



Educación ciudadana, participación y democracia: ciudadanía, derechos e justicia – perspectiva chilena

Citizenship education, participation and democracy: citizenship, rights and justice – a chilean perspective

Patricio Valdivieso
pvaldivf@puc.cl

Resumen: El estudio, basado en resultados de investigación en Chile, sintetiza diagnósticos sobre la participación y la democracia en América Latina, y fundamenta tareas para la educación ciudadana. Asimismo, relaciona lo anterior con el gran desafío de fortalecer las condiciones y competencias al servicio de la ciudadanía para la canalización de sus inquietudes hacia las instituciones públicas; todo lo anterior se ejemplifica con las áreas de justicia penal y seguridad pública. Propositivamente, el autor sugiere un conjunto de iniciativas, pasos y actividades concretas que podrían dar lugar a una mayor sintonía entre inquietudes ciudadanas y la acción de las instituciones, por una parte, y la educación ciudadana para la democracia, por otra.

Palabras clave: democracia, participación, educación ciudadana, ciudadanía.

Abstract: This study is based upon a research in Chile about political participation and democracy in Latin America seeking to summarize tasks for citizenship education. It proposes to face the challenge of strengthening the conditions and competence to serve the citizens in their efforts to bring their demands to the public institutions. It utilizes examples from the areas of penal justice and public security to show how it works. In a propositive way the article suggests a set of initiatives, steps and concrete activities that could provide, on the one hand, a better relationship between the citizens' demands and the institutions' actions, and, on the other hand, citizenship education for democracy.

Key words: democracy, participation, citizenship education, citizenship.

Presentación¹

En la mayor parte de los países latinoamericanos, así como en el mundo entero, el régimen político democrático se ha consolidado, y, desde hace una década, en la etapa actual, hay una creciente demanda por el in-

cremento de la calidad de la democracia, no sólo desde la perspectiva de las instituciones, sino también del ethos ciudadano, la asociatividad y de la cultura política². En tal sentido se justifican aquellos esfuerzos académicos que signifiquen un aporte para la profundización de la

democracia y favorezcan la participación. La educación ciudadana, por una parte, y, en general, todas aquellas iniciativas que promuevan la mejor sintonía entre inquietudes ciudadanas y rendimiento de las instituciones, pueden significar un gran avance para la democracia, en el

¹ Parte de los resultados de investigación sintetizados en este trabajo son el resultado de la ejecución del proyecto de investigación "Formación Política en Justicia" (FONDECYT Nr. 1030584), del cual el autor es investigador responsable.

² El triunfo de la democracia en el mundo es inminente, pues no ha existido otro régimen político que promueva mejor la libertad y la igualdad, ni un sistema político, coherente con sus principios, inclusivo y respetuoso de los derechos humanos.

sentido ya indicado.

El primer objetivo de este estudio consiste en argumentar en torno a la relación positiva entre democracia, participación y educación ciudadana, por medio de la síntesis de resultados de investigación en torno al tema, arrojados por la investigación académica chilena en educación ciudadana. El segundo objetivo del estudio, más propositivo, y centrado en las áreas de la justicia y de la seguridad ciudadana, apunta a demostrar que es necesario el desarrollo de iniciativas complementarias que faciliten una mayor interacción entre inquietudes ciudadanas y el quehacer de las instituciones.

La primera parte del trabajo recapitula diagnósticos y percepciones respecto a la modernización, el desencanto extendido en la política y las demandas por el incremento de la calidad de la democracia, en el caso de Chile. A partir de lo anterior, asimismo, incluye el análisis de la participación como una de las vías de profundizar el régimen democrático moderno. A su turno, la segunda parte argumenta de lleno a favor de la educación ciudadana como vía muy concreta de promover la participación y la profundización de la democracia, y presenta de forma muy sintetizada uno de los métodos utilizados en Chile para avanzar en la tarea. La tercera y última parte, de orientación más prospectiva e innovadora, por cuanto es resultado de la investigación académica que se está llevando a cabo en Chile, relaciona la educación ciudadana con una amplia gama de iniciativas complementarias que debiesen promover la mejor articulación entre inquietudes ciudadanas y el rendimiento de las

instituciones; se privilegia la perspectiva acotada de la justicia y la seguridad ciudadana, por ser tópicos prioritarios en la actualidad, en el caso de Chile y de otros países de América Latina.

Modernización y calidad de la democracia

Contexto latinoamericano

Las sociedades latinoamericanas y sus sistemas políticos han experimentado transformaciones muy profundas en las últimas cinco décadas, que se explican por el dominio de regímenes políticos autoritarios durante largos períodos de tiempo – Brasil y Chile en el Cono Sur, por ejemplo –, gobiernos cuasi autoritarios o cuasi democráticos – Perú y Argentina en la década de 1990, Venezuela desde fines de la década de 1990 hasta nuestros días – o gobiernos democráticos – Costa Rica, por ejemplo –. En todos los casos, se ha ido verificando una paulatina redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad; la sociedad y el Estado de bienestar que predominaron durante buena parte del siglo pasado han dado paso a una sociedad más autónoma y un Estado liberal, que gobierna por medio del ejercicio de ciertas funciones clave y regulaciones, dejando un amplio espacio para el desarrollo de una sociedad orientada por principios y valores liberales e individuales (Valdivieso, 2003b).

En los países de la región a mediados de la década del 2000, las opiniones y las publicaciones destinadas a evaluar las fortalezas, debili-

dades, problemas y desafíos del sistema político son cuantiosas, y proceden básicamente del mundo político y de los intelectuales³. En general, hay consenso respecto al avance que significó transitar desde regímenes autoritarios a regímenes políticos democráticos, no obstante las discrepancias con respecto al grado de desempeño de los gobiernos democráticos. En el caso chileno, en general, los gobiernos de la Concertación son valorados positivamente, en comparación con el régimen autoritario anterior. Pero, al igual que en el resto de las sociedades latinoamericanas, las opiniones y las argumentaciones son divergentes cuando se trata de evaluar el alcance de las transformaciones y modernizaciones que se han producido en el plano económico, social y político.

Los estudios y las opiniones tienden a coincidir en el reconocimiento que hay un significativo porcentaje de la población que no participa en la vida política de sus países, una tendencia de creciente desinterés de la ciudadanía por la política y malestar en sectores relevantes de la población. Los diagnósticos sobre las causas de esas conductas son divergentes, y evaluaciones también⁴. En sintonía con tales preocupaciones, los representantes de los gobiernos reconocen que quedan numerosas tareas pendientes, especialmente en el campo de las políticas públicas, del desarrollo socio-económico y en materia de democratización⁵.

Voces muy críticas del mundo político con respecto a las funciones de los gobiernos que hacen eco de un creciente desencanto en la política,

³ Véase, a modo de ejemplo, G. Campero (1997); Renovar la Concertación (1998a); La Gente Tiene Razón (1998b); La Gente Quiere Cambios (1998c); PNUD (1998); Lechner (1998); Brunner (1998); Huneus (1998); Godoy (1999); Tironi y Agüero (1999); Matínez (1999); Godoy (2003) y Garretón (2003).

⁴ Guzmán y Villagrán (1997); Campero (1997, p. 414-415); DESUC-COPESA (1997); Lechner (1998, p. 231-242); Brunner (1998, p. 176-177); Vega *et al.* (1998).

⁵ En el caso de Chile, desde 1990, período de la transición del autoritarismo al régimen político democrático, ha gobernado un conglomerado de partidos de centro-izquierda, la Concertación de Partidos por la Democracia, con un alto grado de estabilidad. Empero, todos los gobiernos han reconocido la necesidad de numerosas reformas que deben ser abordadas para mejorar lo que hay.

especialmente duras en aquellos países de la región que han experimentado procesos políticos muy difíciles, por ejemplo Argentina el 2001 o Bolivia desde el 2003, generan una inquietud justificada e inducen a preguntar si ello es indicativo que el régimen político democrático está entrando nuevamente en una fase crítica en América Latina, si, en cierto modo, se está volviendo atrás, desde la perspectiva de las reversiones hacia regímenes autoritarios⁶. Diversos estudios de opinión (Latinobarómetro, PNUD, encuestas de opinión locales) revelan malestar y desencanto con la política. En el índice de impotencia política del PNUD queda de manifiesto una visión negativa respecto a la participación y la política en general⁷. Por otra parte, la participación en los procesos electorales genera preocupación en los países de la región⁸.

Por otra parte, experiencias como Brasil o Chile en la actualidad, donde, no obstante numerosas dificultades, el sistema político funciona con legitimidad, pudiesen fundamentar perspectivas más optimistas.

