibles provenientes de la encuestas de opinión.

2.- Sobre la noción de ciudadanía

Este artículo no pretende ofrecer una nueva definición o un concepto alternativo de ciudadanía. En su lugar, a partir de la revisión de la literatura pertinente ofrecemos el esbozo de un marco analítico que es capaz de incluir algunos de los contenidos constitutivos de la ciudadanía que son más aceptados, y que a la vez son útiles para efecto de llevar adelante el trabajo que nos proponemos. Desde esta premisa, observamos que buena parte de la literatura admite que la ciudadanía incluye: (a) un estatuto de pertenencia a una comunidad o Estado y (b) un conjunto de derechos y deberes de las personas y grupos (Isin, 2009; Isin y Wood, 1999; Isin y Turner, 2002; Marshall, 1997; Turner, 1990). Finalmente, aunque ciertamente no es un aspecto consensuado, nos parece importante afirmar que la ciudadanía tiene además una dimensión de demanda sociopolítica. En efecto, la ciudadanía no se agota en la definición de un estatuto de pertenencia que incluye el reconocimiento de un conjunto de derechos y el establecimiento de unos deberes y responsabilidades del ciudadano. Estos aspectos, que encuentran usualmente una expresión normativa positiva en el sistema jurídico, deben ser complementados con este tercer factor, esta dimensión de demanda sociopolítica que es característica de la ciudadanía. La inclusión de este tercer factor permite comprender el dinamismo de la ciudadanía.

Nuestra perspectiva favorece una comprensión de la ciudadanía como institución o formación social concreta e histórica (más que como un concepto abstracto). En tanto institución social, la ciudadanía sólo puede existir en el marco de un régimen de ciudadanía (Procacci, 2001). Cada régimen de ciudadanía reconoce algunas clases de individuos y excluye a otras. Tal fue el caso de la exclusión –frecuentemente implícita– de que fueron objeto las mujeres, las clases bajas y los iletrados durante parte de la historia republicana de Chile (Eltit, 1994; Valenzuela, 1985).

La ciudadanía, en tanto estatuto que permite el reconocimiento de la persona como miembro de la comunidad política, funciona a la vez como un dispositivo de gobierno de la población de ciudadanos y como un dispositivo de exclusión³. Llamamos *eje de la inclusividad* a la dimensión de distribución de la membresía en tanto bien político desigualmente distribuido en la sociedad (Walzer, 1989). La inclusión de nuevas categorías de personas como ciudadanos puede ser concedida por el Estado; pero muchas veces ha sido también fruto de

³ En esta perspectiva la exclusión es también un acto estatal por medio del que se determina quiénes no son reconocidos como parte de la comunidad política, y que, por lo tanto, no son objeto de las mismas garantías y cargas que los ciudadanos.

luchas sociales por el reconocimiento o la aceptación de la diferencia (Honneth, 1997; Young, 1990). Sobre la base de algunos criterios socialmente sancionados –usualmente concebidos como requisitos– se admite sólo a algunos individuos y grupos como parte de la comunidad política. De modo similar, bajo ciertas condiciones un individuo reconocido como ciudadano puede perder su estatus, lo que equivale a la aplicación de una sanción y/o expulsión de la comunidad política. Por ello, todo criterio de inclusión conlleva lógicamente criterios de exclusión que, operando conjuntamente, permiten la delimitación de la comunidad política.

La ciudadanía no sólo es la afirmación de un estatus social, sino también paralelamente involucra la demanda, concesión y reconocimiento de un conjunto de derechos, libertades e inmunidades inherentes a quienes son tenidos por ciudadanos. Junto con estos derechos el estatus de ciudadano lógicamente requiere del reconocimiento de una serie de responsabilidades, deberes, obligaciones y cargas que éste debe cumplir. Denominamos *eje de extensión de los derechos y deberes* a la magnitud y elenco de dimensiones sociales que son cubiertas por las categorías de derechos que se reconocen y deberes que se imponen a personas y grupos. Al igual que en el caso de la pertenencia, tanto el elenco de derechos y deberes como su profundidad se hallan en función del régimen de ciudadanía concreto que domina en un determinado momento histórico. Por lo tanto, la distribución y reconocimiento de los derechos y deberes en la sociedad es por definición algo variable que no necesariamente se otorga (los derechos) o impone (los deberes) a todos los individuos o grupos por igual.

Un último factor a considerar es lo que llamamos la *dimensión de demanda de la ciudadanía*. Su consideración nos ayuda a comprender el dinamismo de la ciudadanía y los procesos por medio de los que nuevas categorías sociales son incluidas, o por los cuales derechos y/o responsabilidades específicos son extendidos y/o profundizados. En otras palabras, esta es la dimensión promocional de las prácticas de demanda o reclamo por inclusión o expansión de la ciudadanía. Los regímenes de ciudadanía concretos varían a lo largo de estos ejes de *inclusividad de categorías sociales*, de *extensión de los derechos y deberes*, y de *demandas por ciudadanía*.

3.- La ciudadanía en Chile. El ciudadano según la Constitución

A) Antecedentes históricos

La Constitución de 1925, a diferencia de sus antecesoras, dedica uno de sus capítulos (el II) tanto a definir quiénes son chilenos y quiénes son ciudadanos, como a establecer los derechos que corresponden a cada persona que cumple los requisitos para ser ciudadano.

