# HEMICICLO

REVISTA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.
Nº 22 - 2021

CAMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
POR LA RAZON O LA FUERZA
CHILE

ACADEMIA PARLAMENTARIA
CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

Año 11. Número 22. 2021

DIRECTOR DE LA ACADEMIA PARLAMENTARIA
Marco A. Sepúlveda Medina

DIRECTOR REVISTA HEMICICLO
Juan Veglia Quintana

EDICIÓN
Claudia Poblete Olmedo

SECRETARÍA
Carolina González Holmes

DIAGRAMACIÓN
Camila Rojas Alegría

FOTO PORTADA
René Lescornez

IMPRESIÓN
Unidad de diseño y publicaciones Cámara de Diputadas y Diputados

ISSN 0718-8463

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....5

1. "EN DEFENSA DE LAS REDES SOCIALES (Y DEL REALISMO POLÍTICO)". .....11
POR NICOLÁS FREIRE CASTELLO, OBSERVATORIO DE REDES SOCIALES, UNIVERSIDAD CENTRAL.

2. "LA DESINFORMACIÓN EN REDES SOCIALES: ALGUNAS REFLEXIONES". .....49
POR DANIELA VEGA ALARCÓN, EDITORA DE REDES SOCIALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS.

3. "EL DERECHO DE ENMIENDA EN EL PROCESO LEGISLATIVO: UNA PERSPECTIVA COMPARADA DE CHILE Y ESPAÑA". .....65
POR PABLO URQUÍZAR MUÑOZ.

4. "COALICIONES PARLAMENTARIAS O GOBIERNOS PARCHES: CÓMO GOBIERNAN LOS INTERINOS. EL CASO DE BRASIL." .....77
POR TITO OLAVARRÍA AZOCAR, UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO.

5. "APUNTES DE DERECHO PARLAMENTARIO CHILENO: ALGUNOS DESAFÍOS ANTE EL PROCESO CONSTITUYENTE 2021-2022 (EN HOMENAJE A HERNÁN ALMENDRAS CARRASCO)". .....101
POR CRISTIÁN ORTIZ MORENO, SECRETARÍA DE COMISIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS.

6. "PROPUESTA DE REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO MATERIA LEGISLATIVA DE INICIATIVA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL EN EL CONTEXTO DEL ACTUAL PROCESO CONSTITUYENTE". .....111
JORGE MERA SCHMIDT.

7. "¿SE HACE CARGO EL LEGISLADOR DE LAS DUDAS Y DIFICULTADES EN LA APLICACIÓN DE LAS LEYES? EVIDENCIA Y ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN". .....127
POR DANIELLE ZAROR MIRALLES, UNIVERSIDAD DE CHILE.

8. RESEÑA DE "DIÁLOGOS REGIONALES PARA EL PROCESO CONSTITUYENTE". .....143
POR JUAN VEGLIA QUINTANA, DIRECTOR REVISTA HEMICICLO.

CONVOCATORIA .....146

# PRESENTACIÓN

En un escenario social y político tan complejo como el del año de la pandemia, ***Hemiciclo 22*** abre sus páginas abordando el nuevo y polémico tema de las denominadas "redes sociales" y su creciente influencia sobre la actividad política. No se nos escapa que esta dimensión estará muy presente en el que será quizás el principal hito político-institucional de 2021: la elección e instalación de la Convención Constitucional, mandata para redactar una nueva Constitución.

En una primera y muy amplia mirada, Nicolás Freire, director del Observatorio de Política y Redes Sociales de la Universidad Central, caracteriza la complejidad del impacto de las redes sociales sobre la política, señalándonos que el "creciente desplazamiento de la política (y de la comunicación política) hacia el territorio digital ha dado mayor velocidad e intensidad a la comunicación entre representantes y representados, así como también ha transformado a los ciudadanos, de receptores a productores de información". Un desafío no menor para quienes asumen la función pública, particularmente para quienes lo hacen desde su dimensión de representación.

Para Freire, "visto el proceso de digitalización en curso y la mayor desafección por la política tradicional, (las redes sociales se han ido transformando) en el ágora de deliberación pública contemporánea por excelencia". A su juicio, cabe hacer una distinción importante justamente en relación con la importancia específicamente política de las diversas redes sociales. En opinión de Freire, la información disponible confirma "la naturaleza de las redes sociales (todas) como extensiones de la esfera pública", pero señala que "solo algunas constituyen un espacio público (digital) y solo una (Twitter) un espacio político (digital)". Está por verse si esta conclusión se verifica en la práctica política -y comunicacional- de nuestros lectores, pocos de los cuales sin duda estarán, a estas alturas, alejados de un fenómeno que ha modificado fuertemente la forma de hacer política, tanto para las instituciones como para los agentes individuales (autoridades, candidatos).

Y un actor relevante en esta discusión es, sin duda, la Cámara de Diputadas y Diputados y, en particular, Daniela Vega, su Encargada de Redes Sociales, quien aborda específicamente la creciente amenaza de las *fake news* y la desinformación en redes sociales, aportando valiosa información sobre cómo se han "desarrollado herramientas desde las mismas redes sociales, los profesionales de la prensa y para que los mismos usuarios eviten caer en estas malas prácticas".

Vega nos recuerda que estas amenazas se han desarrollado tan rápidamente como lo ha hecho la propia internet y que ellas se enmarcan en la denominada "posverdad" o "distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales". Como lo demuestran numerosas investigaciones, tras la posverdad suele haber "todo un ecosistema destinado a crear y difundir información errónea". Y nuestro país no ha estado ajeno a estas prácticas, siendo la más reconocida el denominado caso de "Chilezuela", según nos recuerda Vega: "¿Cuánto afectó este hecho los resultados de la segunda vuelta, que dieron como ganador a Sebastián Piñera? Es difícil de medir. Pero hay coincidencia en que esta sería la primera vez que en Chile hubo una cierta intención por utilizar las redes sociales para influir en una elección". Pese a ello, no se conocen nuevas regulaciones en materia de comunicación política que apunten específicamente al ámbito digital o de redes sociales y su uso en campañas electorales, agregaríamos nosotros.

En cualquier caso, el área no regulada, esta "zona gris", no es para nada menor o despreciable en términos comunicacionales: "Un estudio de *Comscore*, de marzo de 2020, muestra que en Chile a esa fecha había casi catorce millones de perfiles en Facebook; 6,7 millones en Instagram, y 3,2 en Twitter. Una audiencia considerable, con todos sus datos demográficos y personales al alcance de quien pueda pagar por focalizar su mensaje".

A ello se suma, nos advierte Vega, que “tras el estallido social (…) la confianza ha caído significativamente en el último año (-15). En un país con la mayor concentración de medios en Latinoamérica, los periodistas son vistos como parte de una clase política poco representativa y hay resentimiento en las calles sobre la cobertura en TV y en la prensa escrita”, haciendo que estos profesionales sean vistos más como parte del problema que de la solución… Como se ve, nada fácil se augura el año en materia de comunicación política.

Entrando en los temas más clásicos de los lectores de ***Hemiciclo***, Pablo Urquízar, máster en Derecho y diplomado en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y dueño de una reconocida trayectoria como asesor parlamentario, nos ofrece una perspectiva comparada respecto al tratamiento que recibe en España y en Chile el llamado “derecho a enmienda”, que no es otra cosa que el derecho de los colegisladores a presentar indicaciones o enmiendas a las diferentes iniciativas legislativas durante su tramitación. La regulación de esta facultad en dos regímenes tan diferentes como el parlamentario español y el presidencialista chileno presenta semejanzas y contrapuntos que dicen relación con la lógica de ambos regímenes políticos, así como con su historia y tradiciones específicamente legislativas.

Así, se da el caso de que en ambos sistemas políticos el “derecho de enmienda” es reconocido como “una expresión de la función legislativa y del derecho a la iniciativa legal” de los distintos poderes colegisladores, aunque verificándose entre ellos particularidades que tienen que ver con la historia parlamentaria de cada país: “En efecto, en Chile, el derecho de enmienda lo tienen tanto el Presidente de la República como los parlamentarios individualmente considerados. En cambio, en España, solo los parlamentarios y grupos parlamentarios. Además, en la práctica, son estos últimos los que verdaderamente ejercen ese derecho de enmienda y no los diputados y senadores individualmente considerados”. A juicio de Urquízar, esto se explica fundamentalmente “como una manifestación de control y de expresión de los grupos minoritarios, de la oposición al Gobierno”.

Una diferencia acaso más determinante que aquella se refiere al alcance de la indicación o enmienda, donde “existe una diferencia fundamental en aquellas enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, toda vez que, en el caso de Chile, siempre y a todo evento cuando sea presentada la enmienda por parlamentarios será declarada inadmisible” -o debería, acota Urquízar- “por ser de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En el caso español, la enmienda es admisible, pero pasa por un procedimiento especial en donde se le pide al Gobierno que manifieste su conformidad o disconformidad con ella”.

El artículo aborda, además, la legitimación activa del derecho de enmienda en ambos países, sus límites o alcance, así como sus diferentes tipos y plazos, conformando en conjunto una destacada contribución para el estudio de los especialistas del mundo parlamentario y académico.

Con una aproximación metodológica completamente distinta, el trabajo ***“Coaliciones parlamentarias o gobiernos parches: Cómo gobiernan los interinos. El caso de Brasil”***, del cientista político de la Universidad de la Frontera Tito Olavarría, arroja luces sobre un ámbito de gran actualidad en América Latina y muy poco estudiado, tanto por la ciencia política como por otras disciplinas: la institución del gobierno interino y sus muy particulares dinámicas políticas. Resulta de especial interés que la metodología elegida por Olavarría sea de índole cualitativa, la del estudio de caso, y que a partir de ella se proponga toda una “agenda de investigación” en este tema, que, como señalamos, ha cobrado creciente actualidad en nuestra región. Apelando probablemente a esta circunstancia, Olavarría “refuerza la necesidad de generar teoría sobre los gobiernos interinos y la inclusión de nuevos análisis tanto de los casos donde estos (los mandatos interinos) fueron asumidos por vicepresidentes como en aquellos en que las reglas de sucesión fueron diferentes”.

Cristián Ortiz Moreno, abogado integrante de la Secretaría de la Cámara de Diputados, se encarga de traernos de vuelta a nuestro país y su agenda política y legislativa marcada por la inminencia del "momento constituyente", con su trabajo **"Apuntes de derecho parlamentario chileno: algunos desafíos del Congreso Nacional ante el proceso constituyente"**, donde "a modo de ensayo se analiza qué alternativas jurídicas pueden plantearse ante la posibilidad de que la Convención Constitucional no alcance acuerdo alguno y el impacto que dicho proceso puede tener en el futuro institucional del Congreso Nacional". Las "delirantes" preguntas y opciones que surgen de estas interrogantes nos garantizan una lectura tan amena como inquietante, de un texto vertiginoso, que no evade las grandes disyuntivas que enfrentaría el Congreso Nacional ante cada uno de los hipotéticos escenarios -meticulosamente definidos por Ortiz-, ni tampoco las cuestiones más pedestres, como las relativas al destino de los funcionarios ante una eventual decisión de cambiar la ciudad sede del Congreso Nacional de Valparaíso a Santiago…

Subrayando hasta qué punto están ya unidos los destinos de la Convención Constitucional con los del Congreso Nacional, Ortiz se detiene en la cuestión de la transparencia: "Quizá la manera de funcionamiento del Congreso explique que haya peticiones para que la Convención tenga una transparencia radical mediante paredes de cristal", evidenciando lo poco arraigado que está todavía el valor de la transparencia en la institución parlamentaria y sus actores. Al respecto, para Ortiz "cabría instar por volver a la vieja y árida cultura de los registros escritos generados por profesionales en la materia -taquígrafos y redactores, sin duda con el apoyo de la informática en la transcripción de textos-, esta vez en soportes digitales, que permitan a los ciudadanos generar sus propios productos fruto de sus propios análisis". Muy probablemente, estos productos fruto de los análisis que lleven a cabo los propios ciudadanos, serán vehiculados casi instantáneamente a través de las redes sociales, superando con creces la dicotomía que identifica Ortiz entre la "aproximación televisiva", que caracterizaría a la práctica comunicacional del Congreso, y la cultura de los registros escritos divulgados mediante soportes digitales, que propone para la Convención.

Siempre de cara al "momento constituyente" que vive nuestro país, Jorge Mera, abogado de la Universidad de Chile y asesor legislativo de la Bancada de Renovación Nacional, formula una **"Propuesta de redefinición de la seguridad social como materia legislativa de iniciativa exclusiva presidencial en el contexto del actual proceso constituyente"**. Dicha propuesta parte de la constatación de que "algunos vaivenes de la práctica legislativa (…) permiten afirmar que la actual interpretación de la iniciativa exclusiva no es clara, ni uniforme" en la materia, frente a lo cual el autor ofrece "dos criterios para una nueva estructuración u orientación".

Para tales efectos, el momento constituyente es descrito por Mera desde una particular perspectiva: "en el actual contexto de coyuntura social y política, las atribuciones legislativas han sido releídas con especial ahínco, buscando respuestas desde la institucionalidad hacia una demandante sociedad civil". Por ello es que, cuando arrecian las presentaciones en favor del retiro de los fondos previsionales, tanto entre los parlamentarios de oposición como de gobierno, "con ese sentido de oportunidad, se buscará proponer aquí algunas ideas para redefinir la seguridad social en tanto materia de iniciativa legislativa exclusiva presidencial, reclamando lo positivo de que su impulso no sea totalmente abierto, pero, a la vez, señalando la necesidad de permitir un espectro de influencia o impulso parlamentario".

¿Cuadrando el círculo? ¿Otra falsa dicotomía entre las prácticas legislativas actuales y las que prefigurará la Convención Constitucional? ¿Señal de la inquietud que despierta entre quienes trabajamos en el Congreso Nacional la futura Convención Constitucional?

Pero las preguntas que desde la presente edición de ***Hemiciclo*** se formulan al próximo proceso constituyente no se agotan allí. **"¿Se hace cargo el legislador de las dudas, dificultades y vacíos en la aplicación de las leyes? Evidencia y propuesta para la nueva Constitución"** es el título de la reflexión que nos propone la abogada de la Universidad de Concepción y doctora en Derecho de la Universidad de Chile Danielle Zaror Miralles.

Con una ambición que no podríamos calificar de pequeña o estrecha, "el artículo ofrece una visión acerca del marco normativo, la evidencia encontrada, los problemas que tiene en la Constitución vigente la figura del 'legislador' y algunas propuestas para que la nueva Constitución entregue una respuesta racional a un proceso que, hasta hoy, no tiene una respuesta institucional". También aquí la metodología del estudio es sugerente: Zaror analiza "la información longitudinal disponible en los discursos de apertura del año judicial desde 1990 hasta 2020, en aquella parte relativa a las dudas y dificultades en la inteligencia y la aplicación de las leyes".

No se trata de una materia menor: "Del análisis emergió un interesante y preocupante grupo de temas que son (sistemáticamente) relevados por los tribunales de instancia hacia la Corte Suprema y que dan cuenta de la existencia de leyes defectuosas que hacen problemática la tarea de adjudicar". "Dichos documentos (los discursos de apertura del año judicial) entregan un testimonio difícil de refutar en cuanto a lo que a este trabajo le interesa, es decir, sobre la escasa conexión institucional entre los creadores de la ley y los aplicadores de la ley".

Tras un documentado análisis, Zaror concluye en lo indispensable que resultaría ser la aplicación de una "evaluación *ex post*" de las normas legales, para asegurar una "legislación racional", posición desde la que argumenta que "la Unidad de Evaluación de la Ley, que pertenece al Congreso Nacional, debería jugar un rol mucho más preponderante, en términos generales, en la nueva institucionalidad de formación de la ley y en la tarea de evaluación *(controlling)*". Al respecto, Zaror propone incluso la creación de "una institucionalidad *ad hoc* para los fines de esta investigación, y que se convoque, a instancias del Congreso Nacional, una vez cada cuatro años (coincidiendo con el ciclo político) o a intervalos regulares con el objetivo de realizar la evaluación y corrección de las leyes dudosas o defectuosas".

Dado que "es crítico que los evaluadores sean imparciales, para ello es necesario crear comités de evaluadores externos o evaluadores mixtos. Este último grupo de expertos existe hoy en día y está formado por los integrantes del Departamento de Estudios de la Corte Suprema, la División Judicial del Ministerio de Justicia y la Unidad de Evaluación de la Ley del Congreso Nacional. Este grupo de técnicos es una espléndida *fuerza de tarea* para dar curso a un desafío como el planteado" concluye Zaror, quien le agrega un particular sentido de urgencia a este desafío de cara a la Nueva Constitución.

Y, no podía ser de otra manera, ***Hemiciclo 22*** cierra sus páginas con la Reseña que de **"Diálogos Regionales para el Proceso Constituyente"** hace nuestro director, el periodista Juan Veglia. **"Diálogos Regionales…"** recoge el trabajo desarrollado por las veintidós universidades regionales reunidas en la Agrupación de Universidades Regionales (AUR) junto a la Biblioteca del Congreso Nacional y la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputadas y Diputados, para dar vida a un singular aporte al proceso constituyente: un ciclo de siete Diálogos Regionales, que se desarrollaron entre septiembre y octubre de 2020, cuyo resultado tangible, al menos digitalmente, son más de doscientas páginas que transcriben las intervenciones o presentaciones de los veinte académicos e investigadores de las siete universidades anfitrionas; de los siete asesores parlamentarios y expertos de la Biblioteca del Congreso Nacional que acompañaron todo el ciclo; y las presentaciones de los doce diputadas y diputados que, con un concepto de pluralidad, representación local y paridad de género, expusieron en los encuentros que tuvieron lugar en Valparaíso, Temuco, Valdivia, Antofagasta, Coquimbo y Talca.

Todos y cada uno de ellos trasuntan en sus contribuciones su vocación por realizar, a partir de ellas, un aporte original al proceso que vive el país y, de esta manera, participar de las grandes definiciones que nuestra patria adoptará en los próximos meses, desde el ámbito del mandato institucional que les es propio a cada una de las referidas instituciones, mandato que nos es común y compartido en cuanto ciudadanos.

# 1 EN DEFENSA DE LAS REDES SOCIALES (Y DEL REALISMO POLÍTICO) [1]

*Nicolás Freire Castello*[2]

## 1.1 UN NUEVO ESPACIO PÚBLICO (DIGITAL)

Tal como ocurriera a mitad del siglo pasado, también en los últimos años del siglo XX y primeros del siglo XXI los debates en torno al cambio de las formas de comunicar han estado marcados por la presencia de posiciones que, en palabras de Eco, siguen la línea de los apocalípticos y los integrados. Suficientemente ejemplificativa resultaría la mención a las discusiones y los debates propuestos por Popper (1977), Sartori (1998), Barbero (2002) y Cansino (2017) para ilustrar el antagonismo entre las posiciones señaladas.

Lo cierto es que la era digital trajo consigo importantes transformaciones en el funcionamiento del sistema político y de sus instituciones. Transformaciones que no se han limitado por cierto a este ámbito, sino que han incidido en la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, la digitalización representó mucho más que eso, incidiendo sobre la configuración de la legitimidad de la autoridad que se construye a través de la incidencia de la comunicación política en la opinión pública, al punto que, también en la actualidad -y el presente desarrollo digital-, es posible observar líneas evolutivas con respecto tanto al desarrollo social como a la modificación del entorno público (y mediático).

Así las cosas, las redes sociales representan un importante paso cualitativo desde la irrupción de internet y se constituyen hoy como una entidad fuertemente socializadora. Por su masividad, promueven configuraciones de la realidad que tienden a definir los saberes que condicionan la forma de comprender y actuar en un mundo cada vez más homogeneizado (Toro, 2011: 109); transmiten modelos de vida y valores, construyendo una nueva cotidianeidad virtual autosuficiente y formando tipos sociales y referentes de identificación a través de los actores que

1 Este artículo es parte de la tesis doctoral del autor, correspondiente al doctorado en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago y cuyo título es Nuevas fronteras de la comunicación política. Usos, estrategias y apropiaciones de los presidentes latinoamericanos en el discurso público digital (2020). El trabajo de tesis contó con el apoyo del sistema ANID, en cuanto el autor obtuvo la beca de doctorado nacional. En la adaptación parcial del escrito, para ser publicado en Hemiciclo, participó José Francisco Aravena, cientista político, en calidad de ayudante de investigación.

2 Observatorio de Redes Sociales, Universidad Central.

ahí se encuentran presentes, preservando el individualismo y –por tanto– entregando nuevas formas de entender y ejercer el vínculo de legitimidad que subyace a la autoridad.

Las redes sociales han transformado las formas de relacionarse, de comunicar, de participar y de representar, abriendo espacio a nuevas interrogantes y a nuevas dinámicas políticas, como las que se desprenden de los desafíos del gobierno electrónico, del gobierno abierto y de la presencia de actores políticos tradicionales en los espacios digitales. Entre ellas, un nuevo individualismo interactivo caracteriza los fenómenos que observamos hoy, presentando oportunidades crecientes y jugando un papel crucial en la conexión entre política, ciudadanía y sociedad.