La política comparada, enriquecedora para el análisis en otros casos, no arroja evidencias concluyen-

tes⁹. Pero una somera observación histórica de las condiciones iniciales específicas que han antecedido fases difíciles del desarrollo político de los estados latinoamericanos en el siglo XX¹⁰ evidencia que el contexto político y socio-económico actual difiere marcadamente de otros períodos históricos¹¹. En el pasado, las sociedades latinoamericanas tuvieron estados con menor campo de maniobra internacional que en la actualidad, las condiciones económicas y sociales generales correspondían, mucho más que hoy, al estereotipo de las sociedades subdesarrolladas “tercermundistas”, y, especialmente importante para efectos del sentido de este artículo, la participación de la población en el sistema político era bastante menor que en la actualidad. Durante las décadas de 1990 y del 2000, indicadores objetivos de la realidad socio-económica y política dejan fuera de toda duda avances notables alcanzados por los países de la región y la existencia de numerosas condiciones iniciales favorables para la profundización del régimen político democrático, tales como son el mayor grado de alfabetización y mejores condiciones de infraestruc-

tura. Las economías tienen un buen desempeño relativo, los países crecen y se modernizan a un ritmo acelerado¹², numerosos problemas, pendientes en las discusiones sobre transiciones políticas y democratización, son debatidos y comienzan a ser abordados abiertamente por un conjunto más heterogéneo de actores que en períodos pasados (Godoy, 2003). Así ocurre con diversos derechos y asuntos de interés público, tales como la corrupción, la discriminación, entre muchos otros.

Con todo, puestos en una balanza logros y desaciertos, expectativas y realidades, las discusiones sobre democracia y consolidación democrática, modernización, desencanto y malestar en América Latina, en la actualidad, en conjunto no constituyen una condición suficiente para el pesimismo o para el optimismo total respecto al futuro del régimen político democrático. No hay suficientes evidencias en la discusión para postular un cuadro muy negativo y opaco respecto al sistema político; en efecto, mal que mal, los últimos diez años evidencian capacidad de funcionamiento de los sistemas políticos y sus instituciones (constituciones, leyes e instituciones centra-

⁶ Desde mediados de la década de 1980 hasta el gobierno actual, la gobernabilidad en Argentina estuvo fuertemente amenazada. El gran movimiento nacional, en cuya memoria quedan los “piqueteros”, quienes se tomaban las calles, deja de manifiesto profundos problemas y la reacción de la población ante la incapacidad de los gobiernos.

⁷ En el caso de Chile, el año 2002, el 51% de los encuestados se encontraba en tramos altos o muy altos de impotencia, y entre el 65% consideraba que su opinión no cuenta en el país. Las encuestas del CERC muestran caídas porcentuales significativas en el apoyo a la democracia (véase sitios web del CERC, Latinobarómetro, Centro de Estudios Públicos).

⁸ En países como Chile, por ejemplo, donde la inscripción en los registros electorales es voluntaria, pero la votación de quienes están registrados es obligatoria, el porcentaje de votos de la población en edad de sufragar ha tendido a la baja, tanto en las elecciones presidenciales, parlamentarias – miembros del Congreso –, como municipales (autoridades locales). En Chile, aproximadamente el 20% de los electores potenciales no está inscrito en los registros y un 31% de personas se abstiene de votar (informaciones detalladas en www.elecciones.gov.cl). La opinión de la política y de los políticos tiende a ser negativa.

⁹ En una perspectiva de política comparada, los estudios sobre condiciones socio-económicas, democracia y cultura política, referidos a otros países del mundo con experiencia de tránsito desde regímenes totalitarios/autoritarios a regímenes políticos democráticos, no arrojan resultados concluyentes como para poder tener una medida objetiva que autorice a sacar conclusiones positivas o negativas sobre el proceso chileno al más largo plazo. En estudios sobre los casos de Alemania, Italia y España, donde han sido usados métodos rigurosos de análisis cualitativo e investigación empírica (operacionalizaciones de conceptos, análisis de correlación, recopilación de información sobre actitudes políticas y apoyo del sistema democrático mediante encuestas, análisis cuantitativo y cualitativo de datos), se llega a conclusiones muy distintas sobre la legitimidad y el grado de consolidación del sistema democrático a lo largo del tiempo, bajo condiciones socio-económicas cambiantes y divergentes (MacDonough *et al.*, 1986; Dogan, 1988; Beetham, 1991; Weil, 1993; Dalton, 1994; Gunther *et al.*, 1995; Morlino y Tarchi, 1996; Anderson y Guillory, 1997; Montero *et al.*, 1999).

¹⁰ En el caso chileno, por ejemplo, los períodos 1920-1924 (primer gobierno de Arturo Alessandri P. e intervención militar) y 1964-1973 (primer gobierno demócratacristiano de Eduardo Frei M., gobierno de la Unidad Popular e intervención militar).

¹¹ Informaciones sintetizadas en Valdivieso (2003a).

¹² En el caso de Chile, véase resultados del Censo de Población y Vivienda del 2002, donde las diferencias con los resultados del Censo de 1992 son notables (www.inec.cl). El desarrollo económico y social genera buenas condiciones para la eficacia del orden político, deja en buen pie al sistema político para dar respuesta a demandas provenientes del sistema social y, en general, incrementa las capacidades de las instituciones del Estado para su buen desempeño.

les, elecciones periódicas, alternancia en el poder, competencia de partidos políticos), y avances en variados frentes de importancia para las condiciones de vida de la población y la democracia, por ejemplo reformas de segunda generación.

Por otra parte, se debe tener presente que la democracia no es un orden “terminado”, ni el paraíso en la tierra. En el régimen democrático participan individuos y grupos que definen de forma distinta sus intereses, que entran en conflicto, hay cosas por hacer y emergen demandas condicionadas por procesos de distinta naturaleza. Las sociedades latinoamericanas no son una excepción a la regla, y naturalmente hay numerosos, diversos problemas y temas pendientes en la agenda política. En este sentido, se puede asumir una perspectiva más bien optimista, en cuanto a posibilidades y caminos abiertos para la profundización del orden democrático, según se argumentará.

Participación y democracia

Con base en lo ya expuesto sobre América Latina, por una parte, en el marco de regímenes políticos democráticos, cuya función consiste en garantizar y enriquecer las condiciones de la coexistencia social con el mayor grado de libertad y de igualdad posible para que individuos y grupos se realicen del modo más pleno, según las condiciones y los estándares económicos, sociales y culturales del contexto histórico dado, y, asimismo, favorecer la seguridad y la paz en lo externo, y por otra parte de sociedades que están experimentando

procesos de acelerada modernización, emergen en las sociedades latinoamericanas interrogantes sobre la calidad de la participación ciudadana y anhelos genuinos por profundizarla. Ciertamente, no se trata sólo de participación en la dimensión electoral, sino también, y muy especialmente, en las organizaciones, instituciones y servicios cuya tarea es contribuir al enriquecimiento de los bienes comunes que son patrimonios de todos en la sociedad.

La participación suele ser entendida como participación electoral, es decir como la formulación y manifestación de preferencias en procesos electorales que están regulados por un conjunto de instituciones y normas legales. En este sentido, la participación se limita a ser parcial y cumple la importante función de legitimar o deslegitimar decisiones públicas delegadas en representantes. En esta dimensión de la participación en los países de América Latina hay síntomas de una crisis de la representación y malestar ciudadano desde hace por lo menos una década.

Por otra parte, en los diagnósticos contemporáneos sobre el régimen político democrático que comprenden la participación en otras dimensiones también, no se reconoce que la participación clásica, institucional, electoral, es complementada por otras formas de participación que tienen gran impacto en la vida política de una sociedad¹³. En tal sentido, de la participación en un sentido más amplio, hay alto grado de consenso sobre la correlación entre calidad de la participación y funcionamiento del

sistema político¹⁴. La demanda por participación en el régimen democrático está avalada, asimismo, por trabajos científicos que estudian específicamente la democracia participativa¹⁵, la democracia expansiva (Warren, 1992), la democracia sólida (Barber, 1994), la democracia asociativa y la democracia cosmopolita.

La participación es esencial en el régimen democrático, y la maximización de condiciones y de las oportunidades de participación resulta ser tarea prioritaria; la participación es un bien público de alta prioridad, en cuanto constituye una condición para el ejercicio efectivo de numerosos derechos y para el acceso a oportunidades de desarrollo. Por esas razones, trabajos inclinados por criterios normativos argumentan que son deseables sistemas políticos donde se promueva la participación en todos los asuntos públicos, la participación como *modus operandi* en las dinámicas de definición de intereses y prioridades colectivas, de competencia de intereses, de comunicación, de controversias y en arenas de toma de decisión. A propósito de la calidad de la participación en los países de América Latina, los debates sobre corrupción y las presiones por mayor transparencia del Estado y de sus instituciones, mantienen plena vigencia las propuestas de Vilmar (1973), quien identifica como la mejor garantía del principio de la libre determinación la disminución de todas aquellas formas de control que no sean legitimables desde la participación de las bases sociales; éstas debiesen ser sustituidas por formas de control “desde abajo”, por

¹³ La participación electoral, el acto de sufragar en un proceso de elección de representantes, práctica en América Latina desde el siglo XIX, se complementa con la interacción de sujetos y grupos de personas en diversas modalidades de asociatividad, motivada por la defensa de intereses privados o públicos; por ejemplo, iniciativas de interés público a nivel local, regional o nacional, actividades de pequeñas asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, colegios profesionales, partidos, en fin, todas las formas de participación que enriquecen el tejido social.