En relación a la ciudadanía en particular, en su art. 7 (original) dispuso que: “son ciudadanos con derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido veintiún años de edad, que sepan leer y escribir y estén inscritos en los registros electorales”. De esta manera, primero, la ciudadanía fue definida a partir de la nacionalidad, al estar circunscrita a “los chilenos”, que son los únicos que pueden ser ciudadanos. Segundo, la Constitución vinculó inseparablemente la ciudadanía con el ejercicio de derechos políticos o, más precisamente con “formas de participación en los negocios públicos” que tienen los chilenos (Silva, 1963: 141). De ellas, la más importante es el sufragio, y de la cual dependen otras, como la posibilidad de ser electos para cargos electivos o desempeñar otros cargos públicos. Tercero, la condición de ciudadano estaba vinculada a un conjunto de requisitos, básicamente cuatro: la nacionalidad (ya visto), la edad (21 años), el sexo (sólo varones) y la alfabetización. Por lo tanto, se excluía de la condición de ciudadano a las mujeres, los menores de 21 años, los extranjeros y aquellos que no supieran leer y escribir. Por último, es notable como la ciudadanía también dependía de un “trámite burocrático”, esto es, el estar inscrito en los registros electorales, de forma que sólo se era ciudadano en plenitud si se estaba inscrito en ellos (ídem).

Esta preferencia del constituyente por definir al ciudadano en términos esencialmente políticos e inseparable del sufragio se ratificaba por el mismo artículo 9 de la CP, que establecía que “se pierde la calidad de ciudadano con derecho a sufragio” (nótese la fórmula que vincula ambos términos). Esto sucedía por pérdida de la nacionalidad (por dejar de ser chileno) y por condena a pena aflictiva, de forma tal que la comisión de un delito al cual se le asigna una alta pena (restrictiva de libertad superior a tres años) es causal de pérdida de la ciudadanía.

Durante la vigencia de la CP de 1925, las únicas modificaciones sustantivas al estatuto de la ciudadanía se introdujeron 1935 y 1949, en que se aprobó el voto femenino a nivel municipal y nacional respectivamente (Maza, 1995), y en 1970, con dos modificaciones de importancia: la edad para ser ciudadano se rebajó a 18 años y se eliminó el requisito de alfabetización. Estos elementos, como veremos a continuación,

permanecieron en el estatuto de la ciudadanía dispuesto por la CP de 1980, la que también mantuvo su preferencia por un concepto de ciudadanía vinculado al ejercicio de derechos civiles y políticos.

B) La ciudadanía en la Constitución de 1980

Al igual que su antecesora, la actual Constitución define, principalmente, a la ciudadanía en términos “políticos”. Así, como indica Cea, la CP de 1980 sigue el concepto tradicional, que identifica a la ciudadanía con un “conjunto de derechos y deberes políticos que el ordenamiento jurídico de un estado reconoce al individuo” (2008: 317).

En este contexto, la CP define al ciudadano en base a tres características (art.13): ser chileno; tener cumplidos 18 años de edad; y no haber sido condenado a pena aflictiva. De esta forma, primero, se sigue estableciendo como elemento base de la ciudadanía a la nacionalidad, disponiéndose que la calidad de chileno es esencial para ser ciudadano. Igualmente, como se dijo, la Constitución mantuvo la norma introducida en 1970, en términos de que se accede a la ciudadanía a los 18 años, y no exigiendo el requisito de alfabetización⁴. Segundo, se mantiene el principio de que no puede ser ciudadano quien ha sido condenado a pena aflictiva, agregándose además que la ciudadanía se pierde por condena por delitos terroristas o relativos al tráfico de estupefacientes (art. 17). Tercero, este estatuto constitucional difiere del anterior, en términos de que no exige la inscripción en los registros electorales como condición de la ciudadanía.

Como se dijo, la idea de ciudadanía vinculada al ejercicio de derechos políticos es ratificada por los derechos que, de acuerdo al sistema institucional, otorga el tener la calidad de ciudadano. La misma CP establece que la ciudadanía otorga los derechos de sufragio y los de optar a cargos de elección popular (p.e.: presidente, parlamentario, alcalde y concejal) y los demás que la Constitución o la ley confieran. Entre estos, por ejemplo, están los de asociarse a un partido político o ingresar a la administración del Estado (art. 11, ley 18.834).

En este sentido, es posible sostener, al menos de manera hipotética; que la historia constitucional reciente en Chile presenta un patrón de *path dependece* respecto de la cultura jurídica y política tradicional,

⁴ Cabe consignar, sin embargo, que durante la discusión en la Comisión de Estudios de la nueva Constitución, un grupo de comisionados, entre los que estaba Jaime Guzmán, fue partidario de reponer la edad de 21 años como requisito de la ciudadanía, y así lo propuso. No obstante, el Consejo de Estado optó por mantener la norma de 18 años, lo que fue ratificado por la Junta Militar (Silva, 1997: 235).

en lo que se refiere a la constitución jurídica del sujeto político como ciudadano.

El estatuto de los derechos de las personas. El marco general

En la CP de 1980 se enfatiza menos que en la de 1925 la imagen del ciudadano como el sujeto político con derecho a sufragio, y en cambio se desarrolla algo más la figura del ciudadano como sujeto de derechos y obligaciones. Ahora bien, la CP está lejos del maximalismo, por lo que define la ciudadanía en términos restrictivos desde el punto de vista de los derechos, a los que asocia la condición de ciudadanía. Sin embargo, no es menos cierto que el sistema institucional consagra un conjunto de derechos constitucionales a los cuales evidentemente los ciudadanos tienen acceso.

En términos generales, lo primero a destacar es que en su art. 19 la CP define un conjunto de derechos —a la vida e integridad física, la igualdad ante la ley, el debido proceso, igual protección de la ley en ejercicio de los derechos, inviolabilidad de hogar y comunicaciones privadas, la libertad personal y seguridad individual, vivir en un medio ambiente libre de contaminación, protección de la salud, libertad de trabajo y de enseñanza, de opinión y de informar, de asociación y sindicalización, de trabajo (no de huelga), a la seguridad social, a desarrollar cualquier actividad económica (lícita), de propiedad y no discriminación arbitraria—. Estos, de acuerdo a la CP, se aseguran “a todas las personas”, entendiéndose la palabra “personas” en un sentido muy amplio, comprendiendo en principio a todos los individuos que se encuentren dentro del territorio nacional, además de las personas jurídicas (Cea, 2012: 50).