A partir de las redes sociales se abrió un modelo bidireccional, en donde quien es considerado como el receptor se transforma en un emisor. En pocas palabras, aquellos que ayer resultaban subordinados por el ejercicio de autoridad hoy se transforman (por las características señaladas en los párrafos anteriores) en sujetos de la autoridad, validándola.

Tal como lo concibe Cansino (2012), el concepto de democracia se ha estado reajustando, de modo que se ha re-colocado a los ciudadanos en el centro de la vida pública. En este proceso las redes sociales se han configurado como el nuevo espacio público, es decir, el lugar de encuentro de los ciudadanos en condiciones mínimas de igualdad y libertad, donde hacen públicos sus sentimientos, anhelos, frustraciones y opiniones. Es, por tanto, un lugar de excelencia para producir autoridad, para volver al momento refundante (de su legitimidad), como señalara Durkheim (2002).

Ricaurte (2013) va incluso más allá, afirmando que esta nueva esfera pública ha trascendido al espacio virtual para incidir en el mundo físico. En este sentido, el hecho de que las discusiones dentro de la arena virtual se impongan en las agendas mediáticas y políticas es un acontecimiento sin precedentes, donde además se ha logrado visibilidad pública y la consolidación de nuevos líderes de opinión.

De los fenómenos señalados anteriormente no se encuentra ajena la realidad de las Américas. En efecto, ha sido en esta parte del globo en donde con mayor relevancia se ha plasmado la influencia del sistema cultural y político -presidencial- estadounidense; un sistema que pareciera guiar los últimos procesos performativos señalados. Me refiero a la mediatización y espectacularización de la política, por una parte, y al desarrollo digital, por la otra.

También ha sido en dicho sistema en donde se pueden observar claros ejemplos de nuevas y recientes formas de comunicar, nuevas formas de hacer política. Es este el caso de las campañas electorales de los

años 2008, 2012 y 2016 en Estados Unidos, caracterizadas por la irrupción de herramientas comunicativas virtuales (las redes sociales) y el uso y análisis de grandes volúmenes de datos que allí se obtienen[3].

En el último evento señalado, la influencia comunicacional de una herramienta virtual en particular (Twitter) caracterizó no solo la campaña electoral de Donald Trump, sino también lo que fue su gobierno (Brian, 2017; Enli, 2017; Fuchs, 2018, entre otros).

En el resto de América Latina, aquella simbiosis con respecto a las formas de hacer política se ha visto favorecida -más allá de la derivación explícita en cuanto a la forma de gobierno- por una creciente penetración de internet y una mayor extensión en el uso de las redes sociales. De hecho, es en esta parte del mundo en donde se aprecia una tendencia mayor (la más alta) al uso de redes sociales, aun en condiciones en que la disponibilidad de internet no goza de la misma penetración que tiene en otros lugares, como el norte de América y Europa. En efecto, y según datos de Hootsuite (2020), en condiciones en que la penetración mundial de internet alcanza el 59% y el uso de redes sociales es igual a 49%, las diferencias en las regiones del mundo van diseñando panoramas específicos. Por ejemplo, mientras en Europa Occidental la penetración alcanza un 92% y en América del Norte, un 88%, en Sudamérica y Centroamérica este dato se sitúa en torno al 72% y 66%, respectivamente.

Si bien se puede observar una menor penetración de internet, esta -a la hora de evaluar el uso de redes sociales- no se traduce en una menor conectividad. De hecho, mientras el nivel de uso de redes sociales en Europa Occidental y América del Norte se reduce a 54% y 69%, respectivamente, en Sudamérica y Centroamérica se mantiene en valores similares a los de penetración: 67% y 64%, respectivamente.

A la luz de estos datos, aparentemente, la sociedad americana pareciera tener una mayor predisposición al uso de redes sociales que la sociedad europea. Pero si concentramos la atención en un dato particular, vinculándolo, además -en perspectiva reflexiva y politológica-, con lo que dicho dato podría representar en términos de participación electoral, el ejercicio resulta llamativo.

Pensemos, por ejemplo, en toda la reciente discusión en torno a disminuir los requisitos etarios para facilitar y fomentar la participación política, de cara a combatir uno de los aspectos críticos de la ya citada crisis del sistema democrático representativo: la escasa participación electoral. Si bien existe una consolidada congruencia, en el mundo occidental y en el continente americano, de los criterios a partir de los cuales se puede dar la participación electoral, al mismo tiempo se aprecian recientes discusiones en torno al derecho a voto que promueven una rebaja etaria por debajo de los dieciocho años para hacerlo efectivo. Ejemplificativo es el caso de Chile, en donde en el último tiempo se han presentado algunos proyectos de ley que se orientan en tal sentido[4]. También en Chile se observa que, en efecto, existen instancias institucionales en que la participación política -y el derecho a sufragio que esta conlleva- es reconocida incluso a partir de los catorce años[5].

¿Podremos entender, a la luz de estas incipientes discusiones, que algo se está moviendo en torno a este requisito electoral? ¿Podremos entender a aquellos jóvenes que se encuentren entre catorce y dieciocho años como, a lo menos, "electores potenciales", en la discusión legislativa?

3 Para estos y -análogamente- otros casos son válidos los comentarios, datos y referencias contenidas en Magnani (2017), Beas (2010), Harfoush (2010), entre otros.

4 Los últimos de ellos: el proyecto de ley que habilita a sufragar en las elecciones municipales a los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años de edad (boletín 8762-07); el proyecto de ley que extiende la ciudadanía a los nacionales mayores de dieciséis años (boletín 9681-17), y el proyecto de reforma constitucional que rebaja la edad para ser ciudadano y otorga el derecho de sufragio en las elecciones municipales a quienes hayan cumplido catorce años de edad (boletín 8680-07), todos de 2019.

5 Me refiero a la ley N° 20.131, que reduce la edad para participar en juntas de vecinos, que permite a los mayores de catorce años votar, aprobar proyectos y elegir a los dirigentes vecinales.

Hagamos el ejercicio por un momento y observemos bajo esa lupa -la de la condición de supuestos "electores potenciales" de los mayores de catorce años- esforzándonos en una interpretación más politológica del siguiente dato.

Siempre según Hootsuite (2020), cuando se observa el uso de redes sociales por parte de individuos mayores de trece años y se considera el número de usuarios activos en redes sociales, con base en la población mayor a aquella edad, por una parte, se confirma la mayor predisposición social en el continente americano que en Europa. De hecho, para este rango de uso de redes sociales, en Norteamérica alcanza un 82% mientras que en Europa Occidental se sitúa en 62%. Sin embargo, por otra parte, el dato más llamativo es que los índices más altos, incluso a nivel mundial, los encontramos en Centroamérica y Sudamérica, con 84% y 83%, respectivamente[6]. El dato -ahí donde se opte por realizar este ejercicio reflexivo- es claro: tenemos una forma muy distinta de ser social-digital que el resto del mundo.

Pero aun saliendo del ejercicio de reflexión politológica encontramos datos que resultan, además de llamativos, tremendamente ejemplificadores del contexto descrito en los párrafos anteriores.

Piénsese, por ejemplo, en aquel concepto de liquidez descrito por Bauman (2003), entre otros, y obsérvese el dato relacionado con las formas sociales que orientan la vida en pareja. Según el estudio de Rosenfeld, Thomas y Hausen (2019[7]), en los últimos diez años se ha asistido a una sensible modificación en torno a los mecanismos utilizados por los individuos para conocer a su respectiva pareja. En efecto, bajo la pregunta "¿Cómo conoció a su actual pareja?", que orienta el estudio realizado en Estados Unidos, los datos de la serie demuestran que si bien desde el término de la Segunda Guerra Mundial y hasta 2009 el mecanismo principal había sido -por lejos- "en reuniones con los amigos", es a partir de esa fecha (2009) que dicho mecanismo comienza a disminuir, aumentando considerablemente las reuniones "en línea". El estudio señala el año 2013 como aquel en que la reunión "en línea" superó a la "reunión con los amigos" como mecanismo para conocer a la propia pareja. Pero la curva de crecimiento hacia el 2019 es abrumadora. Actualmente "en línea" es el mecanismo principal por medio del cual las parejas estadounidenses se conocen (39% aproximadamente, el dato más alto en toda la serie de más de sesenta años), seguido por "en bar o restaurantes" (27% aproximadamente) y "en reuniones con los amigos" (20% aproximadamente). En los últimos lugares, con menos del 7%, se encuentran aquellos otros mecanismos que predominaban en los años cuarenta, cincuenta, sesenta y setenta: "por medio de la familia" y "en el colegio".

El estudio ejemplifica, desde la perspectiva de la vida privada, aquella pérdida de estructuras sólidas, estables, que caracterizara buena parte del último siglo.

Pero también desde la lógica a la que apunta Castells (2008), ahí donde señala aquellas nuevas estrategias y dinámicas de poder y contrapoder impulsadas por la revolución tecnológica, se puede observar -ahora desde una perspectiva ciertamente más institucional- dicha liquidez.

Observemos, a la sazón, la serie de datos de 1996 a 2017 de Latinobarómetro (2018), donde se consulta sobre "¿Cómo se informa de asuntos políticos?".

Bajo esta mirada será posible constatar dos fenómenos.

El primero fenómeno surge a partir de 2010, momento en el que todos los mecanismos anteriormente utilizados para informarse comienzan a perder relevancia (o audiencia, podríamos decir), incluidos los medios tradicionales de comunicación (televisión, radio y prensa escrita). En efecto, la televisión pasa de 79% en 2010 a 77% en 2016 y 73% en 2017; la radio, de 47% a 38% y 33% en los mismos períodos; la

6 Solo en Asía Oriental se observan cifras similares, con un 84%. Todas las demás regiones del mundo presentan un uso de redes sociales menor para individuos mayores de trece años. Ver www.hootsuite.com [16-06-2020].

7 El estudio en cuestión puede ser consultado en https://www.pnas.org/content/116/36/17753 [31/08/2020]

familia, de 43% a 33% y 22%; la prensa escrita, de 36% a 28% y 20%; los amigos, de 34% a 28% y 20%; los compañeros de trabajo, de 15% a 14% y 10%, y los compañeros de estudio, de 7% a 7% y 4%.

No sigue la misma tendencia, aunque sí sufre una baja en el último período, la información a través de internet, que pasa de 17% en 2010 a 21% en 2016 y baja a 18% en 2017.

Sin embargo, el comportamiento observado para internet podría estar incidido (e incluso mal interpretado[8]) por el hecho de que las redes sociales son incluidas en la medición a partir de 2016. Estas son -y es el segundo fenómeno a constatar- el único mecanismo de "información sobre asuntos públicos" que sigue una lógica distinta a todas las anteriores, incrementando su utilización con fines informativos sobre política: de 26% en 2016 a 28% en 2017.

A la luz de estos datos, resulta indudable que las redes sociales representan hoy un válido mecanismo de interacción social, de comunicación y de información. Y si bien no han sustituido la interacción, la comunicación y la información tradicionalmente entendida, han ciertamente incidido no solo en pos de modificar los espacios existentes, sino que también en configurar uno nuevo. Esto, con todas las conjeturas asociadas a su percepción, las que bien merecerían un proceso de desmitificación y de comparación con los espacios tradicionales (reales, no virtuales) sobre la efectiva, supuesta y pretendida ausencia de los mismos elementos de distorsión que a estas le son asignadas, temática, por cierto, central en el presente escrito.

Aun así, piénsese en la relevancia que ha asumido dicha virtualidad sobre todo a la hora de tomar en consideración las recientes coyunturas. Me refiero, en particular, a la actual situación de crisis sanitaria, en donde la misma Organización Mundial de la Salud ha preferido sustituir el concepto de "distanciamiento social" por "distanciamiento físico"[9], casi para confirmar que el proceso de socialización también se desarrolla a partir de contextos virtuales.

De ello han comenzado una serie de estudios, los cuales abordan los efectos del confinamiento que conllevó la crisis sanitaria sobre el aumento en el uso de internet y de las redes sociales, ya sea como mecanismos de información, de comunicación o de gestión gubernamental. Obviamente, las posturas son diversas, dando cuenta tanto de los beneficios como de los eventuales peligros que surgen endicho contexto[10].

Me refiero, también, a aquellos contextos previos a la pandemia, caracterizados por un malestar (sistémico) evidente, que terminó por generar masivas movilizaciones en buena parte del mundo occidental, los últimos de los cuales se materializaron en Ecuador, Colombia y Chile, en el contexto -en este último caso- del llamado "estallido social". En dicha(s) instancia(s) la incidencia fue incluso mayor, si se considera que en el caso chileno un 80% de los jóvenes manifestaba confiar más para informarse en las redes sociales que en los medios tradicionales de comunicación (30% en la radio, 20% en prensa escrita y 19% en la televisión)[11].

El dato, a pesar de referirse exclusivamente al caso chileno, abre otra arista importante: el tema de las confianzas sociales e institucionales. En efecto, cuando se les pregunta a los chilenos (en el Estudio Nacional de Opinión Pública de diciembre 2019[12]) respecto a la confianza en algunas instituciones tales como el gobierno, los partidos políticos o la policía, en promedio, solo el 8% de los encuestados afirma confiar en estas; por el contrario, cuando se trata de redes sociales, el 28% de los encuestados responde sentir confianza en dicha nueva "institución", solo un punto porcentual detrás de la radio (29%).

8 Me refiero al hecho de que las redes sociales implican, intrínsecamente, el uso de internet.

9 Ver https://cnnespanol.cnn.com/2020/04/16/olvidate-del-termino-distanciamiento-social-la-oms-prefiere-que-digamos-distanciamiento-fisico-y-esta-es-la-razon/ [31/08/2020]

10 Se pueden consultar, a modo de ejemplo, algunos artículos como los de Segura (2020), Elías y Catalán-Matamoros (2020) y Hao y Basu (2020), entre otros.

11 El estudio en cuestión puede ser consultado en https://vergara240.udp.cl/wp-content/uploads/2020/01/GraficosEncuestaJovenes2019.pdf [31/08/2020]

12 Ver https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf [15/04/2020]

El dato asume particular relevancia regional, si se considera, por ejemplo, que según cifras que entrega el Informe Latinobarómetro, desde 1995 a la fecha[13] las confianzas institucionales y tradicionales han disminuido persistentemente en todo el contexto latinoamericano.

En dichas condiciones asume mayor relevancia la actualización de la cita que se le atribuye a Castells, quien señala que "no hay mejor instrumento de fiscalización pública que internet", debiendo sustituir -o complementar- el concepto de internet por el de redes sociales. Lo cierto es que el autor evidencia cómo a partir de las TIC surgen nuevas formas de control y censura en la red (Castells y Calderón, 2019).

Asume mayor relevancia, también, si se considera el dato que entrega Latinobarómetro (2018), que señala que existe una mayor probabilidad para quien use las redes sociales (y Twitter, como una de las específicas) de apoyar la democracia.

Es evidente que las redes sociales no han eliminado ni las formas tradicionales de comunicación (y de incidir en la opinión pública), ni el vínculo de legitimidad de la autoridad política. Sin embargo, es plausible pensar en los desafíos que enfrenta hoy el sistema político ante este nuevo cambio de paradigma que representa este espacio anexo. Desafíos de la digitalización de la política, que por cierto tendrán repercusiones en la participación y en la representación que se da en países del continente, así como también -y de fondo- en las relaciones con la generación de opinión pública, en la que se sustenta (aun hoy) la legitimidad y el ejercicio de autoridad (política).

## 1.2 UN NUEVO ESPACIO PARA LA COMUNICACIÓN (POLÍTICA DIGITAL)

La irrupción de la digitalización ha hecho que en los últimos años la política haya cambiado radicalmente. En este contexto, las redes sociales virtuales se han constituido como un apéndice de ella, transformándose en un lugar en donde transcurre buena parte de la discusión pública (Van Dijk, 2012) y en un espacio de deliberación por excelencia, el ágora contemporánea (Cansino, 2012).

En dicho contexto, las plataformas digitales han terminado por constituirse como canales indispensables de la comunicación política, ya no tan solo desde la perspectiva electoral, sino también desde la acción de gobierno, del ejercicio parlamentario y de cualquier otra posición, más o menos institucionalizada.

Aquel creciente desplazamiento de la política (y de la comunicación política) hacia el territorio digital ha dado mayor velocidad e intensidad a la comunicación entre representantes y representados, así como también ha transformado a los ciudadanos, de receptores a productores de información.

Tal como ocurriera con la irrupción de la televisión en la arena política, también en el caso de las redes sociales virtuales sus primeras aplicaciones y explicaciones analíticas se dieron en el ámbito de las campañas electorales. Uno de los primeros estudios realizados en este contexto el de Tumasjan *et al.* (2010), dedicado al análisis de las elecciones legislativas alemanas de 2009. Otros, como los de Aharony (2012), se concentraron en aspectos más específicos, como las relaciones existentes entre interacción de los candidatos en redes sociales y su popularidad y visibilidad.

El uso que le diera a las redes sociales Barack Obama (Harfoush, 2010) terminó por enfatizar el arribo de una nueva herramienta de comunicación y, por tanto, de estrategia política. Las redes sociales habían logrado constituirse en un espacio adecuado para el despliegue de una imagen accesoria, como un medio para el posicionamiento de una marca política, al punto de despertar un creciente e incesante interés académico.

13 Para la consulta de todos los informes ver: https://www.latinobarometro.org/ [30/08/2020]

Desde la perspectiva política (en cuanto herramientas para el despliegue de la comunicación), las redes sociales intensificaron su importancia en una amplia gama de contiendas electorales para cargos de elección popular.

Lo cierto es que se llegó a la constatación de que los espacios virtuales, y en particular aquellos constituidos por las redes sociales, se habían instalado como escenarios alternativos –casi una actualización contemporánea de aquella evolución multidimensional que señalara Marshall (1950)–, en los cuales se reproducía una de las características esenciales de las democracias representativas: la lucha competitiva por la conquista de estos (Pearce y Kendzior, 2012).

Sin embargo, las dinámicas intrínsecas que conllevan su estructura permitieron a las redes ir más allá de los ámbitos puramente electorales, alimentándose así su uso y estudio desde una doble perspectiva, que se podrían ordenar: a) como herramientas para la acción política, y b) como espacios de recolección de insumos para la toma de decisiones (Freire, 2019a).

Desde la perspectiva de la acción política, el foco de atención se concentró en la estructura de la emisión de mensajes y de la conversación que estos generaban. A la ya observada bidireccionalidad que caracterizaba la dinámica comunicativa de las redes sociales se sumó la constatación de su creciente uso masivo.

Son, en este sentido, frecuentes las alusiones a las redes sociales como plataformas para el activismo político digital (Schwartz, 1996; González-Bustamante, 2014; González, 2014; Cansino *et al*., 2014). Y también es frecuente en estos estudios la referencia a la llamada "primavera árabe" y otros eventos de esta índole (por ejemplo: #YoSoy132, #15M, #OccupyWallStreet y #MeToo, entre otros).

Con todo, se observa que el debate académico ha versado sobre la eficacia de las redes sociales en cuanto medios de movilización social y política, identificándose a la sazón dos corrientes principales: la del *"cyber optimism"*, que afirma que las plataformas virtuales pueden facilitar y permitir protestas, movilizaciones y participación electoral; y la del *"cyber pesimism"*, que sostiene la ineficacia de las redes sociales para movilizar a la sociedad civil y al electorado en general (Haunss, 2015).

Más allá de las diferencias que plantean las corrientes señaladas, ambas coinciden en el rol central que ocuparían las redes sociales en los cambios societales, sobre todo en virtud de que su uso es de acceso liberado (y de ello, el derivado aumento), así como respecto de la constante penetración de internet en el mundo.

Las redes sociales terminarían, entonces, por permitir a individuos y organizaciones participar con fines colaborativos, conectarse e interactuar para construir comunidad (McCay-Peet y Quan-Haase, 2017).

De lo anterior se comprende el poder comunitario y democratizador que pueden llegar a tener los contenidos presentes en las redes sociales, diseñando un espacio en el cual las personas pueden expresar sus ideas, dar informaciones e intercambiar opiniones, de manera libre e igualitaria, sobre cualquier temática.

Así como las plataformas digitales -y las redes sociales en particular- se han transformado en instrumentos por medio de los cuales es posible canalizar la movilización, el activismo y la participación, estas han terminado por constituir un nuevo espacio de conversación, información y deliberación, en donde transcurre parte de la discusión política y social y, visto el proceso de digitalización en curso y la mayor desafección por la política tradicional, en el ágora de deliberación pública contemporánea por excelencia (Van Dijk, 2012; Cansino, 2012).