¹⁴ Renovar la Concertación (1998a); La Gente Tiene Razón (1998b); La Gente Quiere Cambios (1998c); PNUD (1988); Lechner (1998); Brunner (1998); Huneeus (1998); Valdivieso (1998); Godoy (1999); Tironi e Agüero (1999); Matínez (1999).

¹⁵ Pateman (1970); Bachrach (1970) y Bachrach y Botwiniek (1992).

formas de co-participación de la ciudadanía y por el incremento de la cooperación. Otros sugieren la necesidad de intensificar y cultivar diversas formas de expresión de voluntad de los ciudadanos, comunicación, formación de voluntad política¹⁶. Y permanentemente se están proponiendo y practicando fórmulas que incrementen la participación en el proceso deliberativo y de implementación, en actividades políticas, económicas y los servicios sociales (Blanke, 1999).

En definitiva, todas las perspectivas citadas manifiestan confianza en la estabilidad y en la posibilidad de persistencia del sistema democrático bajo condición de la ampliación y de la profundización de la participación genuinamente democrática en el proceso político. Una democracia real, en el sentido de los autores citados, debe tener procedimientos de debate y de deliberación, de administración de conflictos y de formas y métodos para llegar a consensos. A esos procedimientos corresponden no sólo instituciones y reglas generales de participación, sino también, y muy especialmente, personas con competencias para la deliberación autónoma y responsable, asociaciones y pequeños grupos que participen activamente en el régimen democrático y sus instituciones y den vida a la democracia.

Por otra parte, las transformaciones sociales en curso generan un contexto propicio en América Latina, donde la participación resulta ser cada día más indispensable. La creciente interdependencia en las

relaciones internacionales y la difusión masiva de nuevas tecnologías de la información, por solo indicar dos megatendencias (Valdivieso, 2003a), hacen que la participación ciudadana en el sistema político sea un elemento crucial para la gobernabilidad democrática. En este sentido, en una democracia real – libertad para formular y manifestar preferencias, igualdad de trato por parte de la autoridad en la ponderación de las preferencias – Dahl (1994) reconoce la participación como un buen contrapeso de tendencias no democráticas, derivadas, en el contexto del mundo actual, de la creciente internacionalización y globalización de economía y de la política¹⁷; en efecto, la participación ciudadana se traduce en herramientas de control sobre los poderes públicos, y de este modo promueve el compromiso ciudadano en los procesos de generación de demandas sociales y respuestas desde el Estado y sus instituciones.

En tanto, visiones optimistas, así como los diagnósticos más pesimistas y preocupantes sobre la vida política en las sociedades latinoamericanas, ya insinuadas, que expresan percepciones y evaluaciones legítimas a partir de contextos difíciles, lejos de entrar en contradicción con el amplio consenso intelectual en torno a los beneficios de la participación para el régimen político democrático y el progreso socio-cultural, están en sintonía en torno al reconocimiento generalizado de la creciente demanda por propuestas que contribuyan a incrementar la participación y la mejor canalización

de inquietudes ciudadanas hacia las instituciones políticas del sistema democrático¹⁸.

La educación ciudadana y el quiebre de asimetrías en los flujos de información constituyen acciones complementarias, según se dejará en evidencia, orientadas al enriquecimiento de la participación y de la calidad de la democracia.

Educación ciudadana

Significado y objetivos

La participación puede ser estimulada o inhibida por medio de las normas, instituciones, el manejo de los medios de prensa y otras condiciones de carácter “estructural”. Asimismo, las condiciones dadas para el ejercicio de derechos, tales como el derecho a la libertad de expresión, tienen consecuencias sobre la calidad de la participación. En efecto, si en un país existe una combinación de legislación y jurisprudencia que obstaculiza la información de los medios sobre temas de interés público y da lugar a sanciones que recaen en quienes ejercitan la crítica a las autoridades públicas, o si los medios están monopolizados y son controlados por unos pocos, entonces, probablemente, las condiciones serán adversas para la participación ciudadana¹⁹. En este sentido, los esfuerzos y pasos concretos para cambiar tales condiciones serán, fuera de toda duda, un fuerte estímulo para una ampliación de la participación y el fortalecimiento de la democracia²⁰.

Por otra parte, en la misma

¹⁶ Pateman (1970); Offe y Preuss (1991); J. Habermas (1992).

¹⁷ La democracia se caracteriza por su capacidad para responder a las preferencias de los ciudadanos, sin distinciones, en cuanto haya un alto grado de deliberación y participación ciudadana en los asuntos públicos.

¹⁸ Hay consenso en torno a la participación como una condición central de la democracia, porque enriquece la gobernabilidad y puede tener efectos multiplicadores en la generación de espacios positivos para el ejercicio de la ciudadanía.

¹⁹ Sobre el problema en Chile y en otros países de América Latina véase Konrad Adenauer Stiftung (1995); Osorio (1997); Human Rights Watch (1998); González y Viveros (1999). En la actualidad, a propósito de las políticas de lucha contra el terrorismo internacional y por las fuertes presiones en torno a la transparencia, el tema es particularmente actual.

²⁰ Aquí cabe citar el programa de Acciones de Interés Público y de clínicas jurídicas que desarrolla la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, y en particular el Foro Chileno de la Libertad de Expresión, en el cual tiene participación permanente el autor de este ensayo.

dirección, el foco de atención de la educación ciudadana apunta a actividades de formación que tengan por finalidad estimular las disposiciones y competencias para deliberación responsable y la participación ciudadana en el régimen político democrático. Un camino válido, según la experiencia latinoamericana, chilena en particular, consiste en buscar apoyo en conocimientos sobre principios ético-políticos racionales, fundamentados y sistematizados, y en el desarrollo de metodologías ad-hoc concebidas para ser practicadas y validadas en actividades de formación ciudadanas. De este modo, sobre la base de conocimientos que se van operativizando en didácticas, métodos y contenidos para la formación, la educación ciudadana puede ofrecer estímulo, apoyo y orientación a quienes directa o indirectamente tienen un alto impacto en las disposiciones ciudadanas, por ejemplo quienes se desempeñan en el sector docente (profesores), quienes trabajan en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (capacitación, perfeccionamiento docente), en partidos políticos, iglesias, entre otros²¹.

Trabajos de didáctica para educación ciudadana, elaborados en sociedades con una larga y consolidada tradición democrática, fundamentados en conocimientos éticos sólidos, y cuya principal meta es apoyar el discernimiento libre, autónomo y responsable de los ciudadanos para que participen en el proceso deliberativo (social y político), constituyen un firme fundamento para postular razonamientos y estrategias similares para la educación ciudadana en América

Latina²². Esos trabajos ofrecen orientaciones útiles sobre procedimientos para la comprensión de la política en el proceso de aprendizaje, formas de estimular la formación de opiniones propias y fundamentadas sobre procesos, contenidos y estructuras políticas; actitudes, posiciones y condiciones de aprendizaje que deben ser consideradas por parte de quienes practican actividades de educación ciudadana; condiciones objetivas de contexto para la buena didáctica; recomendaciones sobre la organización del proceso de aprendizaje, tales como formas adecuadas de funcionamiento para la formación política, formas de comunicación, métodos para el trabajo con temas políticos, métodos cualitativos y estandarizados para estimar el potencial de los programas, experiencias, avances y retrocesos.

A modo de ejemplo, Thompson (1987) centra su atención en temas concretos referidos a procesos de toma de decisión en el ámbito público, y la lectura de la discusión ética sobre esos asuntos concretos permite ir asimilando una metodología para la evaluación ética de casos. Consiste en la exposición de una hipótesis ética central, una suerte de “conversación por escrito” con la literatura ética que sustenta dicha hipótesis, y la proposición de hipótesis éticas alternativas, sin dispensar al lector de la necesidad de extraer sus propias conclusiones. Mappes y Zembaty (1992), inquietos también por asuntos de discusión pública, presentan temas en relación a los cuales hay distintas posiciones de valores en juego – tales como el aborto, la tecnología reproductora, la pornografía y la censura, la discriminación y el trato pre-

ferencial, la justicia económica, la pobreza en el mundo, y el tratamiento del medio ambiente. Los autores ofrecen buenas orientaciones metodológicas para el análisis ético de casos, por cuanto incluyen en el tratamiento de cada tema una introducción con aclaraciones conceptuales, una presentación de posiciones éticas extremas (liberal, conservadora, moderada), después una exposición de casos, de los argumentos que se podrían esgrimir desde cada perspectiva ética, y finalmente bibliografías de consulta. Gutmann y Thompson (1991) desarrollan una metodología similar, aunque más sistemática y completa. Cada capítulo parte con una introducción en la cual se exponen y se explican brevemente conceptos que irán apareciendo en los casos a discutir, lo que contribuye al mejor entendimiento de las exposiciones posteriores, y asimismo se aclaran diferentes posturas relacionadas con ciertos conceptos y problemas. Los casos son extraídos de diferentes publicaciones (revistas, extractos de libros, reportes anuales del Congreso de USA, cartas pastorales, periódicos, publicaciones universitarias). Se trata de exposiciones realizadas por protagonistas directos o personas que han reflexionado posteriormente acerca de los temas. Estos casos entregan más que nada la información acerca de las distintas problemáticas que se plantean, de los hechos relevantes, de las personas involucradas, de sus posturas y decisiones, y muchos otros datos que apuntan a que el lector vaya percibiendo y observando los diferentes dilemas éticos que una determinada situación encierra. Los editores agrupan cierto número de casos afines y hacen comentarios acer-