En segundo lugar, sin embargo, no todas las personas y ciudadanos pueden tener acceso a los mismos derechos. Ello por varias razones. En primer lugar, hay ciertos derechos que para ser ejercidos dependen de cumplir requisitos. Por ejemplo, la libertad de trabajo y de sindicalización para extranjeros depende de cumplir con los permisos necesarios para trabajar en Chile, ya que de lo contrario no pueden ser titulares de esos derechos. Igualmente, como vimos, el acceso a cargos públicos está sujeto a otras condiciones que pueden establecer la CP o la ley, como la misma CP expresamente lo señala (art. 19 N° 17). De la misma manera, hay derechos que por su naturaleza (p.e.: derecho a la vida) “sólo pueden corresponder a personas naturales” (Cea, 2012: 51).

En tercer lugar, la CP dice asegurar a todas las personas este amplio conjunto de derechos, pero sólo respecto de algunos entrega efectivos

mecanismos para asegurar su vigencia. En efecto, la CP establece en su art. 20 una acción constitucional especial para proteger el legítimo ejercicio de *ciertos* derechos, acción conocida como “Recurso de Protección”, cuando ello ocurra a causa de cualquier acto u omisión arbitraria o ilegal de actores públicos o privados. Luego, si observamos qué derechos están protegidos a través de la acción de protección⁵, vemos en la Constitución un fuerte sesgo neoliberal, pues esta acción “sólo puede utilizarse para defensa de aquellas garantías constitucionales más afines con la concepción neo conservadora de los derechos(...) dejando desprovistos de acceso a tan rápido mecanismo de protección a derechos fundamentales como la educación, el trabajo y otros de carácter económico-social” (Couso/Coddou, 2010: 197).

Es decir, la CP lo que hace es definir un conjunto amplio de derechos, pero en realidad sólo otorga efectiva tutela a aquellos “de corte libertario o individual”, mientras no lo hace respecto de los de corte económico y social⁶.

En cuarto lugar, visto lo anterior, es claro que hay una preferencia del constituyente por un tipo de derechos, y no adopta un compromiso mayor por otros. En este sentido, Cea es claro en afirmar que esta CP “otorgó preponderancia a los derechos individuales o de la primera generación, a diferencia de la Constitución de 1925 que(...) llegó a imprimir primacía a los derechos sociales” (2012: 61–61). Con todo, el ordenamiento constitucional asegura algunos derechos que pueden entenderse como sociales (o de segunda generación), como la protección de las acciones de salud o la sindicalización (idem: 61).

Además, cabe agregar que desde 1990 las reformas a la Constitución no han alterado sustantivamente esta situación. Sin embargo, al mismo tiempo es notable como algunos autores han subrayado el hecho de que en Chile la protección de los derechos sociales ha encontrado nuevas posibilidades a través de otras acciones judiciales. Particularmente relevante a este respecto ha sido la actividad del Tribunal Constitucional, que conociendo la denominada “Acción de Inaplicabilidad”, ha dictado resoluciones que han permitido dar mayor vigencia efectiva a

⁵ El recurso de protección puede entablarse cuando hay privación, perturbación o amenaza de los siguientes derechos: a la vida, igualdad ante la ley, inviolabilidad del hogar, libertad de conciencia, derecho a elegir un sistema de salud, propiedad, libertad de enseñanza (no buena educación), de opinión e información, de reunión, asociación, libertad de trabajo y de contratación, sindicalización, desarrollar cualquier actividad económica, no discriminación arbitraria por parte del Estado en la actividad económica y propiedad intelectual.

⁶ En este marco, cabe relevar que respecto del derecho de desarrollar cualquier actividad económica entrega una acción especial de protección, el recurso de amparo económico (ley 18.971).

los derechos sociales (Lovera, 2010:238). Incluso, en uno de los fallos más relevantes al respecto (sobre el acceso a las acciones de salud), el TC declaró que los derechos sociales son derechos y “no simples declamaciones” (Ídem, 239). De esta manera, la acción de inaplicabilidad actúa, al menos en este caso, como una garantía de los derechos sociales.

Ahora bien, si esta tendencia se va a profundizar, ampliándose a otros derechos, es algo todavía no resuelto. Además, cabe preguntarse si esta clase de acciones permite verdaderamente robustecer la defensa de los derechos sociales de los ciudadanos, o se inscribe en el modelo –hasta cierto punto exitoso– de defensa de los derechos del consumidor. Nos parece sintomática la importancia adquirida recientemente por el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), que promueve condiciones para la defensa de los consumidores que han sentido sus derechos vulnerados y, por otro lado, la inexistencia de instituciones de defensa de la ciudadanía según el modelo del Ombudsman u otro equivalente. El problema con la institucionalidad tipo SERNAC es que reduce la defensa de las personas a cuestiones de vulneración de sus derechos de consumidor y no de defensa de derechos sociales en general. El potencial efecto pedagógico pernicioso de esta institucionalidad incompleta es que favorece sólo la representación de los ciudadanos como individuos económicos con intereses de consumo.