Desde la segunda perspectiva, es decir, como espacios de la recolección de insumos para la toma de decisiones, una serie de estudios se orientaron a la comprensión fenomenológica de las redes sociales

en cuanto espacios (y ya no solo herramientas) de la política. En este sentido, el espacio público digital representa, a la vez, una nueva oportunidad para analizar el comportamiento y las opiniones de usuarios, audiencias y, en general, de la sociedad red.

Lo anterior terminó por constituir una rama específica de investigación, destinada a estudiar los fenómenos políticos principalmente por medio de herramientas de *big data*, en virtud de la masividad de los datos que se producían en la red, su desestructuración, así como la velocidad de transmisión (en tiempo real). Estos estudios señalaron las ventajas comparativas para recoger aquellos datos y así complementarlos con los obtenidos con los métodos convencionales, como las encuestas de opinión (González, 2019).

La incorporación del *big data* como técnica de análisis extendió las fronteras comprensivas de las redes sociales, más allá de la consideración que como instrumentos o herramientas para la acción política habían adquirido y más allá de los escenarios electorales.

La posibilidad de procesamiento y análisis que ofrecían las técnicas de *big data*, consideradas como de gran potencial para la investigación (Stewart y Quan-Haase, 2017), terminaron por transformar los espacios digitales en fuentes de gran utilidad para una amplia gama de intereses sectoriales e interdisciplinarios.

Las preguntas que parecieran estar a la base de dicha discusión y de tales estudios se orientaban a comprender qué es lo que podríamos considerar como espacio público en aquella sociedad red descrita por Castells y, en particular, si las redes sociales virtuales (con las características distintivas con respecto a los otros fenómenos previos que se habían dado en la red) constituían un espacio autónomo y político (que pudieran ser tomados en cuenta a la hora de decidir y sobre el cual poner en práctica comunicación con el objeto de incidir).

César Cansino (2012) esbozó una respuesta, conceptualizando las redes sociales –y en particular Twitter– como el espacio público por excelencia.

Otros autores, tal como señala Vergeer (2015), también habrían focalizado su atención en Twitter, orientándose al estudio de: i) el contenido de los mensajes; ii) las redes que se tejen en torno a Twitter; y iii) el estudio de la relación entre Twitter y los resultados electorales.

Y aunque la utilidad de Twitter –como señalan Catalina, López y Fernández (2015: 760)– fue puesta fuertemente en tela de juicio, los estudios en el ámbito político terminaron por transformar dicha red en una válida fuente de información o plataforma de estudios de investigación, justificada tanto por la masividad en términos de datos de acceso público y la atención de la que gozan sus contenidos por parte de los medios tradicionales de comunicación (McCay-Peet y Quan-Haase, 2017), como por la viva discusión que se promueve y el abundante debate que logra generar (Stewart y Quan-Haase, 2017).

La atención inicial de Cansino por Twitter fue confirmada en 2016, a partir de su obra *El Homo Twitter*, con la cual puso el foco en la capacidad de deliberación que se materializa en dicha red, y por medio de la cual -siguiendo a Habermas (1982)- se estructuraría un efectivo espacio público, primer paso para la recuperación de lo político por parte de la ciudadanía-internauta.

Tal como para Sartori (1998) aquel *Homo videns* dejaría atrás al *Homo sapiens*, Cansino (2016: 12) declararía la obsolescencia del primero, siendo sustituido por el *Homo Twitter*, por medio del cual los ciudadanos recuperarían su centralidad "política largamente escamoteada por los políticos profesionales". Y aun cuando el foco de atención estaría siendo puesto en el usuario, para que el espacio -digital- se transformara en -espacio- público ("el lugar decisivo de la democracia", Cansino, 2016: 242), sería necesario que este fuera masivo, con presencia de interacción (o interlocución) "ágil, dinámica y abierta a todos", capacidad de participación en tiempo real y orientada por un espíritu público de dicha participación.

Así las cosas, la reflexión de Cansino reeditaría aquellas anteriores que buscaban -con mayor y menor acierto (Noelle-Neumann, 1974)- definir qué se entiende por espacio público.

Ciertamente, la reflexión se basaba en aquella evolución conforme al avance de la civilización que señaló Habermas (1964), e incorporaba al centro aquel concepto de publicidad que había sido utilizado por el mismo autor para su definición sobre lo público.

Ahora bien, la reflexión del autor mexicano no abordaba directamente -quizás por el foco de atención en el usuario, para definir el espacio, o por el objetivo de su escrito- una cuestión tanto central como desatendida, más que del pensamiento habermasiano, de aquel que observamos en el de Arendt: la diferencia entre espacio público y esfera pública.

En esa línea, el filósofo estadounidense John Rawls desarrolla el concepto de razón pública, de origen kantiano. Esta supone un modo común de deliberación que debe ser usado para debatir materias del interés público. En efecto, Rawls menciona que la razón pública ha de establecerse como requisito de una sociedad democrática debidamente estructurada (Rawls, 1997: 765-766). De este modo, Rawls plantea que existen tres requisitos esenciales para la democracia deliberativa: en primer término, como se mencionó con anterioridad, la idea latente de la razón pública; en segundo lugar, la solidez de instituciones democráticas que tengan claridad en las reglas del juego deliberativo, y, por último, la participación de la sociedad civil en cuanto al deseo que tengan de involucrarse en el debate público (Rawls, 1997: 772).

Una actualización intermedia de esta reflexión ya la habríamos tenido con Castells y Calderón (2019), donde definen el concepto de espacio público como transnacional y glocal, gracias a la revolución tecnológica que se está experimentando (Castells y Calderón, 2019), comprendiendo que hoy los límites de la comunicación sobrepasan los espacios, tensionando constantemente lo local y lo global.

En la misma línea actualizadora se movería Lévy (2009), quien pone atención en la necesidad de reinterpretar el concepto de democracia justamente a partir de la transformación de lo que se conoce como espacio público, en virtud de la incidencia de internet y la emergencia de conceptos como el de ciberespacio.

Sin embargo, toda esta discusión deja abierta la puerta a una segunda reflexión: ¿son todos los espacios públicos también espacios políticos?

Continuar brevemente sobre esta reflexión resulta crucial para comprender la diferencia imperante a la hora de referirnos, en el ámbito digital, a las redes sociales (en general) y a Twitter (en particular). Y también resulta necesario para la introducción al próximo capítulo.

Bajo este prisma, las redes sociales -entendidas *tout court*- se presentan, al igual que internet, como nuevos espacios públicos, digitales, que vienen a extender la presencia de aquella publicidad (entendida aquí como aquella "calidad de público", en la misma línea del señalado concepto de *Öffentlichkeit*) tradicionalmente entendida.

Ahora bien, tal como en el espacio público tradicional podemos encontrar algunos lugares más precisamente enfocados a temáticas de interés político e institucional, también en el espacio público digital se podrán encontrar lugares con dichas características (o más propiamente enfocados a dichas características), que se vendrían a constituir en espacios políticos digitales, extendiendo el margen de entendimiento de las tradicionales.

La distinción conceptual se encuentra presente en Arbesú, quien señala el *espacio político* como "el lugar en donde se desarrolla la vida de la comunidad" (2017: 117), argumentando que este se diferenciaría del

espacio público en cuanto “lo público generalmente se define en contraposición con lo privado y en el caso de [el espacio político] se engloban esos dos aspectos” (2017: 217). En efecto, no es menor que Arbesú refiera ejemplificativamente al voto electrónico (en cuanto acción política que se realiza en el ámbito de lo privado), al punto de que afirma justamente que “el espacio público se encuentra en una constante metamorfosis debido, precisamente, al desarrollo tecnológico” (2017:118).

Bajo esta línea es que se considera a Twitter como un espacio más propiamente político (espacio político), por sobre otras redes sociales (espacios públicos o, incluso, esferas públicas), sustentando dicha distinción en la reunión de determinadas características presentes en la primera y ausentes de las otras.

De las características -objeto del próximo capítulo- no solo se desprende una diferencia conceptual, sino que también se pueden observar ciertas repercusiones vinculadas con algunos elementos anteriormente esbozados.

El primero dice relación con aquella capacidad dual presente en las redes sociales (que han determinado su uso y estudio) como herramientas para la acción política y como espacios de recolección de insumos para la toma de decisiones (Freire, 2019a). En efecto, comprenderemos ahora que no todas las redes sociales pueden cumplir a cabalidad con ambas capacidades.

Piénsese, por ejemplo, en Facebook, que bien puede cumplir con la primera característica, pero cuya orientación inicial de consolidar comunidades preexistentes -“poner en contacto a los amigos y conocidos del usuario” (Cansino, 2016: 242)-, junto con la rápida tendencia a disminuir la publicidad de los datos (o aumentar la privacidad de los usuarios) -acelerada a partir del conocido *caso Cambridge Analytica* en 2018- han terminado por disminuir enormemente su capacidad de transformarse en espacio de recolección de insumos para la toma de decisiones.

El segundo, en cambio, dice relación con aquella capacidad de incidencia en la opinión pública que es reservada a la comunicación política. En efecto, si bien se considera que las redes sociales han sido de gran aporte a la hora de generar mayor visibilidad a la ciudadanía (Cansino, 2016) y se reconoce su importancia en cuanto se han logrado transformar en un medio para acceder al espacio público (tradicionalmente entendido) sin necesitar la burocracia de por medio (Arditi, 2016), la potencialidad de ambas características se ve enormemente disminuida si no se presentan ciertas características -técnicas y conceptuales- particulares (donde no se constituyan como espacios públicos), como lo son aquella orientación pública señalada en los párrafos anteriores y aquella presencia de actores que le otorguen validez (o autoridad como tal).

En efecto, solo en cuanto espacios públicos los actores políticos (y sociales) podrán esperar cierta eficacia a la hora de desplegar estrategias discursivas con el fin de evocar imaginarios y significados simbólicos (Bon, 1985; Verón, 1996) no solo en sus receptores, sino también en la opinión de un público que va más allá de su propia audiencia. Solo bajo el mismo supuesto los datos que allí se generen tendrán un valor público.

En otras palabras, “quienes actúan políticamente y buscan imponer sus propias percepciones de la realidad en sus audiencias” (y en otras, buscando que estas se hagan parte) (Aravena, 2020: 14) o incidir para modificar percepciones, opiniones y generar acciones, no solo deberán acudir a la comunicación, sino que deberán procurar que para que esta logre tener incidencia en la opinión pública se realice en el espacio público y no en cualquier esfera pública.

Justamente en esta óptica se insertan las dinámicas comunicativas bidireccionales que, como pudimos ya observar, permiten (y fomentan) las redes sociales y, como veremos más adelante, se ven potenciadas en Twitter. Dinámicas y características que a su vez han permitido que sitios como Twitter se hayan transformado en una de las herramientas de comunicación más utilizadas (Jungherr, 2016).

## 1.3 EL TERRITORIO POLÍTICO DIGITAL

De la mano con la digitalización –tanto en términos de penetración de internet como de uso de redes sociales–, así como también en virtud del creciente rol informativo y comunicacional que han tenido las redes sociales, y su incremental importancia en los asuntos públicos, algunos centros de estudio a lo largo del subcontinente latinoamericano han orientado sus trabajos a la interpretación de dicho territorio, entendiéndolo como un apéndice, un espacio anexo en el cual se desarrolla la política, se construye la imagen pública y se reedita la representación política.

La reedición de la representación política supone pensar nuevamente la relación legitimación-autoridad que subyace a dicho vínculo, cuestión que, siguiendo a Abal (2004), hasta ahora ha mantenido la línea de individualización de modelos caracterizados por: i) el rol central del parlamento, ii) el modelo de masas, iii) el modelo electoral y, más recientemente, iv) un modelo basado en ejercicio de la representación por/para "democracia de audiencias" (Manin, 1998).

Siguiendo la línea del subcapítulo anterior, sería ciertamente en el espacio político donde tendremos que enfocar nuestra mirada para comprender aquel ejercicio de representación política que subyace en el momento de la democracia de audiencias. Y será el territorio político digital hacia donde tendremos que observar para conocer sus dinámicas en la era y en los espacios digitales.

De esto me ocupé en mi artículo "Por qué es Twitter el territorio político digital" (Freire, 2019a), en el que oriento mis acciones justamente en tratar de aportar al debate, señalando algunos elementos que me parecen cruciales a la hora de distinguir la naturaleza propia que pareciera tener Twitter, con una mirada puesta en la estructura edificante de aquel concepto de espacio político anteriormente esbozado.

En dicho artículo no se habló directamente del concepto de espacio político, y esto no solo porque esta representa una articulación reflexiva posterior, sino que también en virtud de que el objetivo específico de aquel trabajo se orientaba a comprender las dinámicas que sería posible observar en aquella red, exclusivamente para el caso chileno.

Es en el presente trabajo donde se presenta dicha oportunidad -también esbozada en el artículo-, de considerar Twitter como un territorio político digital que se haría extensivo al contexto latinoamericano, oportunidad a la que ahora se añade toda aquella reflexión propia del concepto de espacio público y espacio político.

Basado en dicho artículo se conservará aquí la nomenclatura de "territorio político digital", entendiéndolo, por lo pronto, como sinónimo de aquel "espacio político" anteriormente discutido.

El razonamiento en la base es el mismo que se esbozó en ese entonces en el artículo mencionado y que se ha venido esbozando en los párrafos anteriores del presente trabajo: a) confirmo la naturaleza de las redes sociales (todas) como extensiones de la esfera pública, pero señalo que solo algunas constituyen un espacio público (digital) y solo una (Twitter) un espacio político (digital); b) con base en lo anterior, confirmo también la centralidad del proceso de digitalización para señalar la evidencia de un momento de reedición, no solo de las formas de hacer y entender la política, sino que extiendo dicha interpretación a la naturaleza de la representación política; c) al mismo tiempo, confirmo la capacidad dual que tiene Twitter como herramienta para la acción política y como espacio de recolección de insumos para la toma de decisiones; pero, d) me enfoco aquí en comprender la primera arista, es decir, las dinámicas que gobiernan

la acción política, con particular atención en aquellas comunicativas, destinadas a incidir en la opinión (individual o pública), que se dan en el ámbito de los presidencialismos latinoamericanos[14].

Como se observa, si bien me posiciono dentro de aquel espacio político digital, me limito a observar aquí solo una de sus dinámicas. De ahí mi decisión de conservar la nomenclatura de "territorio político digital", en cuanto lo analizo desde la perspectiva de un territorio en donde se materializa la comunicación política digital presidencial.

En efecto, es aquí donde conecto el razonamiento con aquel esbozado en el primer capítulo, retomando la orientación estructural-funcionalista señalada por Panebianco (2011), por medio de la cual fue posible comprender aquel espacio "mutuamente imbricado", en donde por medio de la comunicación se articulan medios, partidos y actores políticos, determinando efectos en la relación entre quienes gobiernan y son gobernados.

Así, por ejemplo, el recorrido del primer capítulo se orientó a la importancia de la mediación de los mass media en el proceso de comunicación política, a partir del cual pudimos comprender la evolución que esto determinó para los distintos "modelos de incidencia de la comunicación política en el espacio público" que se venían determinando y que, a su vez, resultarían clave para comprender también (en cuanto causa y/o efecto) los cambios en el sistema político. En efecto, el flujo de la comunicación política, y cómo esta se retroalimenta, resulta fundamental para comprender su evolución. Sobre el particular, Fagen (1966) plantea cuatro distintos factores que resultarían determinantes, distinguiendo entre aquellos económicos, socioculturales, políticos e históricos.

La preponderancia del primer factor (económico) resulta determinante para explicar la mayor o menor difusión de los mass media, y así pareciera también explicar el primer "modelo de incidencia de la comunicación política en el espacio público en la etapa de los derechos civiles", donde se observa que "en las sociedades tradicionales, en que no existen medios de comunicación masiva o son escasos (...) predominan los contactos cara a cara" (Panebianco, 2011: 266).

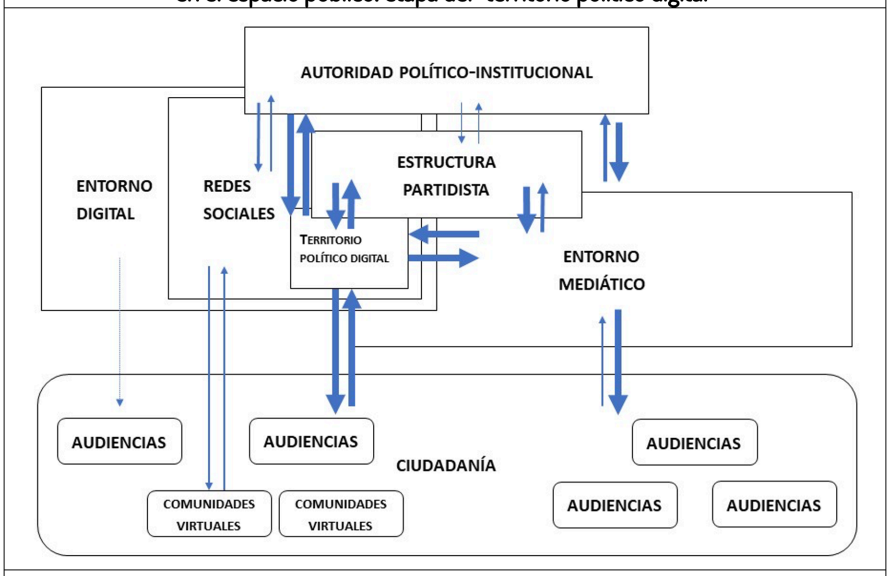
Posteriormente, en las sociedades modernas, "en las que tanto las masas como las élites están expuestas constantemente al influjo de los mass media" (Panebianco, 2011: 266), los factores socioculturales -por ejemplo, el nivel de alfabetización- determinarían diferencias significativas en relación tanto con los flujos como con los canales y la estructura de la comunicación política, resultando este aplicable para explicar el segundo "modelo de incidencia de la comunicación política en el espacio público en la etapa de los derechos políticos".

Los factores políticos consideran si los medios de comunicación "están controlados directamente por la élite o si sus adversarios tienen la posibilidad de formular críticas públicas capaces de influir en la opinión pública" (Panebianco, 2011: 266). De esta manera, serían determinantes en el tercer "modelo de incidencia de la comunicación política en el espacio público en la etapa de los derechos sociales", en cuanto ponen al centro la capacidad, justamente, de influir en la opinión pública a partir de los medios de comunicación.

Finalmente, las tradiciones históricas de la sociedad explicarían justamente el cuarto momento, donde, por ejemplo, se entienda que "si las 'reglas del juego' establecidas históricamente, que presiden los contactos entre las diversas estructuras políticas de un sistema (...) se prolongan en el tiempo o se sustituyen por otras reglas" (Panebianco, 2011: 266). Y es con base en este modelo que nos situamos ahora.

14 Señalo, a la sazón, que esta orientación no solo no elude la característica de Twitter como espacio de recolección de insumos para la toma de decisiones, sino que, muy por el contrario, la confirma plenamente. Esto justamente a partir de la evidencia de encontrar acción política desplegada, evidencia que (a mayor razón ahí donde se añada el hecho de que es puesta en práctica por la máxima jefatura de gobierno) reconoce y manifiesta la oportunidad de obtener insumos a partir de ella y de las reacciones que suscita (cuestión, esta última, que excede el objeto del presente trabajo). En otras palabras, el trabajo y el análisis de la acción (su primera característica) es posible justamente a partir de la posibilidad de recolección de datos (segunda característica) que se da en dicho espacio.

Figura 1. Modelo de incidencia de la comunicación política en el espacio público: etapa del "territorio político digital"




Fuente: elaboración propia

Como se observa, el modelo propuesto para describir la actual comunicación política se encontraría completamente entramado de flujos bidireccionales y multidireccionales (donde se observa, por ejemplo, que un flujo nace en una estructura y llega a más de una). Lo interesante, y de lo que se quiere dar cuenta con la explicación gráfica de la propuesta, es que: i) la comunicación política que nace en la estructuras de partido y de autoridad ya no se orienta exclusiva y prioritariamente a través de la estructura mediática (para llegar a la ciudadanía y a las audiencias), sino que se despliega también a partir de la estructura digital (las redes y prioritariamente el territorio político digital) para llegar a la ciudadanía, a las audiencias y a las comunidades virtuales; ii) además, se destaca el carácter bidireccional prioritario que se observaría (en términos de retroalimentación) por parte de la ciudadanía, audiencias y comunidades virtuales a través de la estructura digital hacia las estructuras de partido y de autoridad; por último, se quiere destacar también iii) que el entramado bi/multidireccional se observa también donde existe un importante flujo (retroalimentado) de comunicación (política) entre las estructuras mediática y digital.

Como se ha venido señalando, es Cansino (2012, 2016) a quien debemos atribuir el mérito de llevar el foco de atención a Twitter como territorio político digital. Sin embargo, como también se ha esbozado, la atención que ofrece dicho autor presenta tres elementos que merecen someterse a discusión.