²¹ Mayor fundamentación conceptual y empírica, véase resultados arrojados por los proyectos *Ética Política y Formación Política en Justicia*, en <http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/>

²² Gutmann, 1987; Thompson, 1987; Gutmann y Thompson, 1991; Mappes y Zembaty, 1992; Hochschild (1994); Brody (1994); Sander (1990); Breit y Schiele (1998).

ca de las principales preguntas éticas que a su juicio emanan de cada tema. En ciertas ocasiones, toman un solo caso y luego lo comentan. Asimismo se postulan ciertos dilemas para resolver con distintas alternativas. Las corrientes filosóficas que se utilizan son diversas, por lo tanto las preguntas y dilemas no emanan de una sola perspectiva ética. Al final de cada unidad se anexan lecturas complementarias del tema planteado a objeto de sugerir más información documental y perspectivas valóricas complementarias en relación a los casos tratados.

En Alemania, hay una Central para Educación Política (*Bundeszentrale für Politische Bildung*) a nivel nacional, y centrales a nivel regional y local, coordinadas con iniciativas de científicos y sociales profundos. No se trata de conocimientos sólo teóricos, sino también prácticos, porque la actividad misma de formación política se producirá en situaciones donde participan seres humanos, en las cuales son tematizadas didácticamente las relaciones de individuo y sociedad, individuo y procesos históricos, individuo y Estado.

La ética política, entendida como un conjunto de preguntas y principios razonados sobre el sentido y la función de las instituciones comunes (ética social) y sobre orientaciones fundamentadas para comportamientos individuales prudentes, puede desempeñar una función positiva, si es consultada sobre fundamentos y metas de la política, métodos legítimos de acción, criterios para evaluar instituciones y regulaciones comunes, virtudes políticas o comportamientos deseables en el sistema político democrático, entre otras cosas. Ejemplos de preguntas de la ética política, a ser resueltas vía discernimiento: ¿en qué

se fundamenta el concepto sociedad en relación a personas?, ¿cuáles son los fundamentos que le legitiman?, ¿qué condiciones esenciales o funciones deben ser cumplidas por los individuos y los grupos para alcanzar la convivencia, para desplegar relaciones sociales estables, estructuras sustentables e instituciones legítimas?, ¿qué es institución en relación a personas y a relaciones sociales?, ¿cómo y para qué surge el Estado y qué tareas tiene?, ¿qué tareas tiene la política?, ¿qué posibilidades, oportunidades y peligros se producen en la política?

Los resultados de investigación de la ética política pueden motivar la reflexión colectiva en torno a vínculos convincentes entre la ética individual y la ética social, y por esa razón tienen buenas posibilidades de traducirse en un aporte concreto para estimular la reflexión del ciudadano común chileno sobre las consecuencias posibles de sus comportamientos en sus interacciones con individuos, grupos, instituciones, y sobre principios orientadores respecto a procedimientos para tomar sus decisiones junto a otros en arenas de decisión.

La ética política es una poderosa base de apoyo para el discernimiento y para la participación en un Estado con un régimen político democrático, y en ese sentido es un buen fundamento para el trabajo de formación política ciudadana. Los conocimientos ético-políticos sirven para apoyar un buen discernimiento y el deseo de participación en la vida política, porque son fundamentos racionales de las instituciones y de los comportamientos humanos. En ese sentido, los conocimientos ético-políticos dan orientaciones básicas comunes a los diferentes indi-

viduos y grupos en la sociedad pluralista y democrática.

Por su capacidad de contribuir a la formación política de los ciudadanos, en la medida que dotan de herramientas para el discernimiento libre, autónomo y responsable, los conocimientos ético-políticos constituyen en sí mismos un estímulo poderoso para que el ciudadano cumpla con las funciones que le caben en el régimen político democrático, esto es, llenar de sentido las instituciones de su propio orden político, y en definitiva ser la mejor garantía de la institucionalidad democrática y de la gobernabilidad.

Hasta ahora la ética política ha encontrado poco espacio como subdisciplina en los institutos de investigación y en centros docentes en el mundo entero, y por esta razón son escasos los trabajos que vinculen la reflexión ética con procedimientos de investigación propios de la politología científica, en relación con la educación ciudadana. Sutor (1992) es tal vez uno de los pocos autores que hace uso de los instrumentos conceptuales que ofrecen la teoría y la filosofía política para argumentar éticamente desde las metas y los medios de la política, desarrollando sistemáticamente principios orientadores básicos para el trabajo en educación ciudadana; demuestra de modo consistente la posibilidad de ser encontrada una comprensión de la ética y de la política que, expresada razonadamente, esté en condiciones de servir de apoyo y orientación para el trabajo cotidiano y permanente de los constructores de un orden de coexistencia democrático²³.

Para que la ética política cumpla el objetivo de fundamentar la educación ciudadana democrática

²³ Llama la atención, en todo caso, que en revistas especializadas, por ejemplo *Ethics*, *Neue Hefte für Philosophie*, *Journal of Political Theory*, *Philosophy and Public Affairs*, *Political Studies*, *Journal of Democracy*, *Journal of Theoretical Politics*, *Political Theory*, *Politics and Society*, no hay muchos trabajos sobre ética política que se aborden desde la perspectiva de la educación ciudadana. Aquellos estudios que tratan sobre temas éticos argumentan muy abstractamente o reiteran básicamente lo que se puede encontrar en la tradición intelectual occidental; así, por ejemplo, Bevir (1996),

debe enfatizar su orientación a la aplicación práctica. Ciertamente, en principio, los aspectos teóricos y generales del conocimiento de las ciencias sociales están al servicio del análisis político y social. Pero la educación ciudadana tiene como prioridad apoyar el discernimiento para el comportamiento y la acción en el régimen político democrático, en situaciones de la vida cotidiana, y por lo tanto debe producir resultados prácticos, influir positivamente sobre disposiciones y conductas. En consecuencia, la educación ciudadana apoyada en la ética política no puede tratarse de argumentos a favor de determinados principios morales abstractos o de cómo enseñar mejor las instituciones existentes, quedándose en los niveles de la descripción y de las grandes metas de la política. La educación ciudadana debe argumentar principalmente en la dimensión de los medios, de las posiciones sensatas y de las formas deseables de comportamiento en la política, entendida ésta como praxis cotidiana de seres humanos en la sociedad. Asimismo deberá ofrecer orientaciones para la aplicación de principios compartidos en la participación y resolución de conflictos políticos sobre metas y medios, en situaciones políticas difíciles, en las cuales la convivencia llega a ser problemática, y, en general, en los procesos de toma de decisión.

Después de participar en un proceso de educación ciudadana, fundamentado en conocimientos ético-políticos, la persona deberá tener mayor confianza en sus competencias y potencialidades para la participación, deberá haber ganado una actitud de revaloración de sus intereses y convicciones en la

sociedad, reconociendo, al mismo tiempo, que debe interactuar con seres humanos en el contexto de instituciones comunes, que las condiciones sociales, económicas e institucionales tienen sentido y legitimidad en cuanto tengan su consentimiento, y que sus decisiones u omisiones tienen consecuencias para sí mismo y para los demás. Por esta vía, la conciencia de la persona irá desarrollando una valoración de la democracia como régimen político de la participación. Asimismo, quienes practiquen y dirijan las actividades de educación ciudadana, al contar con una base ético-política consistente, tendrán el estímulo de comprender y experimentar los fundamentos, principios y las consecuencias de su trabajo didáctico práctico.

Educación ciudadana como reflexión colectiva y diseño cuasi-experimental

Ante la creciente demanda por modelos y actividades concretas, una propuesta de educación ciudadana estará en condiciones de contribuir a la tarea de apoyo a la democracia en la medida que sea, dentro de lo posible, el resultado de una reflexión colectiva. Ello implica no sólo revisión y conocimiento de la literatura pertinente, sino también, y muy especialmente, generar un diálogo con actores socio-políticos representativos de la sociedad, relativo a sus concepciones de la política, de la participación, la democracia, y de las metodologías apropiadas para la formación política en sus contextos específicos. El diálogo cumple la función de poner a prueba concepciones y métodos, y por sobre todo de enriquecer la propuesta didáctica. En tal sentido, se puede

argumentar con la experiencia de sociedades con una larga tradición democrática, donde la educación ciudadana y sus herramientas son el resultado de debates abiertos, participativos y pluralistas sobre fundamentos y métodos.