Consideraciones sobre el estatuto de los deberes

Al igual que sus antecesoras, la CP de 1980 también define un conjunto de deberes para los ciudadanos. Si bien el artículo 22 define algunos deberes, como señala Cea (2012: 703), ellos no son los únicos que la CP establece. En efecto, por una parte el mencionado artículo dispone, en primer lugar, como deber de “todo habitante” el respetar a la patria y los emblemas nacionales. En segundo lugar, dispone que los chilenos deben “honrar a la patria, defender su soberanía” y “contribuir a preservar la seguridad nacional y los valores esenciales de la tradición chilena”. Esto, sin definir específicamente que significa ello (ídem: 707). Por la otra, el mismo artículo menciona obligaciones más específicas, como el servicio militar y las demás “cargas personales que imponga la ley”. Estas últimas, se refieren a “trabajos o labores que, como servicios, las personas naturales deben prestar al Estado” y sin derecho a retribución (ídem: 711). Se distinguen las cargas personales (como el ejercer como vocal de mesa en las elecciones) o las reales (pagar impuestos). Con todo, como dijimos, el artículo 22 no es taxativo, ya que la misma CP establece otras obligaciones para los

ciudadanos, como el de los padres de educar a sus hijos, o respetar la función social de la propiedad.

De esta manera, la CP establece límites y restricciones a los ciudadanos, además de cargas específicas, que son a su vez un correlato de los derechos que reconoce y establece. Con todo, además, en términos generales, se puede afirmar que, consistente con su concepción de derechos, esta CP opta en la materia por un criterio también “liberal”, en el sentido de no pretender introducir una sobrecarga de “deberes” para los ciudadanos.

4. – Los chilenos y sus percepciones sobre la ciudadanía

En esta sección utilizamos los datos de la encuesta del proyecto “Auditoría a la Democracia”, llevado adelante por un conjunto de centros de estudio chilenos y realizada el 2010. Recurrimos a este instrumento pues se haya entre los primeros que en Chile indagan en profundidad acerca de las percepciones de las personas sobre el significado de la ciudadanía⁷.

En particular, nos aporta información sobre dos cuestiones principales: cómo los chilenos entienden lo que “hace a un buen ciudadano” (relacionado con la dimensión de los deberes de la ciudadanía) y cómo entienden los “derechos de las personas en una democracia”. Una limitación de estos datos es que al definir preguntas específicas, las encuestas se circunscriben a aspectos específicos, y no cubren la totalidad de las dimensiones posibles de la ciudadanía. Sin embargo, creemos que son muy útiles, no sólo por ser encuestas de calidad sino porque también permiten evaluar distintos aspectos de la ciudadanía.

Los datos y análisis que presentamos en este artículo incluyen sólo información general referida a las preguntas sobre cómo los chilenos entienden los “derechos de las personas en una democracia” y lo que “hace un buen ciudadano” (esto último relacionado con la dimensión de los deberes del ciudadano). También realizamos un análisis más detallado que consideró los cruces de información por variables de

⁷ La encuesta analizada (junto con una realizada el 2005) son parte de un proyecto comparado del International Social Survey Programme (ISSP). Se trata de una encuesta realizada a población de 18 años y más, urbana y rural, a lo largo de todo el país (excluida Isla de Pascua) y representativa de toda la población. La muestra es de 1.522 personas. Éstas fueron encuestadas con un cuestionario estructurado y elaborado por parte de expertos miembros del ISSP. Las encuestas fueron aplicadas cara a cara por encuestadores en los hogares de los encuestados. El método de muestreo fue estratificado (por región y zona urbana/rural), aleatorio y probabilístico. El nivel de respuesta logrado con sujetos originales fue de 85%. El error muestral se estima en $\pm 3\%$ considerando varianza máxima y un 95% de confianza.

sexo, edad (18-24, 25-34, 35-54, 55 y más), grupo socioeconómico (alto, medio, bajo), autoposicionamiento político (derecha, centro, izquierda, independiente o ninguna) y años de escolaridad (0-3, 4-8, 9-12, y 13 y más). Haremos referencia a cruces de variables específicos toda vez que ellos presentan cierta relevancia.

4.1. Ciudadanía: la dimensión de los derechos

El gráfico 1 presenta los valores totales de las respuestas a la pregunta "¿cuán importante es para el encuestado cada uno de los derechos que aparecen en las afirmaciones contenidas en el gráfico de barras abajo (gráfico 1 abajo)?". Los encuestados debían valorar cada afirmación del 1 al 7, donde 1 significa que no es importante y 7 significa que es muy importante⁸.

La pregunta pretende medir las percepciones y opiniones sobre ciertos derechos en el contexto del régimen democrático. Es interesante constatar que son los derechos sociales y económicos asociados a la noción general de 'nivel de vida adecuado' los más valorados. Nos parece interesante el que las personas consideren a los derechos sociales y económicos como los más importantes en una democracia, la que es frecuentemente comprendida por la literatura especializada como un régimen político representativo, en que la ciudadanía se limita a elegir y controlar a las autoridades electas⁹. La comprensión de los derechos y deberes de la ciudadanía explicitados en la CP de 1980 es afín a esta comprensión minimalista de la democracia política. En cambio, la opinión de las

⁸ En Chile, las evaluaciones en el sistema escolar básico y medio se numeran de igual manera con una escala de 1 a 7, siendo la nota mínima de aprobación el 4. Por ello, para interpretar las valoraciones de los encuestados de una manera sensible al contexto cultural específico, hemos tomado la decisión metodológica de considerar este factor tanto en la codificación de los rangos de valores como en la interpretación de su significancia. Además, hemos decidido recodificar los valores en tres categorías para efectos de simplicidad. En consecuencia, los valores 3,2 y 1 son colapsados en una misma categoría y son interpretados como evaluaciones negativas; los valores 4 y 5 también fueron fusionados en una misma categoría y son considerados valoraciones medias; finalmente, los valores 6 y 7, que representan una alta o muy alta valoración de los derechos, fueron también recodificados en una categoría. Para simplificar el gráfico hemos dejado fuera los valores *no sabe/no responde*, razón por la que los porcentajes graficados no siempre suman el 100%.

⁹ Un buen ejemplo de esta visión dominante en la ciencia política contemporánea es la siguiente definición: "La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsabilizados en la esfera pública por los ciudadanos, quienes actúan indirectamente a través de la competencia y cooperación de sus representantes electos." (Karl/Schmitter, 1991: 75). Otras aproximaciones representativas de esta concepción de la democracia política, procedimental y minimalista son: Dahl (1989), Przeworski (1997) y Schumpeter (1966).