En primer lugar, resulta evidente que la atención de Cansino se pone sobre el usuario y no sobre el espacio, orientando su reflexión en torno a la deconstrucción de la acción para, a partir de esta, caracterizar el espacio. Baste considerar que uno de los pilares de su reflexión se fundamenta en las acciones (descritas, por ejemplo, a partir de 20 tesis -acciones- distintivas) del despliegue comunicacional en este espacio digital de un determinado actor/usuario, las que lo terminarían por convertir en un Homo Twitter.

En segundo lugar, cual fruto de la dirección orientada por la reflexión anterior, Cansino se concentra en la recuperación del momento/espacio (exclusivamente) deliberativo que ha posibilitado dicha red y que permitiría entenderla como un nuevo espacio público.

En tercer lugar, y como añadidura a la atención puesta exclusivamente en el usuario y en el momento deliberativo, Cansino en realidad arriba a un espacio "pre-político". En cuestión de significados y significantes de dicho razonamiento, nos encontraríamos entonces en un momento/espacio preanunciante de la construcción de un nuevo espacio político.

La reflexión de Cansino ha sido tomada -directa, indirecta o autónomamente- por otros autores, a partir de los cuales hemos podido arribar a conceptos similares. Es el caso, por ejemplo, de Huici y Davila (2016), quienes plantean el concepto de zoon elektronikón para definir el tipo de usuario/actor presente hoy en el espacio público digital. También lo es el caso de Cendoya (2013), quien se refiere al Homo digitalis, no solo para destacar la mutación con respecto al Homo sapiens, sino para referir al tipo de ser humano que está destinado a prevalecer.

Lo cierto es que la comprensión del tipo de actor (deliberante, político y digital) presente en la red pareciera ser una condición necesaria pero no suficiente. A esta necesariamente debemos acompañar el conocimiento de la estructura del espacio, a partir de la cual justamente se permite a dicho usuario/actor explayar todo el potencial que Cansino, y otros, logran identificar.

Así las cosas, el objetivo de argumentar en torno a por qué es Twitter el territorio político digital se orienta en comprenderlo, más que como un ágora de deliberación (característica ciertamente necesaria, que no se objeta), como una arena con características propias. Arena que, sin reemplazar el espacio político tradicionalmente entendido, ha terminado por ampliarlo, constituyéndose en un apéndice insoslayable.

Bajo dicha condición, existirían ciertamente otros espacios, otros medios, otras plataformas digitales y otras redes sociales que tendrían validez política (con las dinámicas y repercusiones que les son propias), pero en el caso de estas se trataría, más que de espacios, de herramientas para el despliegue de la acción política situadas en el espacio público digital.

A la sazón, en el territorio político digital (y por qué lo es Twitter) se observarían algunas características acumulativas, identificadas en: i) el espíritu de publicidad; ii) el potencial interactivo de la bidireccionalidad; iii) la masividad de la conversación pública; iv) el sesgo "políticamente" positivo; v) la presencia de capitales simbólicos; y vi) el poder de colonización.

A las anteriores, justamente en honor a la señalada reflexión ulterior que pretendo, se deben añadir: vii) la movilización política digital; y viii) la presencia de elementos políticos, distorsivos de la realidad.

### 1.3.1 EL ESPÍRITU DE PUBLICIDAD

En este se evidencia cómo la naturaleza al surgir determinada red social resulta determinante para el desarrollo material y las dinámicas técnicas que las gobiernan.

La referencia al concepto de publicidad se orienta a aquella "calidad de lo público" que comprende el concepto de *Öffentlichkeit*[15] y se diferencia de aquel concepto que refiere a un "uso publicitario".

En efecto, a partir de la explicación sobre la básica diferencia observable en torno a configuración de redes sociales orientadas a la reconstrucción (o al reforzamiento) de comunidades prexistentes (como es el caso de Facebook, que nace para vincular miembros de determinada comunidad universitaria) y

15 El término Öffentlichkeit en alemán hace referencia a dos conceptos: öffentlich, que significa 'público', y keit, que es un sufijo similar a la terminación -dad en el castellano. De esta forma, el concepto vendría a significar algo así como 'publicidad' (referente a la cualidad de "público" de algo o alguien).

aquellas ordenadas a la construcción de comunidades nuevas (como es el caso de Twitter, que nace como experimento de *microblogging* y, por tanto, estaba destinado a conectar usuarios no necesariamente pertenecientes a una misma comunidad y a construir comunidades en torno al mensaje y no al usuario), se logran observar algunos elementos técnicos actualmente presentes en sus propias estructuras, que son ciertamente repercusiones de aquello.

Es este el caso, por ejemplo, que se observa al momento de abrir una cuenta. En Twitter la lógica será aquella de cuentas públicas por defecto, mientras en Facebook se seguirá una lógica opuesta: las nuevas cuentas que se abran serán privadas por defecto[16].

Además, mientras en Twitter será posible transformar una cuenta en privada (opción secundaria y posterior), en Facebook el régimen de publicidad (o de privacidad, si se lo quiere mirar desde aquella óptica) será ciertamente más rígido: en estricto rigor, no será posible transformar una cuenta en pública, sino que se establece un régimen gradual exclusivamente para los contenidos de la cuenta -y en particular los mensajes que ahí se materializan-, pudiendo estos ser públicos, privados o limitados (es decir, con visualización limitada a ciertas comunidades o a cierto número de usuarios).

De lo anterior se añade un segundo régimen de publicidad, esta vez no referido a la cuenta, sino a los mensajes. De hecho, mientras observamos el distinto régimen de publicidad presente para los usuarios de Facebook, que pueden transformar a la ocasión sus mensajes en públicos, limitados y privados, en Twitter dicha elección no será posible: las cuentas públicas solo podrán emitir mensajes públicos, mientras que las cuentas privadas no podrán hacerlo[17].

Los efectos de dichas características se comprenden plenamente si se considera, por ejemplo, que en Estados Unidos, al año 2018, se estimaba que el 70% de los usuarios de redes sociales tenían su cuenta privada[18]. Dicho dato varía cuando se habla de Twitter, donde el 87% de sus usuarios tiene la cuenta pública[19]. De esta forma, el contraste puede explicar en parte el espíritu público de Twitter, contrastado con otras redes sociales.

De lo anterior, que resulta tan ejemplificativo como medular, se desprenden otros efectos, tanto técnica como conceptualmente significantes.

Por ejemplo, la capacidad extensiva de articular comunidad (e incrementarla) en torno a una cuenta se verá limitada por los requerimientos técnicos para ser parte de ella. En este sentido, en Twitter se puede integrar a mi comunidad[20] a determinado usuario con el solo hecho de "seguirlo" (transformándome en su seguidor, su *follower*, sin mayor procedimiento y sin supeditar tal acción a la reciprocidad) y podré pasar a integrar la comunidad de un usuario con el solo hecho de que dicho usuario me "siga" (transformándome en su seguido, su *following*, sin mayor procedimiento y sin supeditar tal acción a la reciprocidad)[21]. Por otra

16 No me refiero aquí directamente al caso de las fan page que es posible abrir en Facebook. Para comprender esta elección basta pensar, por lo pronto, que para poder abrir una fan page será necesario tener primero una cuenta a la cual vincularla y desde la cual gestionarla.

17 Evidentemente no me refiero a la posibilidad de enviar mensajes privados ("mensajes directos" en Twitter y "mensajes por Messenger" en Facebook). Esto, en cuanto no atiende a lo medular del concepto de redes sociales, sino más bien se desprende de una añadidura representada por una plataforma de mensajería instantánea asociada. Esto explica también por qué mi atención no se concentre en WhatsApp, aplicación símbolo de aquellas que son definidas como plataformas de mensajería instantánea (y no red social). Para una mejor interiorización sobre aquella diferencia, desde una perspectiva técnica, se puede consultar, entre otros, Pedrero-Pérez et al. (2018).

18 Ver es.statista.com [16-06-2020].

19 Ver www.hootsuite.com [16-06-2020].

20 Usaré en muchos casos la referencia a la primera persona, en cuanto dicho recurso facilita el relato. Por lo demás, la primera persona se refiere a "mí" en cuanto usuario, siendo válidas las consideraciones para cualquier otro usuario.

21 Es interesante notar que en Twitter se constituyen dos tipos de comunidades específicas, semindependientes, la de "seguidores" y la de "seguidos". Es decir, en el momento en que el usuario A "sigue" al usuario B, pasa a integrar la comunidad de "seguidores" de este último y, al mismo tiempo, el usuario B pasa a integrar la comunidad de "seguidos" del usuario A. La diferencia conceptual está en el interés que subyace a la comunicación de un determinado usuario, toda vez que el hecho de "seguir" (transformándose en "seguidor" e integrando la comunidad de "seguidores" de un determinado usuario) supone que cada vez que dicho usuario (que se "sigue") emita un mensaje, el usuario "seguidor" podrá enterarse de aquello. Lo

parte, en Facebook será necesario seguir dos pasos distintos, autónomos y limitantes: por una parte, para integrar la comunidad de un determinado usuario será necesario enviar una solicitud (de "amistad") y, posteriormente, se deberá esperar la aceptación de dicha solicitud. Solo cuando esta sea aceptada se pasará a integrar la comunidad de dicho usuario, en condiciones de reciprocidad (ambos usuarios integrarán la comunidad del otro, en cuanto "amigos" recíprocos).

Otro ejemplo es que la mayor publicidad de una cuenta pública (y de su contenido, *in primis* sus mensajes) se verá mermada por la limitación de las comunidades. En este sentido, se observa que mientras en Twitter el número de miembros que pueden hacer parte de una comunidad es ilimitado, en Facebook, por el contrario, cada comunidad se encuentra limitada por un número fijo de cinco mil usuarios que pueden ser parte.

Por último, que la naturaleza original (pública o privada) determine el sentido que asumen las condiciones técnicas de una y otra red social se observa también en que en Twitter se reconoce explícitamente la existencia de cuentas, usuarios, que revisten un interés público tal como para resultar oportuno verificar[22] (a través de una certificación, visible a todos los usuarios de la red) que dicha cuenta pertenece al usuario en cuestión. Agréguese, de paso, que los usuarios con cuentas privadas no podrán acceder a dicha certificación. En Facebook, por el contrario, si bien no existe la posibilidad de verificar cuentas, se intentó algo conceptualmente similar a lo ocurrido en Twitter, es decir, comprender la existencia de actores/usuarios de interés público (y comercial, en el caso de Facebook) a partir de la implementación de *fan pages* (que sí son posibles de verificar). Lo interesante es que estas últimas tienen un régimen de funcionamiento distinto a aquel delineado para los usuarios y, lo que resulta significativo -y artificioso-, para poder crearlas y administrarlas se necesitará antes haber creado una cuenta (es decir, solo podrán abrir *fan* pages quienes ya son usuarios).

Ciertamente, habrá explicaciones técnicas que irán más allá y que podrán -desde áreas como la ingeniería informática y otras similares- ser incluso más profundas y precisas. Por lo demás, las que hasta aquí han sido expuestas son solo el fruto de la observación, con tinte sociopolítico, por parte de otro usuario más.

Lo cierto es que el significado intrínseco del concepto de mayor publicidad, en el contexto de un espacio público digital, queda sentado a partir de los condicionantes dados por la naturaleza al origen de las distintas redes y las repercusiones que estos tienen: i) a la hora de integrarse el usuario al espacio público digital; ii) en relación con sus actuaciones (en particular la emisión de mensajes); iii) en la capacidad extensiva de articulación de comunidades; iv) la limitación de ellas; v) sus efectos sobre las actuaciones (la emisión de mensajes) de los usuarios, y vi) el interés público que dicha actuación podría comprender.

### 1.3.2 EL POTENCIAL INTERACTIVO DE LA BIDIRECCIONALIDAD

Urge comenzar precisando la distinción que conlleva el enunciado de dicha característica. Por una parte, la bidireccionalidad es una característica intrínseca de todas las redes sociales, en virtud de la acepción técnica que la define, de acuerdo con Vesnic-Alujevic y Van Bauwel (2014), como la transformación de la comunicación basada en la presencia de un emisor y de un receptor de información, a un modelo en que ambos pueden transformarse tanto en emisor como receptor de esta, en el mismo momento. Sin embargo,

anterior ocurre toda vez que podrá observar en un espacio reservado (scroll) la aparición/visualización de todos los mensajes de los usuarios que son "seguidos", que componen la comunidad de "seguidos" de un determinado usuario. Como se observa, no existe aquí un vínculo de reciprocidad. De ello resulta una precisión: cuando se utilice aquí el concepto de "comunidad" referida a un usuario en Twitter, lo haremos con referencia a su "comunidad de seguidores".

22 La verificación está disponible para usuarios que pertenecen a ámbitos específicos, como lo son aquellos de gobierno, de la política, de la religión y de los medios de comunicación, entre otros.

por otra parte, resulta evidente que no todas las redes sociales tendrán la misma bidireccionalidad. Baste pensar, por ejemplo, en las limitaciones -comunitarias- señaladas en los párrafos anteriores.

A esto se agrega una acepción con un contenido y sentido más político del concepto, donde esta característica ha sido señalada como uno de los efectos que permiten acortar las distancias -por medio de las redes sociales- entre los ciudadanos y la clase política o las autoridades en general. La referencia explícita es a las ventajas que han visto en las redes sociales algunas subdisciplinas de ciencia política y administración pública, que han terminado por implementar conceptos muy vinculados a estas, como "democracia digital", "gobierno electrónico" y "gobierno abierto"[23].

En este sentido, debemos entender esta bidireccionalidad como la posibilidad que tendrían los distintos usuarios de establecer comunicación directa con autoridades, políticos e instituciones (con sus cuentas), así como la esperanza plausible de que reciban respuesta o, a lo menos, de que sus mensajes lleguen al destinatario.

Así las cosas, la bidireccionalidad estaría en la base del proceso deliberativo. Correspondería ahora preguntarnos si todas las redes sociales, más allá de cumplir con dicha condición, generan la misma dinámica de deliberación o si, como aquí esbozo, hay algunas con mayor potencial deliberativo que otras.

La respuesta apunta nuevamente a Twitter, donde se observan algunas características técnicas que incorpora dicha red.

En primer lugar, el potencial de la bidireccionalidad de los mensajes se verá beneficiado por la mayor publicidad presente en Twitter. En otras palabras, los mensajes que emita un usuario podrán ser vistos por cualquier usuario de la red, independientemente de si estos forman parte de su comunidad (de "seguidores").

En segundo lugar, el potencial de la bidireccionalidad de los mensajes se verá beneficiado por la ausencia de reciprocidad presente en Twitter. Es decir, al momento en el que un usuario (con cuenta pública) emita un mensaje en Twitter, este podrá ser visto por cualquier usuario, tanto por quienes tengan la cuenta pública como por aquellos cuya cuenta sea privada.

Estas dos primeras características permiten la más completa bidireccionalidad (al menos de retorno) con cualquier miembro de la red, independientemente de si el receptor/segundo emisor tiene una cuenta pública o privada, de si es el destinatario del mensaje (en el caso en que el mensaje contenga la mención -arroba- a un destinatario) o de si hace parte de la comunidad del emisor.

En tercer lugar, el potencial de la bidireccionalidad de los mensajes se verá beneficiado por su potencial de viralización. En efecto, si bien tanto en Facebook como en Twitter los mensajes pueden ser viralizados (compartidos o retuiteados, respectivamente) y ser objeto de otras interacciones[24], solo en Twitter se podrán viralizar mensajes de usuarios no pertenecientes a la propia comunidad. Al mismo tiempo, los mensajes que un usuario emita podrán ser viralizados más allá de la comunidad del usuario emisor.

En otras palabras, si bien bajo la primera y la segunda característica se comprendió que los mensajes emitidos son susceptibles de ser visualizados por cualquier usuario de la red, la viralización supone una mayor probabilidad de que estos sean visualizados, toda vez que el mensaje original será mayormente visible no solo para la comunidad del emisor (sus seguidores), sino también para las comunidades de

23 Una buena explicación de algunas de ellas es posible encontrar en Cotarelo (2013).

24 En ambas redes es posible interactuar con mensajes de otros usuarios. Entre dichas interacciones se encuentran la capacidad de comentar mensajes, como también aquella de destacarlos (señalándolos como "me gusta" en Twitter o aplicando un "me gusta" en Facebook. Para los efectos aquí señalados bastará con señalar la capacidad de interactuar por medio de un "retuiteo" en Twitter o de "compartir" en Facebook, en cuanto resulta suficiente para la explicación sobre la viralización del mensaje que se pretende.

quienes hayan interactuado con él, viralizándolo[25]. El potencial de visualización (y de la bidireccionalidad del mensaje original) se verá entonces mayormente potenciado mientras más amplias sean las comunidades de quienes interactúen con él.

En cuarto lugar, la interacción con un mensaje en Twitter no solo redunda en la mayor viralización del mensaje, sino también en la mayor viralización de su autor original, transformándose aquel potencial de bidireccionalidad en potencial de comunidad para el autor original.

Con base en esta característica se desprenden dos consideraciones. Por una parte, una vez materializada la interacción, la eventualidad de que se materialice comunicación bidireccional con el usuario emisor original no solo se ve potenciada, sino que también se ve potenciado el carácter deliberativo de la red, toda vez que la lógica emisión/recepción/emisión pierde su carácter lineal, pudiendo incorporarse diversos usuarios en esta. La opinión (emisión) podrá transformarse en conversación (recepción/emisión), pero al insertarse en esta lógica un número imprecisado de conversaciones (recepciones/emisiones) podrá constituirse en un corpus de opiniones más cercano a la lógica de la deliberación misma (multidireccional más que bidireccional).

Por otra parte, las implicancias de dicha multidireccionalidad potencian a su vez la generación y conformación de comunidades, toda vez que para hacer parte de una comunidad basta con "seguir" directamente al usuario. Usuario del que ahora se tiene conocimiento, porque gracias a la viralización de su emisión, por medio de la interacción de un miembro de la comunidad, se pudo observar su mensaje y su autoría.

En quinto lugar, el potencial de la bidireccionalidad se ve aumentado en cuanto en Twitter todo usuario es susceptible de comunicación bidireccional "pasiva", más allá de su propia comunidad.

Como ya se señaló, el espíritu público que caracteriza la estructura comunicativa que se da en Twitter permite que los mensajes de cualquier usuario público presente en la red puedan ser visualizados. Ahora bien, esa publicidad incide también en el potencial de comunicación bidireccional que puede ponerse en práctica, toda vez que podrá mencionar[26] públicamente a cualquier usuario a la hora de emitir un mensaje. No será necesario que el usuario receptor (ya sea una cuenta personal o institucional) haga parte de una comunidad (en cuanto "seguidor" o "seguido") del usuario emisor. En Twitter es posible, entonces, establecer una comunicación directa (y pública) con cualquier usuario presente en la red, sin que para ello deba existir un vínculo comunitario.

Está forma de comunicar, que nos plantea una lógica más cercana a la conversación que a la emisión de opinión, también incide en la mayor viralización de dicho mensaje, tanto en la comunidad del emisor como

en aquella del receptor. En otras palabras, el potencial de bidireccionalidad se verá incrementado tanto frente al/los usuario/s mencionado/s, como también con respecto a sus comunidades.

Se debe señalar, en cuanto a la lógica más cercana a la conversación que plantea esta forma de comunicar, que ciertas conversaciones que se generan en términos de bidireccionalidad pasiva (es decir, mensajes en los que se menciona ("arroba") a otro usuario presente en la red) son entendidas por Twitter justamente con otra lógica comunicativa.

25 Resulta necesario señalar que si bien en Twitter todo mensaje emitido por un usuario público es susceptible de ser encontrado por otro usuario (visitando la página -el "muro"- de la cuenta del usuario emisor), será solo en la comunidad del emisor (en sus "seguidores") en donde este mensaje se difundirá automáticamente (en el espacio denominado "scroll", en donde aparecen en orden cronológico todos los mensajes emitidos y todas las interacciones efectuadas o recibidas por los usuarios que una determinada cuenta "sigue").

26 Las menciones a otros usuarios en Twitter se materializan por medio de la incorporación de la cuenta antecedida del símbolo arroba (por ejemplo @ NicoFreire) del otro o de los otros usuarios mencionados, en el cuerpo del mensaje. Este procedimiento, que hemos venido llamando "mención", tiene como efecto directo una alerta en la plataforma del usuario que ha sido mencionado/"arrobado".

En efecto, cuando la mención es al inicio del mensaje (es decir, cuando el mensaje comienza por el símbolo arroba que contiene la etiqueta del nombre de la cuenta), Twitter pareciera identificar una subcategoría de las formas de comunicar que se dan en la red: una forma ciertamente pública, pero más directa y con características de interlocución más que de opinión. En efecto, a diferencia de lo que ocurre con todos los otros mensajes que emita un usuario, aquellos que inicien con la mención (arroba: @cuenta) de un destinatario terminarán fuera del "muro" (el espacio reservado a los *tweets* públicamente emitidos) del usuario original, almacenándose, en cambio, en una sección distinta (una pestaña secundaria, llamada "*tweets* y respuestas") orientada más bien a la interacción por conversación (del tú a tú, diríamos informalmente).