En la educación y en la ciencia política, al igual que en otras ciencias sociales, es posible someter a prueba hipótesis de relación de variables mediante diseños de investigación experimental, que en rigor son diseños cuasi-experimentales. Un camino de investigación consiste en exponer los sujetos del grupo experimental, que representan una variable dependiente, a los efectos de una variable independiente. Con el objeto de descartar hipótesis rivales alternativas a la relación causal postulada, se utilizan grupos de control de características similares al grupo que es sometido a la variable independiente, y se hacen las mediciones correspondientes. Tanto la elección de componentes de los grupos de experimentación y de control como las observaciones empíricas, se pueden realizar mediante las técnicas de muestreo y de encuesta que son patrimonio común de las ciencias sociales empíricas. Si por esta vía se logra medir efectos de la variable independiente, la hipótesis de relación ganará consistencia. Lo anterior es plenamente aplicable al trabajo con educación ciudadana para la democracia, y una vía muy concreta para ir generando un círculo virtuoso entre práctica (ensayo/error/acierto) – generación y acumulación de conocimiento; formulado en otras palabras: a mayor validación vía aplicación de diseños cuasi-experimentales de investigación ad hoc, mayores serán las posibilidades que la educación

reflexionando sobre presupuestos antropológicos destinados a ganar una comprensión de las demandas éticas hacia la política, enfatizaba la relación de mutua dependencia entre el individuo y la sociedad, por no existir una situación previa de individuos solamente ni tampoco de estructuras sociales previas al individuo, y por lo tanto reitera la dicotomía individuo/colectividad planteada desde la filosofía clásica.

ciudadana cumpla una función de estímulo de la participación y de apoyo de la democracia.

En consecuencia de todo lo anterior, un camino razonable para atender a las demandas de participación y profundización democrática vía educación ciudadana consiste en dar los siguientes pasos: primero, sistematizar conocimientos que son resultado de la investigación científica, con el objeto de obtener fundamentación desde la ciencia política, la ética política y la educación para actividades de educación ciudadana; segundo, generar modelos de educación ciudadana que se sustenten en conocimientos científicos y en el aporte de representantes socio-políticos del medio social y político donde se practicará; tercero, apoyar los modelos de educación ciudadana con diseños de investigación empírica, su ejecución y la obtención de hallazgos.

Inquietudes ciudadanas, seguridad y justicia

Las reformas institucionales, las políticas de modernización y las actividades de educación ciudadana tienen un importante complemento en actividades e iniciativas orientadas a mejorar la sintonía entre inquietudes ciudadanas y las instituciones. En este sentido, este apartado tiene el propósito de argumentar en torno a la creciente demanda que hay en los países de América

Latina por aportes que promuevan la efectiva canalización de las inquietudes ciudadanas hacia las instituciones del Estado; se ejemplificará con la experiencia chilena en los ámbitos concretos de la seguridad pública y justicia penal. En lo sustantivo, a diferencia del tradicional enfoque por el lado de la oferta, en el cual es el Estado quien debe diseñar e implementar, aquí se enfatiza el rol más protagónico que deben tener las iniciativas ciudadanas. En tal sentido, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) debieran hacer una contribución a la canalización mejor de inquietudes ciudadanas hacia el Estado.

Ejemplos de la Seguridad Pública y de la Justicia Penal

Al igual que en otros países de América Latina, en sus esfuerzos por desarrollarse y profundizar su inserción internacional, la sociedad chilena experimenta un proceso de modernización que abarca, entre otras cosas, el sistema de justicia penal²⁴. La Reforma Procesal Penal (RPP) significa una transformación muy profunda en el sistema de administración de justicia y en las instituciones de la seguridad pública²⁵.

En la literatura sobre reformas que inspiran las experiencias sobre el particular en América Latina, en las décadas de 1980 y 1990, se hace una distinción entre las reformas de primera generación, entendidas prin-

cialmente como reformas económicas y sociales²⁶, y las de segunda generación, concebidas como una continuidad de las anteriores, pero centradas en temas institucionales, de responsabilidad política o "accountability" y de justicia distributiva institucional para la estabilidad y consolidación socio-económica y democrática²⁷. En este contexto, adquieren importancia las reformas que promueven la descentralización, participación y el control ciudadano sobre la gestión de los gobiernos (Recasens, 2000; Benecke y Loschley, 2001), y la consolidación de la gobernabilidad democrática²⁸. La RPP constituye una transformación integral del sistema de administración de justicia penal, introduce nuevos procedimientos y actores, y genera una dinámica de profundas transformaciones en el sector justicia (Riego, 1998; Maier, 2000). La RPP, no obstante existir antecedentes anteriores; Ortúzar, 1989), se sitúa de lleno en el marco de las reformas de segunda generación de la década de 1990, y se nutre de dos grandes impulsos contemporáneos: derechos humanos y garantías individuales, por una parte, y modernización y seguridad ciudadana, por la otra. En su gestión, una gran influencia han tenido especialistas del derecho penal²⁹.

La posibilidad que la RPP signifique realmente un cambio cualitativo depende no sólo de las innovaciones normativas referentes a los proce-

²⁴ Por otra parte, en el mismo ámbito temporal, Chile participa de un sistema interamericano caracterizado por la mayor interdependencia de actores y temas, donde van emergiendo regímenes legales comunes. En tal contexto, la modernización de los sistemas legales y judiciales es una condición necesaria para avanzar en los procesos de integración e internacionalización, que en definitiva generan condiciones favorables para el desarrollo de las sociedades involucradas. En este sentido, la perspectiva de vincular procesos y demandas nacionales con experiencias y conocimientos internacionales es necesaria y pertinente para alcanzar de buen modo los propósitos del proyecto. Este proyecto garantiza que lo hará, por cuanto existe trabajo previo y colaboración con otros países de América Latina.

²⁵ La RPP representa una de las principales preocupaciones de los últimos gobiernos chilenos, lo que se refleja en la cuantía de los recursos invertidos hasta la fecha.

²⁶ Bresser (1991).

²⁷ Valdivieso, 2003a y b.

²⁸ En el caso chileno, específicamente, hay una abundante literatura que aborda el tema de las reformas de primera y segunda generación desde la misma perspectiva (Drake y Jaksic, 1999; Valdivieso, 2003b).

²⁹ En la literatura sobre el tema, referentes fundamentales son las publicaciones del Centro de Promoción Universitaria de la década de 1990 (CPU, 1990, 1991) y las investigaciones de diversos académicos del derecho (*Cuadernos de Estudios Jurídicos*, Peña, 1993; Riego, 1998; Vargas, 1998; Vial, 1996; Shetreet, 2000). Al mismo tiempo, se va generando una literatura en temas específicos de la seguridad pública (FPC, 1992-2004). Dado que el proceso de la modernización del sistema de justicia penal y de la seguridad pública se produce en otros países de América Latina, desde donde provienen influencias relevantes para el proceso chileno, cabe señalar que existen numerosas publicaciones (Vargas, 1998; Maier, 2000).

dimientos y nuevos actores dentro del sistema de justicia penal. La RPP demanda, asimismo, una ciudadanía competente para interactuar con el nuevo sistema de administración de justicia, informarse, evaluar, intervenir y participar activamente en el proceso de mayor acceso a la justicia. Una ciudadanía con herramientas para canalizar sus inquietudes y para la intervención podrá ir generando fuertes impulsos para que el sistema de justicia y las instituciones de seguridad cumplan sus objetivos prioritarios, fortalezcan la democracia y garanticen el Estado de Derecho³⁰.

La Reforma Procesal Penal ofrece grandes posibilidades para la canalización de inquietudes ciudadanas hacia las instituciones, la intervención ciudadana y democrática, y la valoración práctica de bienes esenciales del Estado constitucional democrático (representación de derechos y debido proceso, entre otros). En el corto y mediano plazo, el desafío consiste en promover competencias ciudadanas para la articulación y la canalización de sus inquietudes hacia las instituciones.

Por otra parte, en el contexto de las profundas transformaciones sociales y cambios en las estrategias de seguridad pública en las últimas cuatro décadas, en particular con respecto a la persecución criminal del delito y el trabajo de los policías, se ha ido desarrollando un debate por el lado de las políticas institucionales policiales, entre la posición de coacción y mayor efectividad en la lucha contra el delito y la posición que pone el acento en estrategias de policía comunitaria³¹. La mejor

canalización de inquietudes ciudadanas en el debate y en el trabajo de las instituciones debiera significar un aporte.