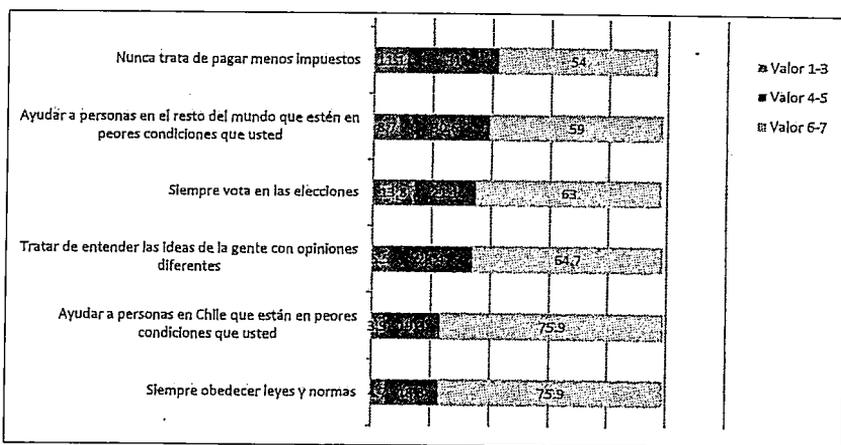
personas detectada por la encuesta sugiere que la democracia debería vincularse a ciertos resultados sustantivos de justicia social asociada a la idea de un mínimo de bienestar socioeconómico (ver gráfico 1).

Pensamos que esta asintonía entre la concepción de la ciudadanía presente en el ordenamiento jurídico-político y las valoraciones de la población de los derechos sociales y económicos detectados en la encuesta debe ser interpretada en el contexto social reciente, en que diferentes aspectos de la institucionalidad política y social se han visto cuestionados en Chile (sistema electoral binominal, hiperpresidencialismo, legislación laboral y los sistemas educacional y de salud públicos).

Gráfico 1.

Valoración de los derechos de los ciudadanos en una democracia

Pregunta: Existen diferentes opiniones sobre qué es lo que hace a un buen ciudadano. En una escala de 1 a 7, donde 1 significa que no es importante y 7 significa que es muy importante, ¿cuán importante es para Ud...?



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Opinión, Septiembre-October de 2010, proyecto Auditoría a la Democracia.

Si cruzamos la variable “nivel de vida adecuado” referida a los derechos sociales y económicos de la ciudadanía con las variables sexo, edad, escolaridad y nivel socioeconómico, observamos que no hay diferencias estadísticamente significativas entre sus categorías, lo que es indicativo de la transversalidad del apoyo a los derechos sociales y económicos (ver Anexo). De manera algo sorprendente, tampoco se observan diferencias significativas entre aquellos que se identifican con, por una parte, la derecha, y aquellos que se identifican con el resto de las posiciones políticas. Consecuentemente, sólo una ínfima

parte de los encuestados sostiene que un nivel de vida adecuado es poco o nada importante. Esta altísima valoración del derecho a un nivel de vida adecuado como un rasgo fundamental de los derechos de las personas en un régimen democrático (Tabla 1, Anexo) nos lleva a preguntarnos si estos datos son indicativos de un consenso presente en la cultura política en torno a la necesidad de establecer mayores niveles de seguridad social para la población.

Las personas valoran en segundo lugar los derechos civiles asociados a la igualdad ante la ley y el trato justo de las minorías. Es interesante notar que esta tercera variable expresa una alta valoración por parte de las personas de los derechos de los grupos, noción ausente en la CP de 1980, cuya inspiración es más bien liberal e individualista. En lo que se refiere al derecho al trato igualitario de las personas por parte de las autoridades, dividida la muestra por identificación política encontramos que la inmensa mayoría de los encuestados lo valoran altamente (en promedio, un 87,7 %). Sin embargo, hay diferencias en las valoraciones entre aquellos más identificados con la izquierda, de quienes un 91,4 % valoran en los rangos 6 y 7 la importancia del tratamiento igualitario (Tabla 2, Anexo). Consecuente con lo anterior, una minoría de los encuestados de cada grupo de identificación política –incluidos aquellos que son independientes o no se identifican con tendencia política alguna – sostiene que el tratamiento igualitario es poco o nada importante. El respeto y protección de las minorías es también altamente valorado por los encuestados de los diferentes sexos, grupos etarios y niveles socioeconómicos. Un 87,2% del total de los encuestados valoran en el rango 6 y 7 el respeto de los derechos de las minorías. Si se consideran las posiciones políticas, aquellos más identificados con la izquierda valoran relativamente más la importancia del tratamiento igualitario (un 91,4 % lo valoran en los rangos 6 y 7). Concordante con esto, una minoría de los encuestados de cada grupo de identificación política –incluidos aquellos que son independientes o no se identifican con tendencia política alguna – sostiene que el trato justo a las minorías es poco o nada importante (Tabla 2, Anexo).

En cuarto y quinto lugar aparecen dos aspectos asociados a la participación e influencia política. Si bien se trata de valoraciones también relativamente altas, parece interesante notar que los derechos propiamente políticos, que tienen que ver con el control de las acciones de las autoridades, sean menos relevantes para la población que los derechos sociales y económicos que no tienen una necesaria relación con la definición política de la democracia.