Lo anterior pareciera orientarse a la lógica dicotómica de la existencia de una comunicación pública de interés general (que se almacena, por tanto, en un espacio visible y privilegiado de la cuenta, "muro" o perfil del usuario) y otra, también pública, pero de interés particular, que, aun cuando hace parte del espacio público –y, por tanto, goza de las mismas características de la primera–, termina por almacenarse en un espacio secundario de la cuenta del usuario, menos visible.

Con todo, Twitter presenta características técnicas en su estructura que fomentan una peculiar dinámica cambiante en cuanto al rol del emisor y del receptor, alimentando la mayor viralización de mensajes, información, contenido y comunicación. Esto, a su vez, permite que la bidireccionalidad que ahí se materializa (y el sentido público y político que esta puede asumir) se vea potenciado a partir de: i) la mayor publicidad ahí presente; ii) la ausencia de exigencia de reciprocidad; iii) el potencial de viralización del mensaje y su redundancia en la viralización del autor; iv) una multidireccionalidad comunicativa que, a su vez; v) potencia la generación y conformación de comunidades; vi) la comunicación bidireccional "pasiva" que se puede instaurar, más allá de su propia comunidad; vii) y la presencia de una lógica dicotómica que se orienta a la comprensión de la existencia de una comunicación pública de interés general y otra, también pública, pero de interés particular.

### 1.3.3. LA MASIVIDAD DE LA CONVERSACIÓN PÚBLICA

La masividad de la conversación pública resulta fomentada justamente a partir del espíritu de publicidad presente en Twitter y del potencial de comunicación bidireccional que ahí se manifiesta: ambas permiten que se incremente exponencialmente el volumen de datos (de conversaciones) que ahí circulan.

Cabe precisar que no nos referimos aquí a una masividad en términos de número de usuarios. En efecto, comparativamente, Twitter no presenta altos índices de usuarios activos. Según datos de Statista[27], Facebook era -y es[28]- por lejos la red social con mayor número de usuarios activos, con 1.860 millones; mientras que en Twitter en ese entonces alcanzaría cerca de 320 millones de usuarios activos. Sin embargo, a la hora de observar el número de datos que son generados (de mensajes que son producidos), podemos observar que esta red genera un volumen tan alto como aquellas que ocupan los primeros lugares en términos de usuarios activos: en Facebook se produjeron cerca de 510.000 comentarios por minuto en 2018[29], mientras que en Twitter se habrían alcanzado los 473.400 *tweets*[30] por minuto. Como se observa, la diferencia es casi irrelevante si se tiene en consideración la enorme diferencia en términos del número de cuentas activas en cada una de ellas.

27 Ver es.statista.com [16-06-2020].
28 Ver www.hootsuite.com [16-06-2020].
29 El dato fue consultado en https://blogthinkbig.com/las-redes-sociales-en-numeros-whatsapp-facebook-instagram-y-twitter [31/08/2020]
30 El dato fue consultado en http://marketingactual.es/internet/tecnologia/internet/big-data-cuantos-datos-se-generan-cada-minuto-en-el-mundo [31/08/2020]

Lo anterior permite comprender, entonces, que la masividad de la conversación pública no representa un hecho que por sí solo se debe tomar en consideración, sino que también favorece la interpretación de un mayor activismo presente en Twitter.

A este efecto, los ejemplos que hemos utilizado para dar cuenta de aquello (Freire, 2019a) se orientan a comprender la mayor presencia de ministros chilenos con cuentas públicas (que producen, por tanto, mensajes públicos) en Twitter, en comparación con Facebook. Así como también la mayor interacción que resulta en Twitter con respecto a la figura del presidente chileno, Sebastián Piñera, de lo que ocurre en Facebook.

Se señala a este respecto que mientras en Twitter el 100% de los ministros chilenos se encuentra presente (con una cuenta pública), en Facebook lo estaría solo el 21,7% de ellos. Por otra parte, se señala la mayor emisión de mensajes, así como la mayor generación de datos (de mensajes públicos), de viralización y, en general, de interacciones en torno a ellos que se produce en la cuenta en Twitter del presidente chileno, a diferencia de lo que ocurre en su cuenta en Facebook.

Es ocasión de extender la reflexión a otras realidades del subcontinente latinoamericano. A este efecto nos preguntaremos: En Facebook, ¿de cuántos mensajes dirigidos a los presidentes Lacalle-Pou (de Uruguay), Abdo (de Paraguay), Vizcarra (de Perú) y Moreno (de Ecuador) podremos entrar en conocimiento? O, mejor aún, ¿cuántos de estos mensajes tendrán una circulación pública? Y la respuesta será: solo de aquellos que emitan usuarios que hagan parte de mi propia comunidad.

En cambio, a la hora de realizar la misma pregunta, pero referida a Twitter, la respuesta será distinta. En el caso de Lacalle-Pou, podremos enterarnos (tendrán circulación pública) todos los mensajes que le dirija (en que lo mencione) cualquier usuario con cuenta pública. Para tener una referencia más específica, observando solo su propia comunidad (los "seguidores" de la cuenta de Lacalle-Pou), será el 90,96% de esta, en cuanto solo un 9,04% de los usuarios que hacen parte de su comunidad (que lo "siguen") tiene su cuenta privada[31]. Para Abdo será el 92,88% de los usuarios que componen su comunidad (en cuanto solo 7,22% de estos tiene su cuenta privada); para Moreno será 91,31% (8,69% son las cuentas privadas), y para Vizcarra será el 93,39% (6,61% son privadas).

Como se observa, en todos los casos el porcentaje de cuentas públicas que forman la comunidad de los usuarios es superior al 90%, redundando esto en la significativa mayor presencia de mensajes públicos y, por tanto, en el mayor volumen de conversación (visible a todos, podríamos decir) que se genera.

En resumen, la evidencia de una masividad de la conversación pública presente en Twitter permite comprender que esta se da i) a partir de un mayor activismo presente en la red, el cual ii) es referido a la gran cantidad de mensajes que son emitidos y a iii) la mayor interacción que se observa. A su vez, estas últimas características iv) se ven beneficiadas de la capacidad de viralización que se encuentra ahí presente y v) de la mayor publicidad de los mensajes que deriva de un significativo menor número de cuentas privadas.

31 El dato se obtuvo por medio de la descarga de la lista de usuarios que "siguen" la cuenta del presidente en cuestión, a través de la API de Twitter y un código abierto en R. De los usuarios descargados se realizó un muestreo probabilístico aleatorio al 95% de confianza y, con base en dicha muestra, se identificó el porcentaje de cuentas "privadas". Se realizó el mismo procedimiento en cada caso.

### 1.3.4 EL SESGO "POLÍTICAMENTE" POSITIVO

Esta condición resulta de tres consideraciones que podrían resultar negativas para Twitter. Dos fueron mencionadas en los puntos anteriores: la evidencia de una menor presencia de usuarios activos a nivel mundial y un menor uso comparativo con respecto a otras redes sociales[32]. A estas se suma el perfil o las características de dichos usuarios.

Aun cuando Barberá y Rivero (2012: 4) señalan que "la mayoría de los estudios asumen implícitamente que Twitter no es una muestra representativa de la población con derecho a voto", lo cierto es que aquí el punto que buscamos confirmar es otro: que las características de los usuarios presentes en Twitter resultan más asimilables a las características que -en el amplio debate politológico- reúnen a aquellos más propensos a votar. Dicho en otras palabras, que Twitter no sería representativo de lo social, pero sí de la política y, particularmente, de aquella parte de la ciudadanía que -por lo general- participa electoralmente.

En efecto, aquel mayor activismo (o mayor participación, al momento del uso) observado en el punto anterior -del que derivaría una presencia potencial del acto deliberativo- podía entregar algunas pistas sobre una reorientación con tinte politológico.

En la reflexión que se basa este punto (Freire, 2019a) se toman en consideración las características de los usuarios chilenos, sopesando dicha realidad con los elementos que según la discusión politológica favorecen la participación electoral.

Así, se observó que la mayor participación electoral derivaría de un mayor nivel socioeconómico y de un mayor nivel de educación (Lipset, 1960; Powell, 1986; Navia y Ulriksen, 2017), orientada principalmente por el sexo masculino y de un público adulto joven (Pachón, Peña y Wills, 2012), y principalmente en zonas urbanas (OEA, 2014), por la mayor penetración de internet.

Considerando este segundo elemento -de definición politológica sobre los factores explicativos (o promotores) de la participación electoral- como válido a otros contextos del mundo occidental, resulta necesario orientar nuestra mirada a determinar si las características de los usuarios en el caso chileno son válidas también para otros contextos.

En tal sentido, el mismo estudio de Barberá y Rivero (2012) nos confirmaría la mayor participación del sexo masculino y en entornos urbanos. Y aun cuando en este caso la referencia sea al caso español, asume particular relevancia el hecho de que ellos estudien la discusión política que tiene lugar en Twitter durante las elecciones legislativas de España en 2011.

Por otra parte, Gong (2011) y Mislove et al. (2011) nos aportan la confirmación del entorno socioeconómico más elevado que es posible encontrar en Twitter, así como la condición joven que representa el usuario, la que a su vez se asocia a un mayor interés en la política.

Lo cierto es que tanto estos como otros estudios se refieren también a determinados contextos nacionales (y/o momentos específicos), por lo que resulta oportuno complementarlo con algunas estadísticas. A la sazón, según Hootsuite, a nivel mundial la presencia en Twitter estaría dominada por usuarios de sexo masculino (62%), concentrándose principalmente en los rangos etarios de 25-34 años y 35-49 años.

Evidentemente, esta reflexión no pretende ser exhaustiva, comprendiendo que existen otras variables (determinadas aun por la penetración de internet) que inciden en la conformación de dicho entorno usuario. Sin embargo, esta aproximación de un sesgo "políticamente" positivo pone una piedra inicial

32 Según datos de Hootsuite (2020), Twitter no se encuentra dentro de las 10 plataformas sociales más utilizadas en el mundo.

para el entendimiento del comportamiento político del usuario. Y es que cuando se observan ciertas características que corresponderían a los usuarios en Twitter, principalmente bajo la caracterización socioeconómica, educacional, etaria, de sexo y bajo la dicotomía urbano/rural, es imposible no observar las similitudes que estas tienen con respecto a aquellas que son descritas como factores clave que alimentan (o fomentan) la participación electoral.

Así, ese sesgo presente en los usuarios (y que no permite considerar Twitter como una red representativa de la sociedad) termina por transformarse en un sesgo positivo, que induce a pensar en cierta coincidencia con aquellas características que tradicionalmente son entendidas como factores positivamente incidentes para la participación electoral.

De todos modos, y a la luz de ello, ciertamente asume -al menos- mayor relevancia aquel mayor activismo (aquella mayor participación) que fue observada en dicha red.

### 1.3.5 LA PRESENCIA DE CAPITALES SIMBÓLICOS

Con base en los estudios relacionados con las teorías de la reproducción social, se ha construido un sólido bagaje conceptual en torno a la estructura social. De ahí, aun cuando no estrictamente referidos a la teoría de redes, han calado hondo conceptos como el "campo" y el "*habitus*" (Bourdieu, 1997) u otros como el "capital simbólico" y el "poder simbólico" (Bourdieu, 1978). La aplicación de dicha conceptualidad no solo ha servido para comprender la estructura social, sino también las dinámicas de las comunidades que la integran.

Obviamente los estudios no refieren a las redes sociales virtuales (y, como se dijo, tampoco estrictamente a la teoría de redes), pero resulta indudable que estos han servido de base para su aplicación en diversas orientaciones disciplinarias[33]. Así ha sido en Joignant (2012), quien ordena su reflexión en torno a los mismos conceptos -*habitus*, campo y capital- para intentar explicar el capital político.

En dicho recurso Joignant (2012) profundiza en torno a las especies de capital que son propiamente políticas (el capital personal de notoriedad y de popularidad, el heroico o profético y el delegado de autoridad política), llegando a la conclusión de que "para ingresar al campo no sólo son eficientes las especies políticas del capital" (2012: 587).

Así, por ejemplo, observa que la "teoría sociológica sobre los capitales de los que disponen los individuos [refiere] a los recursos que pueden tener valor dependiendo de las propiedades históricas de los campos y (…) de lo que allí se encuentra en juego" (2012: 610) y señala la necesidad de ir más allá y de comprender los:

> estilos y modalidades prácticas de habitar el mundo político, apropiándose de sus objetos y trofeos al cabo de innumerables luchas entre agentes igualmente competentes para competir, pero desigualmente equipados para ganar (…) distintas maneras de luchar en el campo político, que es precisamente lo que describe el *habitus* (2012: 611)

En este sentido, el resultado más evidente del sesgo "políticamente" positivo que se genera en Twitter -y que tuvimos oportunidad de observar en el punto anterior- se relaciona con la reproducción de dicho campo (político), de los capitales y *habitus* que ahí (tal como en los espacios tradicionales) se materializan.

33 No pretendemos, ciertamente, entrar en la discusión en torno a los conceptos señalados anteriormente, sino más bien vincularlos con la observación del territorio político digital, dada la estructura comunitaria -en espacios públicos digitales- y las características de reproducción que, con respecto al espacio político, hemos propuesto. De ahí que la reflexión por analogía explicativa podría resultar un recurso válido.

Tal como en el terreno político tradicional, en donde prima la actuación de las autoridades instituciones, los políticos, los medios de comunicación, los periodistas, los líderes de opinión y de todos aquellos que gozan de algún tipo de legitimidad o autoridad que les permite aspirar a incidir -por medio de la comunicación- en la generación de opinión pública, también en el territorio político digital se desplegará dicha acción por parte de los señalados. Por lo demás, tal como señalan Pearce y Kendzior (2012), los actores tradicionales se encuentran presentes en los nuevos espacios y participan de los nuevos mecanismos comunicativos, para luchar por la conquista de estos.

Sin embargo, siendo el político digital un territorio de reciente formación, y de constante constitución, este permite también el desarrollo de nuevos y emergentes capitales simbólicos, toda vez que un determinado actor -habiendo comprendido la importancia de este terreno político digital anexo- pretenda o aspire u observe constituirse en capital simbólico en dicho espacio.

Lo anterior se comprende toda vez que en Twitter -por la reciente formación, la constante construcción y las características técnicas que lo definen- no se estaría en presencia de aquellos límites de acceso que impone el sistema político en el territorio tradicional.

En Twitter se abrirían entonces las puertas y se aumentarían las posibilidades de que otros actores se constituyan con capital simbólico. Líderes de movimientos, gremios, asociaciones y agrupaciones de los más variados ámbitos, así como ciudadanos anónimos -que en el territorio político tradicional se encontraban en una situación periférica o simplemente no se habían constituido como tales- ven cómo son inexistentes en Twitter aquellas barreras constituidas, por ejemplo, por la articulación del sistema de información tradicional. Bastos y Mercea (2017) terminan confirmándolo cuando señalan que las voces dominantes en los nuevos escenarios no son necesariamente las mismas que existen en el espacio político tradicional.

Tres ejemplos se presentan a la sazón (Freire, 2019a) para argumentar i) la consolidación de la presencia y participación en Twitter de actores tradicionales, ii) la transferencia de capital simbólico, desde el territorio tradicional al territorio digital, para aquellos actores tradicionales que pretenden incidir en la opinión pública, y iii) la emergencia de nuevos actores y de nuevos capitales simbólicos que se evidencian en dicha red.

Con respecto al primer punto (la consolidación de la presencia y participación en Twitter de actores tradicionales), baste el ejemplo ahí señalado, en donde se observa que el 100% de los 23 presidentes latinoamericanos tomados en consideración[34] se encuentra presente en el territorio político digital (tienen cuenta) y que para el 91,3% de ellos se observa una cuenta verificada (certificada). Al mismo tiempo se observó que de los presidentes con cuenta verificada, de los 10 países con mayor número de habitantes, el 80% había emitido más de 3 mil mensajes desde que abrieran sus cuentas.

Con respecto al segundo punto (la transferencia de capital simbólico, desde el territorio tradicional al territorio digital, para aquellos actores tradicionales que pretenden incidir a través de la comunicación en la opinión pública), actualizamos ahora la reflexión, buscando conectar con los casos de estudio, ejemplificando a partir de dos esferas tradicionalmente entendidas: la electoral y la mediática[35].

34 Se tomó en consideración a los presidentes de los 23 países latinoamericanos con más de dos millones de habitantes.

35 Con referencia a esta última, es necesario agregar un elemento significativo. A confirmar la relevancia que ha terminado por asumir el territorio político digital, sobre todo en términos informativos, Twitter ha incluido un tipo de "etiqueta" reservada para algunos medios de comunicación, en los que se señala si son medios con financiamiento estatal. Se trata, en este caso, más que de verificación, de -como se dijo- una "etiqueta" que aparece bajo el nombre de la cuenta del medio. Dicha incorporación, sin embargo, ha despertado algunas críticas: a) solo se estaría materializando para los medios con financiamiento estatal de algunos países (Rusia, Venezuela, China, entre otros) y b) no aplicaría para señalar el financiamiento privado (o los grupos empresariales que se encontrarían) tras otros tipos de medios. Para mayor información sobre dicha "etiqueta" se puede consultar: https://help.twitter.com/es/rules-and-policies/state-affiliated [31/08/2020]

Considérese, a tal efecto, que todos los candidatos que participaron en las contiendas electorales que se llevaron a cabo los años 2017, 2018 y 2019 en América Latina y obtuvieron a lo menos la segunda mayoría contaban con una cuenta (se encontraban presentes) y emitieron mensajes (participaron) en el territorio político digital.

Por otra parte, refiriéndonos a la esfera mediática, si tomamos en consideración los principales (2) medios de comunicación -en lo que a lectoría se refiere- de cada uno de los países en cuestión, observaremos que todos se encuentran presentes (tienen cuenta) y participan (emiten mensajes) del territorio político digital.

Con respecto al tercer punto (la emergencia de nuevos actores y de nuevos capitales simbólicos que se evidencia en dicha red), basta replantear algunas reflexiones aportadas en mi artículo (Freire, 2019a).

Los medios de comunicación tradicionalmente entendidos parecen ver en los espacios digitales la oportunidad de difusión de sus propios contenidos (con costos muy exiguos con respecto a los de emisión tradicional). En cierta medida, estos canales reproducen la información contenida en sus matrices informativas y se posicionan como nodos comunitarios, en torno a la conversación que desde sus cuentas se da en el seno de sus publicaciones.

Lo mismo ocurre con los medios emergentes. Twitter permite la constitución (siendo el factor económico preponderante en este sentido) de nuevos medios de comunicación (los digitales) que también pretenden articularse como nodos de la conversación política referente a sus cuentas y publicaciones informativas.

Con respecto a la presencia de periodistas y comunicadores, muchos de estos logran trasladar el capital simbólico del que gozan en el ámbito de la comunicación pública tradicional a los espacios digitales de la conversación política. Sin embargo, pareciera observarse una diferencia significativa, en cuanto para el periodista o comunicador, a diferencia de lo que ocurre para actores políticos y medios de comunicación (sean estos tradicionales o emergentes) presentes en la red, las posibilidades de (re)construcción y/o reforzamiento del capital simbólico se da más allá del ámbito periodístico, trasladándose a su persona y a las opiniones que emita, o las conversaciones en las que participe, en cuanto usuario de la red. En otras palabras, el capital simbólico del que gozan en el espacio digital los periodistas y comunicadores termina por desvincularse del medio de comunicación (y de sus compromisos contractuales), para asociarse directa y únicamente al usuario.

Por último, con respecto a los líderes de opinión, cuya presencia trasciende los medios tradicionales de comunicación, la red termina por favorecer el ingreso de distintos académicos, empresarios y analistas, entre otros, que han terminado por incursionar en Twitter con el claro objeto de participar en calidad de mediadores frente a comunidades políticas (y mediáticas) articuladas. El capital simbólico del que comienzan a gozar en la red termina por prevalecer (y validar) el capital simbólico del que gozan en el respectivo campo tradicional, transformándose en brókeres (Granovetter, 1973) entre las comunidades y los campos respectivos.

Lo anterior confirma la efectiva constitución de un campo autónomo, capaz de construir y/o reforzar el capital (político) de determinados actores que -en muchos casos- terminan por constituirse en brókeres entre el territorio político digital y el territorio político tradicional.

### 1.3.6 EL PODER DE COLONIZACIÓN

El poder de colonización representa uno de los resultados más concretos con respecto a los cambios de la información y de la comunicación a los que se ha asistido en el último tiempo.