Inquietudes ciudadanas – sector justicia

En los últimos años, no obstante las reformas, al igual que en otras sociedades latinoamericanas, en Chile persisten numerosos problemas que dan cuenta de una débil base social para la canalización de inquietudes ciudadanas hacia las instituciones. En el ámbito de la seguridad ciudadana, donde se ha registrado una alta demanda (Encuesta Nacional de Opinión Pública, Junio-Julio 2004, en <http://www.cepchile.cl/>), hay pocas organizaciones que trabajen en la base capturando particulares demandas sociales que se hayan ido generando de forma autónoma e independiente. Una notable excepción a lo anterior es la Fundación Paz Ciudadana, que realiza encuestas, canaliza los resultados hacia las políticas en seguridad pública, realiza investigación, articula intereses, y ha sido exitosa en colocar el tema de la seguridad como un tópico de alta prioridad en la agenda pública (<http://www.pazciudadana.cl/>). Pero no hay más ejemplos de una exitosa canalización de inquietudes ciudadanas hacia las instituciones por medio de las ONG; asimismo, son pocas las OSC que operen eficientemente en comunas de menores ingresos del país, por ejemplo en términos de mantener sistemas autónomos de registro de denuncias o de auto-protección. En general, todo pareciera recaer, tal como ha ocurrido

en numerosos ámbitos, en las actividades de las instituciones estatales (policía de carabineros y policía de investigaciones, el sistema judicial), y éstas no pueden dar abasto por sí solas³².

En la actualidad, tal como ocurre en otros lugares de América Latina, la sociedad chilena enfrenta un complejo problema respecto a la seguridad pública, las fuerzas policiales y el sistema judicial. Por una parte, se ha invertido una gran cantidad de recursos de los contribuyentes en estas áreas con la esperanza de mejorar estos servicios para toda la ciudadanía. Se han aumentado las plazas en carabineros y en la policía de investigaciones, se ha incrementado la inversión en forma continua en infraestructura de seguridad pública, y la nueva justicia de la Reforma Procesal Penal está funcionando el año 2005 a lo largo de todo el país. Sin embargo, de acuerdo a recientes encuestas efectuadas por separado y por múltiples organizaciones, tales como Fundación Paz Ciudadana, el Ministerio del Interior, el Instituto Nacional de Estadísticas, entre otros, la tasa de delincuencia ha aumentado y el nivel de aprobación de las instituciones, por parte de las personas, es bajo en Chile.

Si bien la RPP generará espacios para la participación ciudadana y permite canalizar sus demandas sociales de mejor manera a las instituciones públicas, se requiere que dichos ciudadanos estén capacitados en los nuevos procedimientos que están siendo adoptados. Si la ciudadanía no comprende la nueva forma en que opera el sistema judicial y si no sabe como sacar el

³⁰ En este orden de cosas, un desafío central, a corto plazo, consiste en alcanzar la meta de la adecuada comprensión ciudadana del proceso de Reforma, en particular sus objetivos, contenidos, los nuevos procedimientos y actores, y muy especialmente el importante papel que cabe a la ciudadanía en el nuevo sistema.

³¹ Goldstein, 1979.

³² Dado que las necesidades de seguridad son múltiples y los recursos son finitos y escasos siempre existe una presión subyacente para aumentar el gasto público en seguridad pública a pesar de los esfuerzos del Ministerio del Interior y de otras reparticiones públicas por desarrollar planes de participación ciudadana (<http://www.seguridadciudadana.gob.cl/>).

mayor provecho posible a los cambios, evidentemente no percibirá los beneficios de la Reforma. Siendo esto particularmente cierto en el caso de los segmentos más vulnerables socialmente. En esta dimensión, la educación ciudadana en justicia tiene un gran desafío.

Los conceptos sobre sociedad civil, ciudadanía y tercer sector también tiene una cuantiosa literatura complementaria³³. De todo lo que se sabe, es justificado afirmar que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) podrían cumplir un papel más nítido en el proceso de canalización de inquietudes ciudadanas hacia las instituciones; ellas mismas podrían transformarse en verdaderas intermediarias de información entre la ciudadanía y las instituciones públicas, asumiendo costos que no puede cargar cada persona aisladamente, para canalizar adecuadamente inquietudes sociales genuinas a los poderes pertinentes del Estado.

Numerosas OSC están debidamente organizadas, cuentan con recursos, saben como llegar a las instituciones gubernamentales. Las experiencias exitosas de las OSC con recursos y bien cohesionadas para canalizar sus inquietudes y defender sus intereses, indican que la problemática a un nivel macro puede ser abordada desde la perspectiva de las competencias ciudadanas para la asociatividad y las competencias para la canalización de inquietudes hacia las instituciones.

Junto a las políticas públicas y la educación ciudadana, hay una justificada demanda y hay un amplio espacio para el diseño, la producción y la difusión de herramientas para

servicio del ciudadano de forma autónoma, que sirvan en el proceso de despliegue de competencias y recursos, que ayuden a generar flujos de inquietudes ciudadanas que rompan con asimetrías de información y que faciliten el acceso de información que se encuentra de forma muy fragmentada y dispersa; en definitiva, que faciliten la canalización de inquietudes ciudadanas y la presión por la transparencia y la responsabilidad en las instituciones públicas. En la medida que se incrementen las competencias ciudadanas para la intervención, la base social se verá fortalecida, y se producirán cambios en las interacciones entre la ciudadanía y las instituciones.

El esfuerzo serio y sistemático de diseño y de difusión de herramientas que faciliten la articulación de inquietudes ciudadanas que se encuentran fragmentadas en la sociedad actualmente, que promuevan su canalización hacia las instituciones, tendrá por efecto reforzar el ethos de participación cívica de la gente y podría contribuir a enriquecer la relación entre los ciudadanos y sus instituciones. Desde esta perspectiva, las inquietudes ciudadanas canalizadas por OSC sólidas contribuirán al proceso de priorización de necesidades por parte de los poderes públicos. Desde la perspectiva democrática, más competencias para canalizar inquietudes ciudadanas debieran contribuir a mejorar la representatividad de quienes tienen responsabilidades públicas, y ello redundará en beneficio de la calidad del sistema político³⁴.

En el caso de Chile hay espacios

privilegiados de participación ciudadana que se beneficiarían con mayores herramientas para la canalización de inquietudes ciudadanas hacia las instituciones. Las Juntas de Vecinos son organizaciones comunitarias de carácter territorial representativas de las personas que residen en una misma unidad vecinal, y tienen por objeto promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos y colaborar con las autoridades del Estado y de las municipalidades (art. 2.b., ley N° 19.418). En los colegios municipalizados, la mayor parte de los niños y jóvenes chilenos recibe su educación, y en ellos se está introduciendo la computación y el uso de internet. Ambos son espacios que de forma natural pueden contribuir a enriquecer el tejido social, la articulación y la canalización de inquietudes ciudadanas hacia las instituciones, y por lo tanto donde se debieran canalizar esfuerzos por la promoción de competencias ciudadanas.

Por otra parte, profundas reformas institucionales, tal como ocurre en el campo del sistema de justicia penal, abren espacios para la intervención y el aprendizaje de las OSC; por ejemplo: espacios para que las OSC cumplan funciones de representación y servicio social en el ámbito de la justicia – en particular, sistemas de mediación y resolución de conflictos, medidas alternativas a privación de libertad, desarrollo comunitario, entre otros – ; en todo el servicio de asistencia judicial gratuito; para el trabajo en torno a los interlocutores del sistema de administración de justicia, es-

³³ González e Viveros (1999).

³⁴ Mayor acceso a la información, redes de ciudadanos interactuando que generen flujos de información, que intervengan en la vida pública, que canalicen inquietudes en relación con sus condiciones de vida, que, bien informados, exijan coherencia y sentido de responsabilidad, todo ello apuntará a legitimar las instituciones. Si los ciudadanos integran una comunidad fuerte, capaz de desarrollar sus propios anticuerpos ante amenazas a su seguridad, de canalizar inquietudes a las instituciones y exigir transparencia, el Estado de derecho y la democracia serán no sólo fortalecidos sino que además consistentes.

pecialmente defensorías y fiscalías; en relación a sistemas de seguimiento y evaluación; procesos de capacitación y aprendizaje sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia; en relación a la modernización de las policías y de las políticas municipales de seguridad ciudadana, entre otros. En particular, en el área de la comunicación para potenciar las competencias ciudadanas para la participación activa en el ámbito de las instituciones de la justicia penal y de la seguridad. Estas constataciones, dicho sea de paso, justifican asimismo esfuerzos por generar mayor conocimiento acerca de las OSC, entender mejor sus características, potencialidades y límites para el cumplimiento de los propósitos que declaran, en particular la canalización de inquietudes ciudadanas hacia las instituciones.