4.2. La Ciudadanía: la dimensión de los deberes.

El gráfico 2 presenta los valores totales de las respuestas a la pregunta "Existen diferentes opiniones sobre qué es lo que hace a un buen ciudadano. En una escala de 1 a 7, donde 1 significa que no es importante y 7 significa que es muy importante, ¿cuán importante es para Ud. un determinado deber o responsabilidad?". De modo similar al procedimiento seguido en la pregunta sobre los derechos, los encuestados debían valorar cada afirmación del 1 al 7, donde 1 significa que no es importante y 7 significa que es muy importante. También de un modo similar, esta pregunta pretende medir las percepciones y opiniones sobre ciertos deberes y responsabilidades en el contexto del régimen democrático. Esta pregunta nos parece además interesante dado que en las últimas décadas se ha producido un reconocimiento cada vez mayor de la importancia de los deberes o responsabilidades del ciudadano, junto con y/o como contraparte de los derechos ciudadanos destacados por la filosofía política liberal que se ha vuelto el sentido común de las democracias representativas modernas (Dobson, 2001; Isin y Wood, 1999). Ahora bien, las evaluaciones de los deberes o responsabilidades de los ciudadanos obtienen puntuaciones sistemáticamente más bajas que la dimensión de los derechos. En términos generales, esto nos sugiere que la opinión pública chilena asocia la ciudadanía más a la dimensión de los derechos que a la de los deberes y responsabilidades.

Por otra parte, esta pregunta es pertinente, dado que la ciudadanía es una categoría cuyos aspectos evaluativo y normativo no pueden ser reducidos sin desnaturalizar su sentido más propio. Por ello, las respuestas dadas a la pregunta por los deberes y responsabilidades del buen ciudadano se asocian a la dimensión moral y prescriptiva de la ciudadanía.

Las conductas o prácticas más valoradas como componentes de la "buena ciudadanía" son las de la obediencia de la ley y la solidaridad para con los connacionales (gráfico 1). Es interesante notar que el primero se asocia a una dimensión más bien coercitiva de los deberes del ciudadano, mientras el segundo tiene que ver más con su responsabilidad en tanto conciudadano. Es hasta cierto punto esperable que aquellos más identificados con la derecha, que ideológicamente favorece el valor del orden, consideran más relevante la obediencia a la ley que quienes se identifican con la izquierda, el centro y los que no tienen identificación política (Tabla 3, Anexo).

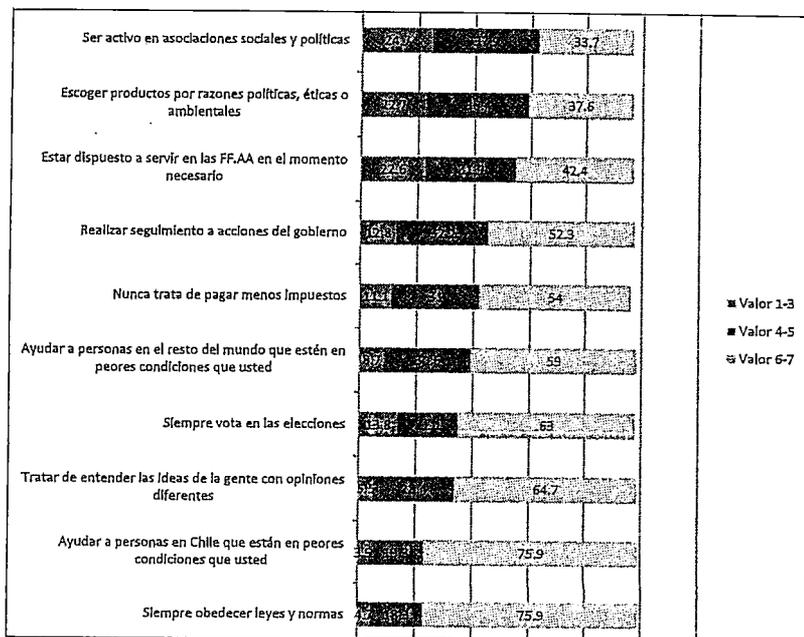
Les siguen en relevancia el votar y seguir la actividad gubernamental, ambos deberes fundamentales para el funcionamiento del régimen democrático. El primero puede además ser interpretado como un derecho, pero coincidente con las interpretaciones de la filosofía política republicana, se optó en la encuesta por conceptualizarlo como un deber. Al respecto, los

diferentes cruces realizados no mostraron diferencias significativas, con excepción de la autoidentificación política. De manera hasta cierto punto predecible, los no identificados políticamente consideran menos relevante el votar (Tabla 3, Anexo). Respecto de la participación en asociaciones sociales y políticas como elemento de buena ciudadanía, llama fuertemente la atención la baja valoración que se le da en general. En este sentido, las opiniones de las personas parecen poco alineadas con las versiones ideales de la democracia participativa (Barber, 2003; Pateman, 1970) (gráfico 2). Al respecto, cabe subrayar que entre los sectores de menores ingresos se observa una asignación de relevancia aún menor.

Es interesante notar que la variable género no es especialmente relevante para explicar diferencias respecto de la concepción del buen ciudadano. En efecto, se presentan diferencias estadísticamente significativas entre hombres y mujeres únicamente respecto a la ‘disposición a servir a las Fuerzas Armadas’.

Gráfico 2. Valoración de los deberes de los ciudadanos en una democracia

Pregunta: Existen diferentes opiniones sobre qué es lo que hace a un buen ciudadano. En una escala de 1 a 7, donde 1 significa que no es importante y 7 significa que es muy importante, ¿cuán importante es para Ud...?



Fuente: Auditoría a la Democracia, Encuesta Nacional de Opinión, Septiembre–Octubre de 2010,

La edad parece ser la variable que explica las mayores diferencias. En efecto, se observan diferencias estadísticamente significativas entre los grupos etarios de 18, 24 y 55, y más en lo que se refiere a la obediencia de la ley (Tabla 3, Anexo) y la obligación de pagar impuestos (ídem). Por otra parte, el votar como parte de la "buena ciudadanía" recibe mayor valoración en los grupos etarios de mayor edad (ídem).