Para entender la lógica que engloba el concepto de "poder de colonización" debemos acudir -siembre buscando ese tinte politológico de las reflexiones- a Pasquino (2011b: 243), quien señala, para explicar la partidocracia como degeneración de la democracia, que la colonización puede ser definida como "la presencia, más o menos sofocante, de las organizaciones de partido en el sistema (…)". En efecto, el uso que le da Pasquino alude justamente a la ocupación de un espacio, un territorio del que se estaba ausente, en cuanto esta presencia "social y político de los partidos de masas (…) significa en efecto, más que gobierno de los partidos, un dominio verdadero y propio de éstos o una expansión de sus ambiciones de dominio" (2011b: 243).

Así las cosas, el poder de colonización presente en las redes sociales (y en Twitter en particular) vendría a ser el fenómeno por el cual los medios tradicionales de comunicación han ido incorporando en sus contenidos noticias de hechos o actores basadas -o que tengan origen- en las dinámicas que ocurren en redes sociales.

En este sentido, el poder de colonización radica en la fuerza noticiosa que se constituye en la conversación digital, permitiéndole trasladarse a medios escritos, radiales o televisivos, que terminan por construir la noticia, o citarla, a partir de la observación del territorio político digital.

Para que esto sea posible no solo será necesaria la presencia en la red y la mayor atención a ella por parte de capitales ligados al mundo periodístico, sino que también se alimentará de la mayor comprensión -por parte de los actores políticos (tradicionales y emergentes)- sobre la existencia de un territorio político digital, en el cual es posible -también- incidir en la formación de opinión pública, a partir de la acción (comunicativa) que ahí se realice. En ambos casos, el factor relacionado con la menor movilización de recursos pareciera ser determinante.

Resulta evidente que no me estoy refiriendo aquí a Twitter como un medio capaz de incidir o generar directamente opinión pública (cuya discusión queda reservada para algunos párrafos más adelante), sino que hablo de Twitter en cuanto es capaz de incidir en los medios y, a partir de ellos, hacerlo en la opinión pública. Esto, gracias al poder de colonización de la comunicación que ahí se materializa.

Particularmente en términos de información, considérese que la colonización amplía audiencias y comunidades, permitiendo expandir el público objetivo de las redes sociales más allá de los usuarios de la red. En este sentido, la ampliación del público coincide de manera más directa con los púbicos de medios tradicionales: ¿Cómo podríamos entender, entonces, la respuesta negativa de un encuestado -por ejemplo-, frente a la pregunta si se informa a partir de las redes sociales? Creemos que la interrogante no es de Perogrullo, toda vez que se considera que, aun cuando el encuestado responda "no", este sí lo hará (al menos en parte) cada vez que los noticieros, las radios y los periódicos reporten contenidos provenientes del espacio digital (como día a día más frecuentemente ocurre).

Castells (2010) señalaba que toda la información política pasaba primero por los medios, por lo que "el lenguaje de la política tiene que adaptarse al lenguaje de los medios de comunicación" (2010: 123). Si observamos el potencial del poder colonizador de las redes sociales, terminaremos por adaptar el pensamiento de Castells, en el sentido de que (ya) no toda la información política que reciben los ciudadanos pasa primero por los medios, sino que buena parte de esta la recogen directamente en el territorio político

digital. Como consecuencia, el lenguaje político (ya) no se tiene que adaptar exclusivamente a los medios, sino que bastaría (en muchos casos) con hacerlo a las formas y los tiempos de las redes sociales, y de Twitter, en particular.

Si bien de esto se han ocupado algunos autores, como es el caso de Rodríguez y Ureña (2011) y McCay-Peet y Quan-Haase (2017), además de algunos centros de estudio, como el Observatorio Política y Redes Sociales[36], creo la ejemplificación resulta difusa y evidente si se piensa tan solo en el uso (y la colonización que deriva de dicho uso) que hace el presidente de los Estados Unidos de su cuenta en Twitter.

Al mismo tiempo, son difusos y cotidianos los ejemplos en el ámbito latinoamericano. Baste pensar en el anuncio de nombramientos de subsecretarios que realizó en Twitter el presidente chileno[37]; en los anuncios que efectúan en Twitter las instituciones militares colombianas[38]; en la cobertura que tuvo la respuesta a un usuario en Twitter por parte del presidente argentino[39], o el anuncio realizado por el ministro de Salud chileno, en el que comunicaba por Twitter la primera muerte por COVID-19 en Chile[40].

Este último ejemplo, contingente, nos amplía el abanico explicativo a una vía residual y coyuntural, que dice relación con el reforzamiento que se da de las condiciones señaladas en los párrafos anteriores (la presencia y atención a la red por parte de capitales simbólicos ligados al mundo periodístico y la mayor y mejor comprensión y uso por parte de los actores políticos) en contextos de crisis. Ciertamente, estos eventos no resultan requisitos ni condiciones para que se manifieste el poder de colonización de las redes sociales. Sin embargo, terminan potenciándolo.

### 1.3.7 LA MOVILIZACIÓN POLÍTICA DIGITAL

Dentro de las principales críticas que se han hecho a las redes sociales (y en particular a Twitter) se encuentran aquellas que dicen relación con la *homofilia* que orienta la constitución de comunidades presentes en la red y la configuración de "cámaras de eco" que de esta derivarían (Rodríguez, 2017), así como los "filtros burbuja" que terminan afectando a los usuarios (Lobo, 2017).

Más que una crítica, se trata justamente de los resultados de toda una corriente de estudios sobre redes sociales y, particularmente, sobre la configuración y composición de comunidades en Twitter. Teorías que, por cierto, no han hecho otra cosa que aplicar el marco analítico tradicional sobre las formas de estructuración de las relaciones sociales -tradicionalmente entendidas- (Pericás *et al.*, 2014). Así, por ejemplo, la *homofilia* significaría la tendencia de las personas "a relacionarse más con quienes tienen ciertas características sociales similares, más allá de lo esperado en condiciones de aleatoriedad" (2014: 5).

36 Nos referimos al estudio "El poder de colonización de las redes sociales en prensa escrita" que llevaron a cabo los ayudantes de investigación Ignacio González y Bastián Pérez, bajo la guía del profesor Nicolás Freire Castello. El estudio consistió en la lectura de más de veinte mil artículos presentes en los tres principales periódicos del país y su relativa categorización en términos de la naturaleza política de la noticia, del objeto político de la campaña electoral y de la verificación que la noticia estuviese reportando en hecho referible a las redes sociales. El hallazgo más significativo arrojó que el periódico que más espacio reservó a las noticias sobre política (54% del contenido total) y que más espacio reservó a las noticias sobre campaña electoral (98% de las noticias sobre política) evidenció que, de estas, un 31,2% correspondían a noticias derivadas del poder de colonización de las redes sociales. El poster del estudio, presentado en el Congreso Chileno de Ciencia Política en 2018, puede ser consultado en: https://www.politicayredessociales.cl/estudios [10/03/2020]

37 Se puede consultar en: http://www.lanacion.cl/pinera-dara-a-conocer-a-sus-subsecretarios-a-traves-de-redes-sociales/ [31/08/2020]

38 Se puede consultar en: https://www.infolibre.es/noticias/mundo/2020/03/11/el_ejercito_colombia _senala_twitter_periodistas_politicos_izquierdas_como_oposicion_104821_1022.html [31/08/2020]

39 Se puede consultar en: https://www.pagina12.com.ar/254431-un-mensaje-del-presidente-sobre-la-cuarentena-y-el-raton-per [31/08/2020]

40 Se puede consultar en: https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/politica/ministro-de-salud-jaime-manalich-informa-primera-muerte-por-coronavirus/2020-03-21/115953.html [31/08/2020]

En tal sentido, las redes sociales virtuales estarían condicionadas por una tendencia a construir comunidades ("seguir" y ser "seguido") justamente en torno a usuarios con los mismos gustos y las mismas opiniones. Así, en virtud de la mayor participación que se da en Twitter, así como la mayor viralización, la mayor interacción y el potencial deliberativo que esta presenta, la construcción homofílica tiene como resultado la conformación y el potenciamiento de verdaderas cámaras de eco, en donde se repetiría el mismo discurso y se reforzaría la misma opinión en la misma comunidad. En efecto, como señala Rodríguez (2017: 64), "ha resultado que si los usuarios utilizan Twitter como un medio social existen mayores niveles de homofilia política y una estructura comunicativa más parecida a una cámara de ecos".

Esta repercusión no solo se daría por el actuar social de los usuarios, sino que también estaría siendo incidida por la lógica de los algoritmos presentes en la red, que incorporan precisamente dicha estructura a partir de "un conjunto de reglas generadoras que imponen los algoritmos de forma disimulada pero cada vez con mayor influencia en los ámbitos social y cultural" (Rodríguez, 2017: 61). A la postre, los usuarios terminarían viendo y escuchando solo lo que es similar, solo lo que el algoritmo supone que el usuario quiere ver y escuchar.

Así las cosas, las cámaras de eco incrementarían la coherencia ideológica de las audiencias, balcanizando, polarizando y, finalmente, deteriorando la deliberación que ahí se materializa (Jamieson y Cappella, 2010).

Se comprende entonces que la crítica, en estricto rigor, no se orientaría a la red, sino más bien a la validez de conclusiones representativas en torno a los resultados que un estudio basado en Twitter pudiera arrojar. Pues, como se vio y se constató, Twitter no es representativo de la sociedad.

Sin embargo, también aproximamos algunas reflexiones sobre las características de los usuarios de dicha red, confirmando el carácter más político (el sesgo "políticamente" positivo) que les caracteriza. Baste solo aquel elemento para -al menos- reflexionar en torno a cómo se organizan los partidos políticos (a partir de reflexiones en torno a la homofilia o la heterofilia de su constitución o estructura) y cómo se reproducen discursos (si funcionan como cámaras de eco o no) al interior de ellos, a partir de la lógica, ya no algorítmica, sino de la membresía a él.

También señalamos otros dos elementos que es necesario traer a colación. Por una parte, recordaremos cómo las redes sociales se han transformado en instrumentos por medio de los cuales es posible canalizar la movilización y cómo, a partir de ello, surge una línea de estudio dedicada a estudiar la eficacia de las redes en tal sentido (véase a tal efecto, entre otros, Cotarelo, 2013). Por otra parte, recordaremos el concepto de agenda setting presente en contexto tradicional, o bien cómo los medios de comunicación de masas seleccionan el contenido, ya sea incluyendo u omitiendo, para influenciar la opinión del público gracias a que son capaces de determinar cuáles temas son importantes y cuáles no, terminando por señalar sobre qué pensar.

Aquí es donde asume relevancia un aspecto particular que presenta la estructura de Twitter y que dice relación con la interpretación con tinte politológico de dos elementos: el *hashtag* y los *trending topic*.

Con respecto al primero, y de acuerdo con la definición que entrega la misma plataforma, los hashtags son "escritos con el signo '#' antepuesto (...) se usan para indexar palabras clave o temas (...) y permite que los usuarios puedan seguir fácilmente los temas que les interesan" [41].

Resulta evidente que esta invención que presenta Twitter se transforma en una fuerza canalizadora de la movilización que se articula en la red, permitiendo la agrupación de opiniones, comentarios o interacciones referidas a una misma temática. No es un caso que hoy no sea común la referencia, tanto en medios como

41 Se puede consultar en: https://help.twitter.com/es/using-twitter/how-to-use-hashtags#:~:text=Los%20 hashtags%20(escritos%20con%20 el,los%20temas%20que%20les%20interesan. [31/08/2020]

en el lenguaje coloquial, señalar algunos eventos que han tenido lugar (origen o despliegue) en los espacios digitales, justamente a partir del *hashtag* con el que se difundieron: #YoSoy132, #15M, #occupywallstreet y #MeToo son algunos ejemplos.

Con respecto al segundo, y también de acuerdo con la definición que da la misma plataforma[42], los *trending topic* o tendencias "se determinan mediante un algoritmo y, de forma predeterminada (...) Este algoritmo identifica los temas que gozan de popularidad en un momento dado, en lugar de los temas que han sido populares durante un tiempo o diariamente, para ayudarte a descubrir los últimos temas de discusión que van surgiendo en Twitter".

A la luz de las definiciones anteriores, resulta evidente cómo las *tendencias* presentan un enorme potencial de ruptura de aquella construcción homofílica y de aquellas cámaras de eco antes mencionadas, en cuanto pretenden justamente lo contrario: señalar los temas que son populares o que suscitan interés en la discusión general (más allá de las respectivas comunidades).

La incorporación del *hashtag* y la consideración de que las tendencias aglutinan temas (y no necesariamente *hashtags*), nos introduce a la diferenciación de comunicaciones movilizadas y espontáneas.

Las primeras (comunicaciones movilizadas) se darían por medio de un elemento aglutinador como el *hashtag*, el cual de encontrar éxito en dicha movilización comunicativa -es decir, de transformarse en tendencia-, sería visible más allá de las respectivas comunidades (más allá de las respectivas burbujas y homofílicas cámaras de eco, diríamos), al punto de permitir a cualquier usuario que no haga parte de dicha movilización adherir o -también- criticarla. De ahí, si se considera la fuerza canalizadora de la movilización que se articula en torno al *hashtag*, resulta evidente cómo las *tendencias* son el complemento perfecto para interpretar dicha movilización política digital -ahí donde refleje temas políticos o de interés público- como orientada a la incidencia en la opinión de los usuarios y de las distintas audiencias presentes en Twitter.

Las segundas (comunicaciones espontáneas), en cambio, tendrían los mismos efectos -de ruptura de burbujas, cámaras de eco y constituciones homofílicas de las comunidades- donde la espontánea mención de un concepto haga de esta una conversación exitosa (en cuanto convertida en tendencia).

El hecho de que todo usuario tenga acceso a la visualización de las *tendencias* que, minuto a minuto, se van generando (a nivel mundial, regional, nacional o local), permitiéndole participar en dichas discusiones, tiene incluso efectos sobre la misma conceptualización que realiza la plataforma a la hora de definir dichas tendencias a partir del concepto de popularidad. En efecto, si bien resulta de aquello, esto no necesariamente refiere a lo que en el pensamiento de Jesús Barbero se concibe como lo "popular-masivo" (Marroquí, 2015). Volveremos sobre este punto.

Hasta aquí, la analogía que se puede observar en torno a la *agenda setting*, para el territorio tradicional y las tendencias para el territorio digital, resultan evidentes. Pero existe una cuestión específica que termina por diferenciar el sentido de ellas y que tiene relación con cómo se instauran en la agenda mediática y en la agenda digital, respectivamente, los temas considerados como relevantes. El *framing* y el *priming* nos señalarán que en el territorio tradicional serían los medios de comunicación quienes lo determinen, o, en la perspectiva de Chomsky y Herman (1988), este sería el resultado de una alianza entre el gobierno y los medios. En Twitter, en cambio, este será determinado por el algoritmo, siendo el número de mensajes relacionados y la agrupación de temáticas similares bajo una misma tendencia algunos de los elementos considerados.

Así, el mismo algoritmo que antes fue considerado como elemento que refuerza la construcción homofílica de la red y la presencia de cámaras de eco (en conjunto con las otras características y los otros efectos

42 Se puede consultar en: https://help.twitter.com/es/using-twitter/twitter-trending-faqs [31/08/2020]

señalados) termina por transformarse en democratizador, eliminando la intermediación -al menos aquella humana- en la construcción de la agenda.

Pero aquí se observa otro elemento.

Volviendo al concepto de "popular-masivo", es necesario señalar que contrariamente a lo que se piensa (y que incluso la misma plataforma señala en la descripción técnica del concepto de *tendencia*), el mayor éxito de un tipo de comunicación -ya sea movilizada o espontánea- no se encontrará determinada por los elementos de popularidad o masividad -o al menos no de manera determinante-, sino más bien por el concepto de inmediatez o emergencia.

Pongamos un ejemplo. Supongamos la existencia de una conversación movilizada por medio del #conversación1 y supongamos que dicha conversación comience a reunir los requisitos de popularidad y masividad que se señalaban anteriormente, aglutinando 100 emisiones (mensajes que aluden a dicho *hashtag*) por minuto. Supongamos también que esta conversación es la de mayor popularidad y masividad y que se sostiene con esos mismos niveles durante sesenta minutos. Entonces, ¿bastan esas condiciones para garantizar su éxito (en términos de alcanzar a ser tendencia y mantenerse como tal durante todo el período de masividad y popularidad)? La respuesta es no, o al menos no completamente.

En efecto, siguiendo el mismo ejercicio ejemplificativo, supongamos ahora una segunda conversación movilizada, esta vez por el #conversación2. Supongamos que esta conversación aglutine 2 mensajes por minuto durante los mismos sesenta minutos en los que el #conversación1 aglutinaba 100 por minuto. Ante esto, evidentemente no tendrá posibilidades de adquirir connotaciones de éxito en la agenda digital (no logrará aparecer en tendencias ni romperá los límites de la construcción homofílica de las comunidades). Sin embargo, si en un determinado momento el #conversación2 lograra alcanzar, aunque fuera por un solo minuto, los 101 mensajes, tan solo eso bastaría para que sí lo consiguiera. Y, a la postre, poco importaría que #conversación1 hubiera alcanzado 6.000 mensajes en una hora y #conversación2 hubiera alcanzado 219 en el mismo período de tiempo. Al final del día, ambas se habrían transformado en una de las tendencias aparecidas en Twitter.

Como se observa, más que al concepto de popular-masivo, la agenda digital que deriva de las tendencias (y, con ello, la capacidad de romper la construcción homofílica de la red) se orienta más bien por una inmediatez-emergente, capaz de visibilizar discursos (ya sea movilizados o espontáneos) minoritarios, llegando incluso a sobrerrepresentarlos.

Lo anterior termina imponiendo un ulterior giro reflexivo, incluso, con respecto a la anterior consideración del algoritmo como un elemento democratizador. Sin duda, la agenda digital (el algoritmo detrás de las tendencias) pareciera reunir mayores condiciones democráticas respecto de aquellas que derivan de la agenda mediática (y los efectos de elementos de selección como los observados en la agenda *setting*); pero, al mismo tiempo, la capacidad de dar voz a minorías (conversaciones o intereses conversacionales de minorías) nos imponen reflexionar en torno a qué tipo de democracia se acerca. Ciertamente, no a la usual representativa-mayoritaria.

Obviamente, esto no evita que dicho mecanismo (el algoritmo como constructor de la agenda digital) sea también objeto de críticas: que no sea públicamente conocido su completo funcionamiento y que, como queda en evidencia en los ejemplos señalados anteriormente, pueda ser objeto de manipulación (humana).

Sin embargo, estas críticas resultan tan ciertas como marginales con respecto al tema central que aquí tratábamos: de la capacidad de romper la homofilia, las cámaras de eco y los filtros burbuja que derivan de las tendencias, las conversaciones movilizadas y las espontáneas. Y, además, nos permite avanzar al siguiente punto, que tiene que ver justamente con la desmitificación de estos y otros elementos.

### 1.3.8 LA PRESENCIA DE ELEMENTOS POLÍTICOS, DISTORSIVOS DE LA REALIDAD

Cabe señalar que este último punto representa una reflexión en curso, cuya carente completitud no afecta los objetivos del presente escrito. Es más, se podría considerar central a la hora de señalar la intención que subyace en el intento de señalar Twitter como territorio político digital. Esta es, orientar la comprensión no solo a partir del estudio reflexivo y ejemplificativo en torno a algunos elementos que le distinguen, sino que también invitar a una comprensión sin prejuicios y paradigmas -muchas veces inducidos- característicos de aquella posición apocalíptica que señalara Eco. En otras palabras: desmitificar para comprender.

Para comenzar, retomaré desde el momento señalado al término del punto anterior: las críticas aludidas al algoritmo que define las tendencias, en cuanto no es públicamente conocido y puede ser objeto de manipulación humana.

Con respecto a lo primero, el sentido de propiedad (privado) de la plataforma resulta explicativo, toda vez que se considere que, si bien Twitter se ha podido constituir como un espacio político en el espacio público digital, este no es más que una plataforma cuya propiedad resulta en manos de privados. En otras palabras, que dicha propiedad privada haya asumido relevancia pública es tema de otra discusión (aunque precisamente incorporamos algo de aquello cuando discutimos acerca del concepto de espacio político).

Lo interesante es notar -haciendo ejercicio por analogía- que también aquellos medios de comunicación que operan en el proceso de construcción de opinión pública (a través de la agenda *setting*, el *framing* o el *priming*), se encuentran en manos de privados. A partir de ahí, es posible traspasar dicha crítica a ellos: ¿conocemos acaso -más allá de la explicación a partir de lo que se conoce como línea editorial, que también podría conllevar una subcrítica- el proceso (material, no formal) mediante el cual dichos medios seleccionan los temas de interés para la construcción de la agenda?

Y esto nos lleva al segundo objeto de crítica que se dirige al algoritmo, es decir, la capacidad de manipulación -humana- en el proceso de construcción de determinada tendencia.

En efecto, existen distintas maneras para incidir en que un determinado *hashtag* se transforme en tendencia: desde la misma articulación y movilización de comunidades para aumentar la masividad inmediata y emergente de determinada mención (a un *hashtag*) en un momento dado, hasta la modificación gramatical de un mismo *hashtag* (modificando una sola letra de él) para permitir que la conversación a la que refiere, o el tema al que se le da visibilidad, se mantenga por un mayor tiempo como tendencia.