La generación de información fragmentada y su sistematización para el seguimiento ciudadano del Estado y sus instituciones podría ser otro paso relevante para la canalización de inquietudes ciudadanas hacia las instituciones. La investigación de seguimiento en la justicia penal ha encontrado un fuerte impulso en las Américas, y en Chile en particular, entre otras razones, gracias a la línea de investigación ejecutada por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA, 2001-2004). Esta organización, con el concurso de equipos de investigación en distintos países de América Latina, ha generado una base de información y conocimientos que antes no existía. En este contexto, como modelos, muy relevantes han

sido los trabajos de evaluación y seguimiento elaborados sobre Chile, que, junto a la síntesis de la literatura relevante, ofrecen informaciones generadas por medio de entrevistas y observaciones e indicadores de impacto. Los estudios de seguimiento, asimismo, han dado lugar a estudios comparados de los sistemas judiciales latinoamericanos, un proceso de homologación de estadísticas judiciales en las Américas, y manuales de estadísticas judiciales y de seguimiento, un reporte anual sobre el estado de la justicia en las Américas³⁵. Todo esto, sin lugar a dudas, representa un esfuerzo relevante por reunir información fragmentada, generar conocimientos a partir de la sistematización de la información y ponerlo todo a disposición de la sociedad, por medio de un sitio web (www.cejamericas.org).

Por otra parte, en el ámbito de la educación chilena hay impulsos para una mejoría de la calidad de la docencia, en los estándares curriculares y en la evaluación de la calidad de la enseñanza, gracias a los avances que se han ido produciendo a nivel mundial en el tema³⁶. Los esfuerzos desarrollados desde el Estado, en conjunto con iniciativas autónomas de investigación, generan una buena base de apoyo para trabajar con modelos de estándares e indicadores de impacto en el campo de la capacitación, construir modelos y ponerlos a disposición de todos.

La educación ciudadana, en ámbitos formales e informales, tiene la importante tarea de promover ciudadanos con competencias para intervenir, actuar positivamente en

torno a la defensa de sus intereses e inquietudes, si así lo estiman pertinente. La discusión académica ha abordado el tema de las capacidades características que deberían tener los ciudadanos en la democracia; el término clave en esa discusión es “civic virtue”, virtudes públicas³⁷. En la actualidad existen diversas alternativas de conceptualización sobre las competencias ciudadanas, entendidas éstas como virtudes³⁸. Hay quienes ven las virtudes (competencias) como complemento necesario de instituciones democráticas (R. Dahl), otros como valor en sí mismas para la buena vida (siguiendo la tradición aristotélica J. Habermas, Benjamin Barber, Hannah Arendt). Asimismo, las aproximaciones sobre hacia quién está dirigido el discurso de las virtudes varían: ciudadanos, pedagogos, miembros de OSC, y lo mismo ocurre con las imágenes de ciudadanos (ciudadano conformista, reservado, informado, responsable, reflexivo, activo, etc.; y atributos de ciudadanía)³⁹.

Numerosas estrategias para la promoción de competencias vía actividades de investigación, generación de conocimiento y educación fundamentan las concepciones de estas reflexiones. Hay propuestas a nivel teórico y empírico. En la segunda mitad de la década de 1990 y entre el 2000-2004, las propuestas de literatura especializada con base empírica – diseños de investigación con grupos de control por ejemplo –, se han ido incrementando. El centro de interés radica en encontrar vías válidas y replicables para formar una ciudadanía con competencias, con

³⁵ Artículos publicados en revista *Sistemas Judiciales* (Riego, 1998).

³⁶ Valdivieso (2003).

³⁷ El motivo, en buena medida, radica en resultados arrojados por la investigación empírica, según los cuales los ciudadanos son apáticos y desinteresados por las instituciones y los procesos políticos. En Chile se desarrolla el tema y la investigación tanto normativa como empírica desde fines de la década de 1990 (PNUD, 1998; Valdivieso, 1998) base empírica en encuestas de Corporación Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea [CERC], 1995-2004).

³⁸ Soder, 1996.

³⁹ Breit y Schiele, 1998. Existen controversias sobre las virtudes que compiten y cuáles tienen la prioridad.

capacidad de intervención en el ámbito público. Esos y otros trabajos ofrecen orientaciones útiles sobre procedimientos y ejemplos de aplicación⁴⁰. Todas estas técnicas y métodos son susceptibles de ser probadas y adaptadas al servicio de la promoción de competencias ciudadanas en Chile. Los enfoques metodológicos y didácticos son coincidentes en favorecer ciertas competencias tales como el manejo de información, capacidad de negociación, de entrar en compromisos, tolerancia, racionalidad ante principios de mayorías, el principio de apertura y de la transparencia, actitud de deliberación, administración de conflictos, entre otros⁴¹.

La difusión y la comunicación son aspectos no menores a ser considerados. Especial importancia tiene el trabajo en redes, porque una red social es un espacio dentro del que coexisten varias visiones de mundo y experiencias, que tienen capacidad de enriquecer el proceso de aprendizaje individual y en común⁴². Respecto al uso concreto que se le da a la red social, existe una tendencia a establecer relaciones de distintos actores para intercambiar opiniones sobre un tema determinado, reemplazando el mecanismo del “lobbying”, que se limita a intentar persuadir a un determinado actor, por el “networking”, que implica la existencia de redes de trabajo entre distintas organizaciones, donde, por ejemplo, los foros, encuentros y debates pueden llegar a tener lugar central. En América Latina y en Chile en particular, existen experiencias notables de trabajo conjunto en el área del derecho y con OSC⁴³.

A todo lo anterior cabría agregar el enorme potencial de la informática y de las tecnologías de las comunicaciones. Actualmente existe la posibilidad de generar instrumentos que faciliten el acceso y procesamiento de diversas informaciones fragmentadas en la sociedad y la generación de información genuinamente ciudadana, que sea operada por la ciudadanía misma, en el contexto de sus inquietudes.

Conclusiones

Este trabajo ha argumentado en torno a la relación que tienen la democracia, la participación y la educación ciudadana. En América Latina, para que las actividades de educación ciudadana puedan significar un aporte relevante, es fundamental que éstas se profesionalicen en cuanto a su concepción, herramientas de trabajo, aplicación y evaluación de resultados. Asimismo, son requeridas condiciones que faciliten la canalización de inquietudes ciudadanas hacia las instituciones.

Una ciudadanía que puede canalizar sus inquietudes de forma autónoma hacia las instituciones de la justicia penal y de la seguridad, fortalecerá las instituciones, el Estado de derecho, el régimen político democrático y contribuirá al desarrollo de la sociedad, en diversas dimensiones. La modernización del sistema de justicia penal y de la seguridad pública en Chile, así como ocurre en otros países de América Latina, genera oportunidades para focalizar esfuerzos en la dirección de mejorar la sintonía entre las inquietudes ciudadanas y el trabajo de las

instituciones. A mayor cantidad de ciudadanos con competencias para la intervención, mejor funcionarán las instituciones de la justicia penal y de la seguridad pública. Por último, en Chile, como en otras partes del mundo, las OSC son actores colectivos que pueden contribuir a mejorar la sintonía entre inquietudes ciudadanas y el trabajo de las instituciones de la justicia penal y de la seguridad pública, y este hecho está avalado por la evidencia empírica⁴⁴.

La investigación académica en las áreas de la educación, la ciencia política y las políticas públicas debe generar y difundir conocimientos sobre las OSC y herramientas para la canalización de inquietudes ciudadanas hacia las instituciones, pues ello significará un aporte concreto para las organizaciones que deseen focalizar inquietudes ciudadanas hacia las instituciones. El diseño y la difusión de herramientas e instrumentos al servicio de las competencias ciudadanas para articular y canalizar sus inquietudes de forma autónoma, constituirán un aporte para fortalecer las instituciones. A mayor rigurosidad en el diseño y la aplicación de los métodos de investigación, mayor confiabilidad tendrán sus resultados. La calidad y el impacto de las herramientas e instrumentos será mayor, en la medida que sean diseñados a partir de procesos de investigación consistentes, donde se articulan conocimientos y líneas de investigación, se combinan diversas formas de observación, se generan nuevos conocimientos, se obtienen hallazgos, se valida y hace seguimientos de resultados.

⁴⁰ Gutmann, 1987; Thompson, 1987; Gutmann y Thompson, 1991; Mappes y Zembaty, 1992; Bundeszentrale für Politische Bildung/326, 1994; Hochschild, 1994; Brody, 1994; Breit y Schiele, 1998.

⁴¹ Los estudios del Center for Civic Education de Los Angeles; Breit y Schiele, 1998.

⁴² Redes sociales y formación política para la democracia <http://www.uc.cl/icp/eticapolitica/html/frameresultados.html>;

⁴³ González y Viveros 1999; véase www.cejamerica.org.

⁴⁴ Valdivieso y Vargas, 2003.