5.- A modo de conclusión

En este trabajo exponemos el concepto de ciudadanía que establece el sistema jurídico chileno y exploramos el concepto que de ella tienen las personas, esto es, cuales creen son los derechos y obligaciones que su condición de ciudadanos comprende. Esta, creemos, es una tarea importante y necesaria dado que el sistema institucional define un concepto de ella que no es necesariamente coincidente con el que tienen las personas. Es decir, puede ocurrir que el sistema jurídico promueva una particular versión de la ciudadanía como formación social apropiada, mientras la mayoría de la población una distinta.

En este marco, este estudio exploratorio muestra que en el caso de Chile hay una distancia sustantiva entre el concepto de ciudadanía que define el sistema institucional y los que los ciudadanos entienden deben ser sus contenidos. En efecto, como vimos, la CP de 1980 promueve una noción del ciudadano como sujeto político liberal. De esta manera, ocurre que de acuerdo a ella, del elenco de derechos reconocidos sólo son exigibles aquellos de carácter más bien liberal, referidos principalmente a las libertades civiles y políticas. No son así exigibles derechos de carácter social que podrían implicar garantías onerosas para el Estado o que en el contexto actual aparecen como impracticables. De esta manera, la CP de 1980 institucionaliza una concepción más bien estrecha de la ciudadanía, entendida como un conjunto de derechos civiles y políticos. Mientras los derechos civiles se hayan institucionalizados principalmente como inmunidades que protegen al individuo frente al Estado y los abusos de autoridades y terceros, los derechos políticos se expresan principalmente en el sufragio universal y el derecho a ser candidato. Consecuentemente, en el régimen de ciudadanía chileno, la vivienda, el trabajo, la salud y la educación no son concebidos como derechos ciudadanos que deban ser garantizados por el Estado.

Esta noción de ciudadanía, ciertamente, no coincide en todos sus aspectos relevantes con las percepciones de los derechos y deberes de la ciudadanía según la población. En efecto, sin perjuicio de las (pequeñas)

diferencias entre las personas a través de distintos cruces (edad, sexo o identificación política), y si bien los componentes “liberales” de la ciudadanía no son mayoritariamente rechazados, es claro que las personas enfatizan las dimensiones sociales y económicas de la ciudadanía, más afines a un régimen de Estado social. Estas percepciones, ciertamente, se hayan en contradicción con el diseño institucional de la CP de 1980.

De esta manera, observamos una fuerte asintonía entre, por una parte, la noción jurídico-política de la CP, que promueve una noción de la ciudadanía como forma de subjetividad política asociada principalmente al derecho de sufragio y, por la otra, la noción más expandida de derecho presente en la población en general, que incluye aspectos de ciudadanía social. En efecto, esta versión de la ciudadanía institucionalizada, que garantiza de manera estrecha derechos civiles y políticos liberales, coexiste en tensión o incluso en ocasiones en franca oposición con otras versiones de ciudadanía que son detectados en los estudios de opinión pública recientes y, en particular, con una comprensión de los derechos sociales y económicos más profunda que la que se encuentra en la CP de 1980.

En este contexto, cabe preguntarse si esta tensión se está manifestando (al menos en parte) en el actual descontento respecto del establishment político y la formación de movimientos sociales que usan la semántica de la ciudadanía y que se organizan en torno a demandas por los derechos ciudadanos (léase movimientos estudiantiles y regionales de 2011 y 2012).

Con todo, no podemos referirnos a estos contenidos de la opinión pública como una versión articulada de la ciudadanía social. Sin embargo, los datos vistos permiten al menos afirmar que existe una comprensión de los derechos sociales que se expresa en la cultura política de la población, y que estos contenidos, aunque sean fragmentarios y desarticulados, pueden servir de base a la constitución de demandas de movimientos sociales por la expansión de derechos y mejor inclusión de categorías de sujetos hasta hoy marginados o excluidos.

ANEXO

Tabla 1. Derechos en democracia: Que todos tengan un nivel de vida adecuado (%)

	Grupos etarios			Sexo	Posición política			Nivel de ingreso			Nivel de escolaridad						
	18-24	25-34	35-54 más		Hombre	Mujer	Derecha	Centro	Izquierda	IND/NING	Alto	Medio	Bajo	0-3	4-8	9-12	13 y más
Valor 1-3	0,8	1	0,5	0,5	0,1	1,2	0,4	0,5	0,7	0,7	0	0,1	1,4	0	0,6	0,8	0,5
Valor 4-5	6,7	6,2	5,8	8	7,4	5,9	8,3	7,3	5,5	5,6	0	4,5	9,5	12	10	5	5,5
Valor 6-7	92,1	92,5	93,4	91,2	92,3	92,4	91	91,8	93,4	93,4	100	95,1	88,7	88	88	93,9	94,1

Tabla 2. Derechos en democracia (%)

	Que las autoridades respeten y protejan los derechos de las minorías			Que las autoridades traten a todos en forma igual				
	Posición política			Posición política				
	Derecha	Centro	Izquierda	IND/NING	Derecha	Centro	Izquierda	IND/NING
Valor 1-3	0,4	0,5	1,4	1,6	0,4	1,4	1	1,3
Valor 4-5	12,4	11,9	7,6	11	11,6	10,9	6,9	10,3
Valor 6-7	86,8	86,8	90,7	86,7	86,9	86,8	91,4	87,5

Tabla 3. Deberes en una democracia (%)