Ahora bien, resulta necesario preguntarnos si dichas prácticas (de manipulación) se encuentran completamente ausentes en los medios de comunicación al momento en que seleccionan los temas de interés para la construcción de la agenda. Todo indica que no. Tampoco dichas prácticas podrían considerarse ausentes en el espacio tradicional donde se mueven los medios.

Se podría evidenciar aquello a partir de una serie de discusiones que versan sobre la línea editorial, la concentración o el pluralismo presente en el entorno mediático, o la presencia de grupos económicos detrás de la propiedad de algunos de los más importantes medios de comunicación en cada realidad nacional (e incluso traspasando los límites de dicha realidad). Sin embargo, nos quedaremos con una afirmación ya reportada: aquella delineada por Chomsky, en donde los medios no actuarían en completa libertad, sino que lo harían -en muchas ocasiones- a partir de la incidencia o influencia de los gobiernos.

Como se dijo, el objetivo es desmitificar algunos elementos que son propios del análisis del entorno digital. Pero aquí se presenta una oportunidad mayor, toda vez que se considera que si bien la creación de agenda presenta elementos de distorsión (tanto en los espacios digitales -tendencias- como en los espacios

tradicionales -agenda *setting* y otros derivados-), es en la red -en Twitter- en donde se podría afirmar la existencia de distorsiones "más democratizadoras", en cuanto la incidencia responde -entre otros- al criterio numérico de lo popular-masivo de determinada conversación, unido al criterio cualitativo de inmediatez-emergente. Además, la misma capacidad de incidir resulta particularmente democratizadora donde esta pueda alcanzarse (me refiero al éxito de convertirse en tendencia), colectivamente (mediante la movilización por medio de un *hashtag*) o individualmente (mediante el éxito de la mención espontánea).

Se abre aquí un segundo elemento a considerar, toda vez que se contraargumente que dicha movilización colectiva o dicha deliberación individual podría no ser el resultado de la espontaneidad señalada (es decir, pueda ser manipulada). Esto, a través de irrupción de otros elementos que contribuyen a la distorsión, como las cuentas falsas, los *trolls* y los bots[43], entre otros.

Ciertamente, la existencia de estas categorías abre espacio a una discusión árida, que tiene que ver con su posibilidad de comercialización, abriendo las puertas de la incidencia en la conversación digital al poder económico de determinado usuario o de determinado grupo detrás de dicha intención.

Así, por ejemplo, determinada conversación podrá ser incidida (creada artificialmente y/o manipulada para convertirse en tendencia o para dar otro sentido al tema que alude la tendencia) por medio del uso (y la compra para dicho uso) de cuentas falsas, *trolls* y bots, que orientan su actuar tanto al contenido democratizador antes señalado (aumentar la masividad, popularidad, inmediatez y emergencia de dicha conversación, hasta convertirla en tendencia), como a "ensuciar" conversaciones espontáneas (generalmente ya convertidas en tendencia), asignándoles nuevos sentidos, ajenos a los que originalmente las llevaron a conquistar dicho espacio[44].

Sin embargo, una vez más la reflexión por analogía nos será útil al momento de preguntarnos: ¿Acaso el territorio tradicional -real- está ajeno de elementos de distorsión como los señalados?

Para ello no nos debe distraer la naturaleza cibernética de elementos como las cuentas falsas y los bots, debiendo comprender más bien el resultado que buscan a partir de la acción que llevan a cabo.

En este sentido, podíamos comprender cómo el fenómeno de los *trolls* podría ser válidamente estudiado a partir de conceptos politológicos como los de "movilización política" (Gallego *et al*., 2010), "movilización social" (Pasquino, 2011b) y "activismo político" (Garrido y González, 2017), en donde la participación de los miembros de determinado colectivo se activa en frecuencia y cantidad. Así, es posible pensar en ejemplos como todos aquellos casos en los que dichas acciones se orienten a (o tengan como resultado) distorsionar una realidad efectiva, construyendo la sensación de un mayor apoyo a determinado candidato (en un *meeting*), de un mayor número de aplausos en *talk shows* (en televisión) o la mayor asistencia a determinadas marchas (en las convocatorias ciudadanas).

Todas estas acciones buscan no solo incidir en el resultado inmediato y situacional de la acción, sino también en la modificación de opiniones individuales de quienes asisten a dichos eventos y, con mayor razón, a la construcción de opinión pública que se podría dar a partir de una mayor atención (porque la distorsión apunta a resaltar el fenómeno) por parte de los medios de prensa que la intermedian.

43 Es posible encontrar un sinfín de definiciones en torno al significado de las cuentas falsas, los bots y los *trolls* en redes sociales: para ello basta una simple búsqueda en Google. Aquí nos limitaremos a señalar básicamente que las cuentas falsas corresponden a perfiles de usuarios creados que no responden a un usuario real; los bots son cuentas falsas creadas y/o administradas por una máquina, pudiendo determinar un comportamiento automatizado para ellas; la categoría de *trolls*, en cambio, refiere más bien al comportamiento del usuario (y las dinámicas de participación en el espacio digital), donde se observa una participación de alta frecuencia a favor o en contra de determinado tópico, tema, conversación o usuario.

44 Significativo es el caso de #Ayotzinapa, en donde la técnica de "ensuciar" una conversación fue ejercida por algunas cuentas de gobierno e instituciones mexicanas, de modo de limitar el impacto negativo que dicha tendencia podría tener. De esta y otras similares se ha ocupado Calvo (2015).

Lo mismo podría decirse con respecto a los bots, donde aquella automatización -no humana- que lo distingue se entienda como ajena al contexto y a la naturaleza propia que le permite la participación. A este efecto será necesario agregar el concepto, siempre con tinte politológico, de "participación no convencional" (Pasquino, 2011b).

Sirve el ejemplo anterior, antes de realizar la reflexión que le es propia, para introducir otro elemento análogo, esta vez respecto al rol que cumplen los *hashtags* en cuanto a movilización política digital. Piénsese en la relevancia de organizarse colectivamente por medio de un *hashtag* no solo para canalizar fácilmente dicha participación no convencional, sino también para aspirar a un mejor resultado en términos de incidencia en la agenda (la posibilidad de convertirse en tendencia).

Pensemos, entonces, en el contexto tradicional. ¿Acaso no sigue la misma lógica? Un ejemplo: en períodos de campaña electoral es común observar en la realidad nacional de distintos contextos latinoamericanos la presencia de "caravanas" constituidas por vehículos que recorren una ciudad o parte de esta. Dichos vehículos no solo llevan personas en su interior, sino que a partir de la presencia de elementos visuales (banderas) y sonoros (bocinazos) buscan manifestar el apoyo a un determinado candidato y, de paso (o quizás fundamentalmente), que quede de manifiesto a los demás el apoyo con el que este cuenta. La esperanza plausible es incidir en la opinión de otros que no participan, pero la observan, o, mejor aún, que algún actor con capital simbólico (algún periodista o algún medio, por ejemplo) tome conocimiento de dicha movilización (de la masividad, la belleza o lo ruidosa que era) y la "reporte" -por intermedio de la prensa- a la opinión pública.

Pero vamos un poco más en profundidad y "entremos en dichos vehículos". ¿Acaso alguien constató que todos aquellos que participaban de dicha movilización (de dicha caravana) e incrementaban el valor de ella, pertenecían al contexto y cumplían con la naturaleza que les permitiría dicha participación? Ciertamente, no.

En efecto, no solo es común observar en dichas movilizaciones a actores que no necesariamente pertenecen a dicho contexto: pensemos en amigos, familiares y compañeros que, por ejemplo, no votando en el distrito en cuestión, participaban igualmente de ella (eran ajenos al contexto); pensemos incluso en cómo interpretar la presencia de animados niños y jóvenes, comúnmente familiares de los adultos que participan en dichas movilizaciones, los que ciertamente -aun cuando inciden, porque aumentan el número de los presentes (e incluso la diversidad etaria de la caravana), no podrán participar electoralmente (no cumplían con la naturaleza propia que le permite la participación). En otras palabras, no respondían a la naturaleza del entorno en el que se encontraban participando.

Lo cierto es que estos elementos de distorsión también hacen parte del territorio político tradicional. Del resto, conceptos como manipulación o -más "crudamente"- "mentira política" (González, 2014) hacen parte del bagaje conceptual politológico, aun cuando resulta evidente la necesidad de renovar las interpretaciones sobre sus mecanismos en la era digital.

Queda ciertamente pendiente el tema de si dicha incidencia en Twitter refiere a la construcción de opinión pública o, más bien, a la construcción de opinión de audiencias (y/o comunidades).

Por una parte, la menor representatividad social y la permanencia -prioritaria, pero en declive- de la construcción de opinión pública a través de los medios tradicionales de comunicación nos lleva a pensar que no se trata de incidencia en la opinión pública. Por otro lado, la homofilia de la red, así como la materialización de cámaras de eco y la movilización política (entre otros), nos inducen a pensar que se trata de incidencia en la opinión de audiencias. Sin embargo, la construcción algorítmica de tendencias (con los efectos señalados), movilizadas por *hashtags*, así como el poder de colonización que presenta Twitter, nos deja abierta nuevamente la interrogante.

Y es que resulta evidente que -tanto por las características señaladas, como también por otras, como la presencia de capitales simbólicos y el sesgo "políticamente" positivo- lo que ocurre en Twitter termina impactando tanto ahí como en otros contextos (incluso no digitales).

A esto ha contribuido también la pérdida de confianza en los medios tradicionales de comunicación y, por consiguiente, el mayor uso informativo que se da hoy de las redes sociales[45].

La atención puesta en las *fake news* -las noticias falsas- no solo es el claro efecto de la comprensión de dichas repercusiones, sino que también permite aquí un último ejercicio ejemplificativo de desmitificación.

En efecto, una de las críticas más recientes referidas a las redes sociales, y a Twitter en particular, dice relación con la presencia, frecuencia, masividad e impacto de las noticias falsas (Allcott y Gentzkow, 2017; Fernández-García, 2017). Además, esta crítica se ha visto fomentada por su presencia en períodos electorales, momentos de crisis y por el uso que han hecho de ellas algunos reconocidos actores políticos en particular.

Lo cierto es que la emergencia de las noticias falsas no solo ha sido una rama específica de estudios sobre lo que se conoce como *misinformation effect (*Starbird *et al.*, 2014), sino que también ha proliferado la discusión legislativa en torno a cómo regular y sancionar dichas conductas.

Ahora bien, para mayor claridad, que aquí se pretenda desmitificar al respecto no quiere decir que se desconozca el impacto negativo que estas tienen en la sana y espontánea conversación digital, así como en la oportuna y correcta información por parte de los usuarios y de la ciudadanía en general.

La atención va puesta, tal como en los párrafos anteriores, en comprender si este es un efecto exclusivo de las redes sociales o, más bien, se trata -como en los anteriores- de efectos distorsivos de la realidad que también son observables en el territorio tradicional.

A este efecto reporto tres ejemplos.

El 23 de septiembre de 1973 moría en Santiago de Chile el poeta y político chileno Pablo Neruda. El parte médico de su muerte señalaba que su deceso se habría producido por cáncer de próstata y así fue reportado por diversos medios de comunicación. Las generaciones que vinieron crecieron bajo dicha constatación, que permaneció incluso más allá del retorno a la democracia.

El rumor en torno a la falsedad de dicha información, al que se contraponía la más ciega creencia en los hechos -tal como fueron descritos en los medios de prensa- por una parte de la sociedad (una determinada audiencia, si quisiéramos), terminó por dar paso a la exhumación de su cuerpo y la posterior investigación de expertos internacionales. Durante la última quincena de octubre de 2017 -más de cuarenta años después de ocurrido el hecho- buena parte de la prensa occidental reportaría todo lo contrario: Pablo Neruda no había muerto de cáncer.

Lo interesante a destacar, más allá de si hubiera sido el cáncer o no la causa de muerte del poeta y de la cabida que tendría la hipótesis en torno a su asesinato (con los evidentes efectos políticos que esto tenía), es que se tuvo que esperar incluso después del retorno a la democracia -más de veintiséis años- para poder obtener una información -formal, comunicada por los medios tradicionales de información- distinta, que señalara la falsedad de la primera.

Lo cierto es que aquella -que también, a todo efecto, es una noticia falsa- perduró durante cuarenta años y se incrustó en las conciencias de muchas generaciones.

45 De ambos casos me ocupé al inicio de este capítulo y me ocuparé nuevamente, refiriendo al contexto digital de los casos estudiados en el capítulo 4.

Consideraciones similares podríamos hacer con respecto al caso del expresidente chileno Eduardo Frei Montalva, fallecido en 1982 por peritonitis aguda y *shock* séptico, pero del que posteriormente (en agosto de 2017) se confirmó su asesinato por homicidio simple.

Se podrá aludir al hecho de que ambos casos se dieron en el ámbito chileno y se originaron bajo el contexto de la dictadura (aun cuando pesa, en ambos, el hecho de que para los últimos veintiséis años de la falsedad de la noticia el contexto -político y, sobre todo, mediático- era ciertamente democrático).

Sin embargo, que la evidencia de noticias falsas en contextos tradicionales no refiera al caso chileno ni a la ocurrencia original exclusiva en regímenes no democráticos lo demuestra el último caso, en el que me refiero al caso Inda-Podemos.

En 2016, pocos días después de que Podemos irrumpiera con 69 diputados en el parlamento español, el diario *OK*, dirigido por Eduardo Inda, informó que los gobiernos de Irán y Venezuela habían financiado a Pablo Iglesias, líder del partido Podemos. La noticia -también fue reportada por otros medios tradicionales- no solo generó revuelo en la opinión pública, sino que también dio origen a una serie de acciones en el ámbito institucional, que terminaron por judicializarse el mismo año. Ciertamente, los hechos fueron rápidamente desmentidos y, dada la rústica información con la que inicialmente se le acompañó, se creó rápidamente un manto de dudas en torno a su veracidad. Sin embargo, fue solo al término de dichos procesos, tres años después, que llegó una cobertura mediática del mismo tenor -por parte de los medios tradicionales- a afirmar la falsedad de la noticia.

Podríamos encontrar fácilmente una serie de ejemplos a lo largo y ancho del mundo. No será necesario, puesto que lo importante aquí era constatar que el fenómeno de las noticias falsas no resulta exclusivo del territorio político digital.

Es más, resulta común encontrar una importante atención crítica que apunta a dicho fenómeno y a las redes por parte justamente de aquella prensa que ve en ellas una competencia imperfecta y un destino para tanta audiencia que en el último tiempo han perdido.

Lo curioso es que en toda esta discusión queda desatendido un elemento: la misma masividad y viralización que permite que las noticias falsas se difundan en la red (y generen los problemas que son evidentes) permite, a su vez, una mayor difusión del control de ellas y, por tanto, una mayor frecuencia de la desmentida y una menor permanencia de la falsedad. Un control que además resulta democratizador, donde es difuso, no mediado, individual y comunitario.

Así las cosas, resulta oportuno desmitificar en torno a este asunto y, en general, en torno a que los efectos distorsivos de la realidad caractericen exclusivamente a las redes sociales y a Twitter, comprendiendo que es un fenómeno presente tanto en el territorio tradicional como en el territorio político digital. Es, por tanto, un fenómeno propio de la política o, más oportunamente, de la comunicación política.

## REFERENCIAS


Abal, J. (2004). La muerte y la resurrección de la representación política. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Aharony, N. (2012). Twitter use by three political leaders: an exploratory analysis. Online Information Review, XXXVI(4), 587-603.

Allcott, H. y Gentzkow, M. (2017). Social media and fake news in the 2016 election. Journal of Economic Perspectives, XXXI(2), pp. 211-236.

Aravena, J. F. (2020). Dinámicas de la cobertura mediática en el espacio público digital durante el estallido social chileno: una propuesta sociopolítica (tesis de pregrado). Universidad Central, Santiago, Chile.

Arbesú, L. (2017). Voz "Espacio Político". En Sánchez, J. (coord.), Treinta claves para entender el poder. Léxico para la nueva comunicación política. México: Piso 15.

Arditi, B. (2016). Los rebeldes del presente: la acción en la era de la web 2.0. En C. Cansino, J. Calles y M. Echeverría, Del Homo videns al Homo Twitter: democracia y redes sociales. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, pp. 137-177.

Barberá, P. y Rivero, G. (2012). ¿Un tweet, un voto? Desigualdad en la discusión política en Twitter. Ponencia preparada para el I Congreso Internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña.

Barbero, J. (2002). La globalización en clave cultural: una mirada latinoamericana. México: ITESO.

Bastos, M. y Mercea, D. (2017). The Brexit Botnet and User-Generated Hyperpartisan News. Social Science Computer Review.

Bauman, Z. (2003). Modernidad líquida. México: Fondo de Cultura Económica.

Beas, D. (2010). La reinvención de la política: Internet y la nueva esfera pública. México: Península.

Bon, F. (1985). Communication et action politique. Langage et politique. En M. Grawitz y J. Leca, Traité de science politique, París: PUF, pp. 537-574.

Bourdieu, P. (1978). Capital symbolique et classes sociales. L'Arc, (72), 13-19.

Cansino, C. (2012). Hoy la democracia se juega en Twitter. En C. Cansino, Los decálogos heréticos. México: Océano.

Cansino, C. (2016). Viejas y nuevas tesis sobre el Homo Twitter. En C. Cansino, J. Calles y M. Echeverría, Del Homo videns al Homo Twitter: democracia y redes sociales. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (pp. 11-29).

Cansino, C. (2017). Política y redes sociales. Conferencia llevada a cabo por el Observatorio Política y Redes Sociales en la Universidad Central, Santiago, Chile.

Cansino, C., Schmidt, S. y Nares, G. (Ed.) (2014). Democratizando la democracia. De la primavera Árabe a los indignados. México: BUAP & Juan Pablos Editor.

Castells, M. (2008). Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red. Los medios y la política. Telos (74), 13-24.

Castells, M. y Calderón, F. (2019). La nueva América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.

Catalina, B., López, M. y Fernández, J., (2015). Twitter como plataforma de los alcaldes para la comunicación pública. En Estudios sobre el mensaje periodístico. XXI(2), 752-772.

Cendoya, R. (2013). Revolución: del Homo sapiens al Homo digitalis. Madrid: Sekotia.

Chomsky, N. y Herman, E. (1988). Los guardianes de la libertad. Barcelona: Crítica.

Cotarelo, R. (2013). Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción y comunicación políticas. Valencia: Tirant.

Durkheim, E. (2002). La educación moral. Madrid: Trotta.

Fagen, R. (1966). Politics and Communication: an Analytic Study. Boston: Little Brown & Company.

Fernández-García, N. (2017). Fake news: una oportunidad para la alfabetización mediática. Nueva Sociedad, (269), 66-77.

Freire, N. (2019a). ¿Por qué es Twitter el territorio político digital? Polis, XV(2), 39-74.

Gallego, A., San Martín, J. y Cristancho, C. (2010). La movilización política: medición y relevancia. Revista Española de Ciencia Política, (23), 113-124.

Garrido, A. y González, A. (2017). Voz "Activismo político". En J. Sánchez (coord.). Treinta claves para entender el poder. Léxico para la nueva comunicación política, vol. IV, México: Piso 15, pp. 15-25.

Gong, A. (2011). An automated snowball census of the political web. Disponible en SSRN: https://ssrn.com/abstract=1832024 o en http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1832024

González, P. (2014). La utilización de las redes sociales como activismo político en Egipto, la revuelta 2.0 en el contexto de la "Primavera Árabe". La balsa de Piedra, (8).

González, F. (2019). Big data, algoritmos y política: las ciencias sociales en la era de las redes digitales. Cinta de Moebio, (65), 267-280.

González-Bustamante, B. (2014). Activismo digital, redes sociales e intermediación. En S. Millaleo y P. Cárcamo, Mediaciones del sistema político frente al activismo digital. Santiago: Fundación Democracia y Desarrollo.

Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. American Journal of Sociology, LXXVIII(6).

Habermas, J. (1964). Öffentlichkeit (Ein Lexikonartikel). Kultur und Kritik.

Habermas, J. (1982). Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública. Barcelona: Gili.

Harfoush, R. (2010). Yes we did. Cómo construimos la marca Obama a través de las redes sociales. Barcelona: Gestión 2000.

Haunss, S. (2015). Promise and Practice in Studies of Social Media and Movement. En L. Dencik y O. Leistert (eds.). Critical Perspectives on Social Media and Protest: Between Control and Emancipation. London: Rowman & Littlefield International.

Huici, V. y Davila, A. (2016). Del Zoon Politikón al Zoon Elektronikón. Una reflexión sobre las condiciones de la socialidad a partir de Aristóteles. Política y Sociedad, LIII(3), 757-772.