El mayor acceso a flujos de información sobre inquietudes ciudadanas, OSC, perspectivas de las instituciones involucradas, observaciones independientes sobre conductas, generará una base sólida de apoyo para el diseño y la difusión de herramientas e instrumentos en la sociedad. Herramientas e instrumentos puestos al servicio de la ciudadanía, fundamentados científicamente, pero en formatos simples, operativos, que el

Referencias

- ANDERSON, Ch. y GUILLORY, Ch. 1997. Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems. *American Political Science Review* (APSR), **91**(1):66-81.
- AUTORÍA COLETIVA. 1998a. Renovar la concertación. *Cuadernos de el Avion Rojo*, **7**:33-48.
- AUTORÍA COLETIVA. 1998b. La gente tiene razón. *Cuadernos de el Avion Rojo*, **7**:49-74.
- AUTORÍA COLETIVA. 1998c. La gente quiere cambios. *Cuadernos de el Avion Rojo*, **7**:75-96.
- BACHRACH, P. 1970. *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft*. Frankfurt a.M., Surkamp.
- BACHRACH, P. y BOTWINIEK, A. 1992. *Power and Empowerment*. Philadelphia, Blackwell.
- BARBER, B. 1994. *Starke Demokratie*. Hamburg, W. Küger.
- BEETHAM, D. 1991. *The Legitimation of Power*. London, MacMillan.
- BENECKE, D. LOSCHLEEY, A. 2001. *Decentralización institucional*. Reformas de segunda generación. Konrad-Adenauer, CIEDLA.
- BEVIR, M. 1996. The Individual and Society. *Political Studies*, **44**(1):102-114.
- BLANKE, B. y SCHRIDDE, H. 1999. Bürgerengagement und Aktivierender Staat: Ergebnisse einer Bürgerbefragung zur Staatsmodernisierung in Niedersachsen. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, **24-25**:3-12.
- BREIT, G. y SCHIELE, S. (eds.). 1998. *Handlungsorientierung im Politikunterricht*. Bonn, BZPB.
- BRESSER Pereira, L. 1991. La Crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?. *Revista de Pensamiento Iberoamericano*, **19** (enero-julio).
- BRODY, R. 1998. Bildung, politische Toleranz und Demokratie: Eine Untersuchung. In: BZPB, *Grundwerte der Demokratie im internationalen Vergleich*. Bonn, BZPB, p. 175-208.
- BRUNNER, J.J. 1998. Malestar en la sociedad chilena: ¿De qué, exactamente, estamos hablando? *Estudios Públicos* (EP), **72**:173-198.
- CAMPERO, G. 1997. Más allá del individualismo: la buena sociedad. In: R. CORTAZAR y J. VIAL (eds.), *Construyendo opciones*. Santiago, CIEPLAN/DOLMEN.
- DAHL, R. 1994. A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly* (PSQ), **109**:23-34.
- DALTON, R. 1994. Communists and Democrats: Democratic Attitudes in the Two Germanies. *British Journal of Political Sciences* (BJPS), **24**:469-493.
- DESUC-COPESA. 1997. *Estudio de opinión pública*, 6.
- DOGAN, M. (ed.). 1988. *Comparing Pluralist Democracies*. Boulder, Westview Press.
- DRAKE, P. y JACSIK, I. El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa. In: *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*, Santiago, Ed. LOM, 1999.
- GARRETÓN, M.A. 2003. Memoria y proyecto de país. *Revista de Ciencia Política*, **XXIII**(2):215-230.
- GODOY, O. 1999. La transición chilena a la democracia: pactada. *EP*, **74**:79-106.
- GODOY, O. 2003. Parlamento, presidencialismo y democracia protegida. *Revista de Ciencia Política*, **XXIII**(2):7-42.
- GOLZÁLEZ, F. y VIVEROS, F. 1999. *Defensa Jurídica del Interés Público. Enseñanza, estrategias y experiencias*. Santiago, Alfabet.
- GUNTHER, R.; PUHLE, H.-J. y DIAMANDOUROS, P.N. (eds.). 1995. *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore, J. Hopkins University Press.
- GUTMANN, A. 1987. *Democratic Education*. Princeton, Princeton University Press.
- GUTMANN, A. y THOMPSON, D. 1991. *Ethics and Politics: Cases and Comments*. Chicago, Chicago University Press.
- GUZMÁN, E. y VILLAGRÁN, P. 1997. Elecciones parlamentarias 1997: una segunda lectura. *Instituto Libertad y Desarrollo* (ILD), **50**.
- HABERMAS, J. 1992. Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie. In: H. MÜNKLER (ed.), *Die Chancen der Freiheit: Grundprobleme der Demokratie*. München, Fischer, p. 11-34.
- HOCHSCHILD, J. 1994. Zum Spannungsgefüge zwischen demokratischen Grundwerten und Bildungssystem in den Vereinigten Staaten von Amerika. In: BZPB/328, *Grundwerte der Demokratie im internationalen Vergleich*. Bonn, BZPB, p. 129-140.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 1998. *Los límites de la tolerancia: libertad de expresión y debate público en Chile*. Santiago, Lom.
- HUNEEUS, C. 1998. *Malestar y desencanto en Chile*. Programa de Estudios Prospectivos, 63. Santiago, Corporación Tiempo 2000.
- KONRAD ADENAUER STIFTUNG. 1995. *Libertad de expresión en los Países Andinos*. Lima, Tetis Graf E. I. R. L.
- LECHNER, N. 1998. Modernización y democratización: un dilema del desarrollo chileno. *EP*, **70**:231-242.
- MacDONOUGH, S.; BARNES, S. y LÓPEZ, A. 1986. The Growth of Democratic Legitimacy in Spain, *APSR*, **80**:735-760.
- MAIER, J.B., AMBOS, K. y WOISCHNIK, J. 2000. *Las reformas procesales en América Latina*. B. Aires, Instituto Max Plack para Derecho Penal, Konrad Adenauer Stiftung, Ad-Hoc.
- MAPPE, T. A. y ZEMBATY, J.S. 1978. *Social Ethics: Morality and Social Policy*. New York.
- MATÍNEZ, G. 1999. *Los partidos políticos en la lucha por la confianza: problemas de representación y participación en América Latina y el resto del mundo*. Valparaíso, Documentos, Konrad Adenauer Stiftung, abril.
- MONTERO, J.R.; GUNTHER, R. y TORCAL, M. 1999. Legitimidad, descontento y desafección: el caso español. *EP*, **74**:107-149.
- MORLINO, L. y TARCHI, M. 1996. *The Dissatisfied Society: The Roots of*

- Political Change in Italy. *European Journal of Political Research* (EJPR), **30**:41-63.
- OFFE, C. y PREUSS, U. 1991. Democratic Institutions and Moral Resources. In: D. HELD (ed.), *Political Theory Today*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 143-171.
- OSORIO M., H. 1997. *Políticas de información y derecho: estudio comparativo: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Nicaragua, Perú*. Buenos Aires, Ciedla.
- PATEMAN, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*, Londres: MacMillan.
- PEÑA, C. 1993. Informe sobre Chile. In: J. CORREA (ed.), *Situación y Políticas Judiciales en América Latina*. Cuadernos de Análisis Jurídico.
- PNUD. 1998. *Desarrollo humano en Chile 1998: Las paradojas de la modernización*. Santiago, PNUD.
- RECASENS, A. 2000. The Control of Police Power. *European Journal on Criminal Policy and Research*, **8**.
- RIEGO, C. 1998. La Reforma Procesal Penal Chilena. *Cuadernos de Análisis Jurídico*, **38**.
- SANDER, W (ed.). 1997. *Handbuch politische Bildung*, BZPB, Bonn.
- SHETREET, S. 2000. The Challenge of Judicial Independence in the Twenty-first century. *Pacific Law Review*, AUTORÍA COLETIVA. 1998b. La gente tiene razón. *Cuadernos de el Avion Rojo*, **7**:49-74. **8**(2).
- SUTOR, B. 1992. *Politische Ethik*. Paderborn, F. Schöning.
- THOMPSON, D.F. 1987. *Political Ethics and Public Office*. Cambridge; London, Sage.
- TIRONI, E. y AGÜERO, F. 1999. Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno. *EP*, **74**:151-168.
- VALDIVIESO, P. 1998. Ética política y éxito moral. *Revista de Ciencia Política*, **19**(2):3-44.
- VALDIVIESO, P. 2003a. Capital social, crisis de la democracia y educación ciudadana: la experiencia chilena, en: *Revista de Sociología e Política*, Nr. 21.
- VALDIVIESO, P. 2003b. Estado e Integración, *Revista de Ciencia Política*, **24**(2).
- VARGAS, J. 1998. *Reforma Procesal Penal en América Latina*, Corporación de Promoción Universitaria, Chile, Diciembre.
- VEGA, J.E. y otros. (coord.). 1998. *La cuestión del malestar en Chile*. Panel desarrollado en V. Congreso Nacional de Ciencia Política, Centro de Convenciones Diego Portales, Santiago 17 y 18 noviembre.
- VIAL, G. [1981]1996. *Historia de Chile (1891-1973)*. 5 vols., Santiago,
- WEIL, F. 1993. The Development of Democratic Attitudes in Eastern and Western Germany in a Comparative Perspective, *Research on Democracy and Society*, **1**.

Patricio Valdivieso
Profesor adjunto ordinario, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.