	Siempre obedecer leyes y normas						Nunca pagar menos impuestos						Siempre vota en las elecciones												
	Posición política		Grupos etarios		Posición política		Grupos etarios		Posición política		Grupos etarios		Posición política		Grupos etarios										
	Cent	Izquier	IND/NI	18-24	25-34	35-54 más	Cent	Izquier	IND/NI	18-24	25-34	35-54 más	Cent	Izquier	IND/NING	18-24	25-34	35-54 más							
Valor 1-3	2,6	3,2	8,2	4,7	8,7	5,6	3,6	2,9	11,3	6,4	9,6	12,5	17,3	10,4	10,2	9,1	10,2	12,3	16,9	15,1	22,5	21,3	11,1	5,9	
Valor 4-5	12	17,8	18,6	20,1	24,5	19	19,9	11,2	27,2	29,7	34,4	31,6	37,8	33,6	33,3	20,8	18,4	16,8	16,9	16,9	25,2	24,9	20,7	21	18,9
Valor 6-7	85,3	78,5	72,2	73,9	66,4	75,1	75,6	83,7	60,4	60,3	54,3	50,7	41,3	53,4	53,5	57,7	71,4	60,5	64,8	55,9	40,4	54,8	65,4	77,3	

Bibliografía

- BARBER, BENJAMIN. (2003) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley & L.A., CA: University of California Press.
- BARROS, LUIS Y VERGARA, XIMENA. (1991) “Los grandes rasgos de la evolución del Estado en Chile: 1826–1925”. En ATRIA, RAÚL y TAGLE, MATÍAS (eds.). *Estado y política en Chile: ensayos sobre las bases sociales del desarrollo político chileno*. Santiago de Chile: CPU, pp. 81 – 124.
- CEA, JOSÉ LUIS. (2008) *Derecho Constitucional chileno*. Tomo I. Santiago: Ediciones UC.
- _____. (2012) *Derecho Constitucional Chileno*. Tomo II. Santiago: Ediciones UC.
- CONTESSÉ, JORGE (2006) “The rebel democracy: a look into the relationship between the Mapuche and the Chilean State”, 26 *Chicano–Latino L. Rev.*: 131.
- COUSO, JAVIER Y CODDOU, ALBERTO (2010) “Las asignaturas Pendientes de la reforma constitucional chilena”. En FUENTES, CLAUDIO (ed.), *En el nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*. Santiago: HBS, pp. 191–216.
- DAHL, ROBERT (1989) *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- DELAMAZA, GONZALO (2010) “Mecanismos institucionales de participación en Chile”. *Revista de Sociología* 23, 11 – 38.
- DOBSON, ANDREW (2001) Ciudadanía ecológica: una influencia desestabilizadora?, *Isegoría* 24: 167–187.
- ELTIT, DIAMELA (1994) *Crónica del sufragio femenino en Chile*. Santiago de Chile: SERNAM.
- ESPIÑOZA, VICENTE (2009) “El Concepto de ciudadanía en Chile. Discusión y contexto”. *Revista Raíces de Expresión*, <https://sites.google.com/site/revistaraicesdeexpresion/ciudadania> (12–11–2012).
- GALLIE, W. B. (1956) “Essentially Contested Concepts”, *Proceedings of the Aristotelian Society* 56: 167–198.
- HONNETH, AXEL (1997) *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.
- ISIN, ENGIN F. (2009) “Citizenship in Flux”, *Subjectivity* 29: 367–388
- ISIN, ENGIN F. y TURNER, BRYAN S. (2002) “Citizenship Studies: An Introduction”. En ISIN, ENGIN F. y TURNER, BRYAN S. (eds.) *Handbook of Citizenship Studies*. London Sage, 1–10.
- ISIN, ENGIN F. y WOOD, PATRICIA. (1999) *Citizenship & Identity*. London: Sage.
- KARL, TERRY L. y SCHMITTER, PHILIPPE. (1991) “What Democracy Is ... and Is Not” *Journal of Democracy* 2 (3): 75–88.
- LOVERA, DOMINGO. (2010) “Derechos sociales en la Constitución del 80 (y de 1989 y de 2005)”. En FUENTES, CLAUDIO (ed.), *En el nombre del*

- pueblo. *Debate sobre el cambio constitucional en Chile*. Santiago: HBS, pp. 217–243.
- MARSHALL, THOMAS H. (1997) “Ciudadanía y Clase Social”, *REIS*, 79: 297–344.
- MAZA, ERIKA. (1995) “Clericalismo, anticlericalismo y la extensión del sufragio a la mujer en Chile”, *Estudios Públicos* 58: 137–197.
- PAREDES, JUAN PABLO. (2011) “Ciudadanía, participación y democracia. Deuda y déficit en los 20 años de “democracia” en Chile”, *Polis* 28 (10): 473–499.
- PATEMAN, CAROLE. (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: CUP.
- PROCACCI, GIOVANNA. (2001) “Governmentality and Citizenship”. En NASH, KATE y SCOTT, ALAN *The Blackwell Companion to Political Sociology*. Oxford: Blackwell Publishing, 342–351.
- PRZEWORSKI, ADAM. (1997) “Una defensa de la concepción minimalista de la democracia”. *Revista Mexicana de Sociología*, 59 (3): 3–36.
- SCHUMPETER, JOSEPH. (1966) *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Unwin University Books.
- SCHILD, VERÓNICA. (2000) “Neo-liberalism’s New Gendered Market Citizens: The ‘Civilizing’ Dimension of Social Programmes in Chile”, *Citizenship Studies* 4 (3): 275–305.
- SILVA, ALEJANDRO. (1963) *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Santiago: Editorial Jurídica.
- _____. (1997) *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo IV. Santiago: Editorial Jurídica.
- TURNER, BRYAN S. (1990) “Outline of A Theory Of Citizenship”. *Sociology* 24 (2): 189–217.
- VALENZUELA, J. SAMUEL (1985) *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*. Buenos Aires: Ediciones del IDES.
- VAN DER REE, GERARD (2011) “Citizenship ‘from Above’? The Case of Chile, 1964–2010” *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 90: 23–38.
- WALZER, MICHAEL (1989) *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. Mexico: FCE.
- YOUNG, IRIS (1990) *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.