Jamieson, K. y Cappella, J. (2010). Echo Chamber: Rush Limbaugh and the Conservative Media Establishment. Oxford: OUP.

Joignant, A. (2012). Habitus, campo y capital: Elementos para una teoría general del capital político. Revista Mexicana de Sociología, LXXIV(4), 587-618.

Jungherr, A. (2016). Twitter use in election campaigns: A systematic literature review. Journal of Information Technology & Politics, XIII(1), 72-91.

Latinobarómetro (2018). Informe 2018. Latinobarómetro. Corporación Latinobarómetro.

Lévy, P. (2009). La mutation inacheveé de la sphère publique. Signo y pensamiento, 36-43.

Lipset, S. (1960). Political man: The social bases of politics. Nueva York: Doubleday.

Lobo, S. (2017). Cómo influyen las redes sociales en las elecciones. Nueva Sociedad, (269), 40-44.

Magnani, E. (2017). Big data y política: El poder de los algoritmos. Nueva Sociedad (269), 44-55.

Manin, B. (1998). Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial.

Marroquín, A. (2015). La categoría de "lo popular-masivo" en el pensamiento de Jesús Martín Barbero (tesis de doctorado). Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, El Salvador.

Marshall, T. (1950). Citizenship and social class and other essays. Cambridge: University Press.

McCay-Peet, L. y Quan-Haase, A. (2017). What is Social Media and What Questions Can Social Media Research Help Us Answer? En L. Sloan y A. Quan-Haase (eds.), The Sage Handbook of Social Media Research Methods (pp. 13-26), Sage.

Mislove, A., Lehmann, S., Ahn, Y., Onnela, J. y Rosenquist, J. (2011). Understanding the demographics of twitter users. En Fifth international AAAI conference on Weblogs and Social Media.

Navia, P. y Ulriksen, C. (2017). Tuiteo, luego voto. El efecto del consumo de medios de comunicación y uso de redes sociales en la participación electoral en Chile en 2009 y 2013. Cuadernos.info, (40), 71-88.

Noelle-Neumann, E. (1974). The Spiral of Silence. A Theory of Public Opinion. Journal of Communication, (24).

Organización de los Estados Americanos (2014). Estudio sobre participación electoral en América Central. Preparado por el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría de Asuntos Políticos. Recuperado de: https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/EstudioParticipacionCA2015_s.pdf

Pachón, M., Peña, X. y Wills, M. (2012). Participación política en América Latina: un análisis desde la perspectiva de género. Revista de Ciencia Política, XXXII(2), 359-381.

Panebianco, A. (2011). Voz "Comunicación Política". En N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, Diccionario de política, México: Siglo XXI, pp. 263-268.

Pasquino, G. (2011b). Nuevo curso de Ciencia Política. México: Fondo de Cultura Económica.

Pearce, K. y Kendzior, S. (2012). Networked Authoritarianism and Social Media in Azerbaijan. Journal of Communication, (62), 283-298.

Pericás, J. M., Lozares, C., Cruz, I. y Barranco i Font, O. (2014). La homofilia/heterofilia en el marco de la teoría y análisis de redes sociales.Orientación metodológica, medición y aplicaciones. Metodología de encuestas, XVI(1).

Popper, K. (1977). El mito del marco común: en defensa de la ciencia y la racionalidad. Barcelona: Paidós Ibérica.

Powell, G. (1986). American voter turnout in comparative perspective. American Political Science Review, LXXX(1), 17-43.

Rawls, J. (1997). The idea of Public Reason revisited. The University of Chicago Law Review, LXIV(3), 765-807.

Ricaurte, P. (2013). Redes ciudadanas en la era digital: la nueva esfera pública. En Investigar las redes sociales. Comunicación total en la sociedad de la ubicuidad. México, D.F.: Razón y Palabra.

Rodríguez, C. (2017). Los usuarios en su laberinto: burbujas de filtros, cámaras de eco y mediación algorítmica en la opinión pública en línea. Virtualis, 57-76.

Rodríguez, R. y Ureña, D. (2011). Diez razones para el uso de Twitter como herramienta en la comunicación política y electoral. Comunicación y pluralismo, X, 89-116.

Sartori, G. (1998). Homo videns: la sociedad teledirigida. Buenos Aires: Planeta.

Schwartz, E. (1996). Netactivism: How Citizens Use the Internet. Newton: O'Reilly Media.

Starbird, K., Maddock, J., Orand, M., Achterman, P. y Mason, R. M. (2014). Rumors, False Flags, and Digital Vigilantes: Misinformation on Twitter after the 2013 Boston Marathon Bombing. Conference 2014 Proceedings, 654-662.

Stewart, B. y Quan-Haase, A. (2017). Twitter as Method: Using Twitter as a Tool to Conduct Research. En L. Sloan y A. Quan-Haase (Eds.), The Sage Handbook of Social Media Research Methods (pp. 51-265), Sage.

Toro, B. (2011). Medios Masivos de Comunicación: una construcción de la realidad. Revista Pequén, I(1), 108-119.

Tumasjan, A., et al. (2010). Predicting Elections with Twitter: What 140 Characters Reveal about Political Sentiment. En Fourth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media.

Van Dijk, T. (2012). Discurso y contexto: un enfoque sociocognitivo. Barcelona: Gedisa.

Vergeer, M. (2015). Twitter and Political Campaigning. Sociology Compass, IX(9).

Verón, E. (1996). La palabra adversativa. En E. Verón et al., El discurso político, Buenos Aires: Hachette, pp. 13-26.

Vesnic-Alujevic, L. y Van Bauwel, S. (2014). YouTube: A political advertising tool? A case study of the use of YouTube in the campaign for the European parliament elections 2009. Journal of Political Marketing, XIII(3), 195-212.

# LA DESINFORMACIÓN EN REDES SOCIALES: ALGUNAS REFLEXIONES

*Daniela Vega Alarcón*[46]

## RESUMEN

La desinformación en el ámbito digital es un fenómeno en aumento que traspasa hacia nuestra realidad cotidiana. La necesidad de financiar un sitio web mediante el aumento de tráfico y las motivaciones políticas son las razones principales de aumento. El acceso masivo a internet y a las redes sociales ha aumentado peligrosamente la circulación de informaciones erróneas. Pero se han desarrollado herramientas desde las mismas redes sociales, los profesionales de la prensa y para que los mismos usuarios eviten caer en estas malas prácticas.

**Palabras clave:** Facebook, posverdad, democracia.

Más rápido que un reguero de pólvora, la noticia corrió por el pueblo: la policía había detenido a dos secuestradores de niños. A través de WhatsApp, alguien alertó que habían capturado a dos sujetos de una banda que había ingresado al país para raptar pequeños y sacarles sus órganos, recordando que hace poco habían desaparecido tres menores. Otro mensaje convocó a la gente a juntarse fuera de la comisaría a esperar la llegada de los delincuentes. Alguien tocó las campanas de la municipalidad. Un tercero comenzó a transmitir en vivo por Facebook. En poco tiempo, más de cien personas se habían congregado afuera de la comisaría para exigir justicia y, sobre todo, castigo. La decisión estaba tomada, y la muchedumbre sobrepasó a la fuerza policial, sacó a los dos detenidos del edificio, a golpes, les roció gasolina y los quemó.

Pero los hombres linchados no tenían nada que ver con una banda internacional de traficantes de órganos ni de secuestradores de niños. Eran Ricardo Flores, de veintiún años, y su tío, Alberto Flores, de cuarenta y tres, detenidos por desorden en la vía pública[47].

46 Periodista Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Magíster en Comunicación y Periodismo Digital por la Universidad Mayor. Diplomada en Redes Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Encargada de Redes Sociales de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile.

47 La historia completa puede leerse en el sitio de la BBC en español: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46178633

La historia se repite, trágicamente, en distintos países. Una multitud enardecida, alertada por mensajes enviados por redes sociales o plataformas de mensajerías, lincha a el o los sospechosos por un rumor de ser parte de una banda de secuestradores o traficantes.

Es, quizás, la consecuencia más violenta de la desinformación que se potencia a través de las redes sociales, pasando del rumor a la acción más irremediable. Y una de las razones más urgentes por las que es necesario combatir las llamadas *fake news*: evitar que las informaciones falsas lleven a las decisiones equivocadas y al perjuicio que ello conlleva.

## 1. LA DESINFORMACIÓN

El rumor, la desinformación o la intención de entregar un mensaje erróneo o con un propósito oculto ha existido, probablemente, desde los principios de la humanidad. Es algo intrínseco a la comunicación: el objetivo de incidir en el pensamiento y las acciones de los otros.

Sin embargo, así como el desarrollo tecnológico e internet han traído, indudablemente, bienestar a nuestras vidas, también tienen desventajas que no pueden ser soslayadas. Una de ellas es la desinformación.

En vez de hablar de *fake news*, un término que ya se ha extendido en el uso cotidiano, vamos a referirnos a la desinformación que circula a través de las plataformas sociales. Es un concepto más acertado que *noticia falsa*, pues en su origen esta pieza de contenido esconde una intencionalidad de entregar información errónea con el propósito de generar una reacción específica y negativa: miedo, odio, animadversión, para movilizar a un público específico a una acción concreta.

### 1.1. RAZONES ECONÓMICAS

Existen dos motivaciones principales para generar desinformación en el ambiente digital. Por un lado, están las razones económicas: El financiamiento de un sitio web depende del avisaje. El mundo digital ha creado una nueva forma de intercambio: la economía de plataformas, un negocio que crea valor facilitando las interacciones directas entre dos o más tipos distintos de clientes (Rogers, 2016).

Amazon, Airbnb, Uber son distintos tipos de plataformas que, como intermediarios, conectan distintos tipos de necesidades: alojamiento, traslado o la compra de un sinfín de artículos. En el caso de las redes

sociales, también son plataformas que conectan distintos tipos de "clientes": los usuarios finales con los creadores de contenido y los avisadores. Un usuario común y corriente no paga por acceder al contenido, al menos no con dinero. Sí con la entrega de sus datos personales. El negocio es financiado, en este caso, por quienes invierten en instalar un determinado contenido: la publicidad y todos sus derivados.

Fuera de las redes sociales, pero dentro de internet, el sistema más común de publicidad *online* es Google Ads, que, en síntesis, coloca avisaje en su buscador y en diversos sitios y monetiza las visitas. Por ello, para que la página sea sustentable financieramente, debe tener un alto tráfico de visitas.

De ahí que los contenidos digitales deban ser lo suficientemente atractivos para generar la mayor cantidad de visitas. Para ello, se han generado diversas estrategias, buenas y malas. Están el SEO *(Search Engine Optimization)*, que es orgánico, y el SEM *(Search Engine Marketing)*, pagado, que buscan posicionar un sitio web en los primeros lugares de los buscadores mediante una combinación de buenas prácticas técnicas y de contenido.

Pero también se generan malos usos. Uno de ellos, es el *clickbait*, que busca atraer o manipular al usuario para que ingrese a un determinado contenido, ya sea un posteo de redes sociales o un sitio web, para generar ingresos por publicidad. Es en esta esfera en que se produce la desinformación, debido a que se publican muchos titulares e imágenes que llaman al engaño.

Una segunda desinformación es la motivación política o ideológica, y es de la que trata, principalmente, este ensayo.

## 1.2. QUÉ ES LA DESINFORMACIÓN

La Comisión Europea, en el informe del Independent High Level Group on fake news and online disinformation *A multi-dimensional approach to disinformation* (2018), explica esta preferencia por hablar de *desinformación* al involucrar contenido que no es del todo falso, sino información mezclada con hechos, incluyendo prácticas tan variopintas, pero que denotan intención de confundir o influir, como cuenta automatizadas (los llamados "bots"), redes de seguidores falsos, videos fabricados o manipulados, etcétera.

Por su parte, el *Diccionario* de la Real Academia Española utiliza el término *posverdad* para referirse a la "distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales"[48].

En estas definiciones hay, como principales elementos, la intencionalidad de confundir o crear una falsa realidad, una manipulación que, en el mundo de hoy, hace de la tecnología su principal aliada para crear una realidad alternativa.

En definitiva, cuando hablamos de desinformación nos referimos a todo un ecosistema destinado a crear y difundir información errónea, como menciona Claire Wardle (2018) en el sitio especializado First Draft.

En el mismo artículo, se definen siete tipos de desinformación, en una escala de menos a más, según su intención de engañar:

-Sátira o parodia: no pretende causar daño, pero posiblemente engañe.

-Conexión falsa: cuando los titulares, imágenes o leyendas no confirman el contenido.

48 Real Academia Española: https://dle.rae.es/posverdad

-Contenido engañoso: uso engañoso de información para incriminar a alguien o algo.

-Contexto falso: cuando el contenido genuino se difunde con información de contexto falsa.

-Contenido impostor: cuando se suplanta fuentes genuinas.

-Contenido manipulado: cuando información o imágenes genuinas se manipulan para engañar.

-Contenido fabricado: contenido nuevo que es predominantemente falso, diseñado para engañar y perjudicar.

Lamentablemente, existen muchos ejemplos de los que podemos echar mano, ya sea a nivel internacional como en nuestro país.

## 1.3. EL CASO CHILEZUELA

Un poco de historia reciente nos muestra que la primera vez que se nos hizo patente la entrega de información falsa a través de redes sociales con la intención de comunicar un mensaje distorsionado fue en la campaña presidencial de Estados Unidos de 2016, en la contienda de Donald Trump contra Hillary Clinton.

Es el hito en que los mensajes focalizados en redes sociales, principalmente en Facebook, buscaban construir una verdad que afectaba directamente a Clinton, y donde la Rusia de Vladimir Putin jugó un rol de intervención decisiva.

Parece ser que los momentos electorales hacen proliferar la desinformación, puesto que en Chile también se puede marcar un antes y un después en esta materia, durante la campaña electoral por la segunda vuelta entre Sebastián Piñera y Alejandro Guillier, en 2017.

En noviembre de 2017, el término *Chilezuela* se popularizó en plena campaña de segunda vuelta presidencial. Un *tweet* del excanciller y escritor Roberto Ampuero, junto a un comentario emitido por la diputada Érika Olivera en televisión, fueron los hechos que, como una bola de nieve, sembraron en el colectivo la idea de izquierdización extrema del candidato de la Nueva Mayoría.

El 28 de noviembre de ese año, Ampuero compartía en la red social Twitter un supuesto *tweet* de Nicolás Maduro apoyando a Alejandro Guillier con el siguiente mensaje: “Nicolás Maduro respalda al ‘Compañero Alejandro Guillier’. Esto no es campaña del terror, sino lisa y llanamente la campaña del chavismo y castrismo en favor de Guillier.”.

Sin embargo, se trataba de una cuenta falsa de Maduro, como recogieron medios como Cooperativa. No obstante, el *tweet* de Ampuero[49] fue profusamente compartido y fue, según analistas políticos, uno de los ejes de una campaña que buscaba asimilar al candidato Guillier con el líder de Caracas.

49 Se puede revisar el tweet aquí: https://twitter.com/robertoampuero/status/935523776808308736?s=20

Un segundo momento importante fue una entrevista realizada por Érika Olivera, entonces recién electa diputada, quien afirmó al canal de televisión Mega, respecto a la candidatura de Alejandro Guillier: "A mí no me gustaría tener un país como Venezuela. Y lo digo sinceramente. No me gustaría que mis hijos vieran una realidad como la que vemos a través de los medios de comunicación, lo que están viviendo millones de venezolanos".

En una segunda frase señaló que, de ganar Guillier, "lo más probable es que vayamos hacia allá y eso es lo que yo como persona de esta sociedad no quiero eso para mi país, no quiero eso para Chile. **Quiero un país libre, quiero un país que tenga oportunidades, un país que progrese".** [50]

A pesar de que Ampuero, veinticinco horas después, reconoció que había compartido un *tweet* falso, tanto su publicación como la afirmación de la diputada Olivera -quien también la explicó posteriormente- en un noticiero nacional contribuyeron a crear el que sea probablemente el primer episodio de desinformación electoral en la era de las redes sociales en nuestro país: Chilezuela.

El término se propagó por redes sociales, principalmente en Twitter y Facebook, a favor o en contra, con acusaciones de los distintos actores políticos de que se desarrollaba una campaña del terror en contra de Guillier.

¿Cuánto afectó este hecho los resultados de la segunda vuelta, que dieron como ganador a Sebastián Piñera? Es difícil de medir. Pero hay coincidencia en que esta sería la primera vez que en Chile hubo una cierta intención por utilizar las redes sociales para influir en una elección.

Como muchas cosas que circulan por redes sociales, sobre todo en un país como el nuestro, en que los apodos y nuevas palabras nacen con gran facilidad, es difícil saber cómo se creó el término *Chilezuela*.

50 Las declaraciones fueron extraídas de la siguiente nota de prensa: https://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/11/21/884266/Erika-Olivera-por-balotaje-No-me-gustaria-tener-un-pais-como-Venezuela.html. La parlamentaria dijo, posteriormente, que no había sido un ejemplo correcto: https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-bio-bio/2017/12/05/erika-olivera-y-chilezuela-no-fue-un-ejemplo-correcto-me-falto-experiencia-politica.shtml

Sin embargo, en su versión *online* del 19 de noviembre de 2017, el diario *La Tercera* publica una entrevista que da más luces sobre cómo un contenido puede ser usado como una estrategia en medio de una campaña electoral.

*Se trata del texto titulado: "Habla el hombre que se adjudicó el término 'Chilezuela': 'En ningún caso esto fue una campaña del terror'". Es una entrevista a un militante UDI de Concepción, Mario Cáceres, quien cuenta cómo, tras escuchar a Érika Olivera, ideó el término y una bandera que mezclaba la de Chile con la de Venezuela, y lo viralizó por redes*[51].

Las declaraciones de Cáceres llaman la atención, pero no necesariamente porque sea, realmente, el autor del bulo al que se le atribuye la victoria de Piñera por sobre Guillier, sino porque al explicar sus motivaciones para hacer este meme da cuenta de las razones que se repiten, probablemente, en muchas de las piezas de desinformación que nacen en internet.

Respecto al impacto de la frase, Cáceres  explica, en primer lugar, que es una persona "seria". Además, aclara que al acuñar el término *Chilezuela* no buscaba hacer una campaña del terror. No obstante, se refiere a él como una "estrategia", **porque durante las campañas políticas "todo se puede dar".**

Esta afirmación sobresale porque es muy parecida a una justificación de por qué es necesario falsear una realidad, o al menos torcerla lo suficiente como para que aparezca distorsionada. Un terreno de juego donde se diluye la ética para conseguir el fin preciado de influir en las decisiones de los otros, a costa de cualquier argumento.

## 2. LA HISTORIA SIN FIN

Al parecer, el futuro no se presenta muy esperanzador. Diversos estudios dan cuenta de cómo la desinformación se propaga mucho más rápido que la información verdadera. Ya en 2018, la empresa consultora Gartner, especialista en temas tecnológicos y de comunicación, anunciaba en sus *Predicciones tecnológicas para el 2018*, que en 2022 el público occidental consumiría más noticias falsas que verdaderas. No habrá suficiente capacidad, ni material ni tecnología para eliminarlas, lo que podría transformarse en un problema bastante serio, considerando que no solo afectará el consumo de medios, sino el fraude en servicios financieros, entre otros[52].

Estamos en medio de una nueva revolución: la era digital. Internet ha acelerado el flujo de información a una velocidad en que no hay capacidad humana para procesarla, categorizarla ni digerirla. Basta hacer un pequeño ejercicio: ¿A cuántas pantallas se enfrentan cada día y cuánto tiempo permanecen conectados a ellas? El consumo aumenta exponencialmente, a una velocidad que dificulta el análisis profundo de cualquier materia.

Un estudio de Comscore, de marzo de 2020, muestra que en Chile a esa fecha había casi catorce millones de perfiles en Facebook; 6,7 millones en Instagram, y 3,2 en Twitter. Una audiencia considerable, con todos sus datos demográficos y personales al alcance de quien pueda pagar por focalizar su mensaje.

Internet y la estructura de las redes sociales aumenta exponencialmente la viralización de contenido. Nunca antes habíamos tenido la posibilidad de compartir, crear y modificar contenido y la posibilidad de que nuestras opiniones puedan llegar a cualquier parte del mundo. Esa es una de las características que

51 La entrevista completa está disponible aquí: https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/habla-el-hombre-que-se-adjudico-el-termino-chilezuela-en-ningun-caso-esto-fue-una-campana-del-terror/407757/

52 La noticia completa está disponible aquí: https://www.esan.edu.pe/apuntes-empresariales/2018/01/predicciones-de-gartner-para-las-tecnologias-de-la-informacion-de-los-proximos-anos/

quizás han hecho más atractivo el uso de redes sociales: la conexión y el encuentro. Primero, con nuestros familiares, amigos y cercanos. Y luego, con cualquiera con quien compartamos alguna idea, pensamiento, *hobby*, gusto musical, etc.

## 2.1. CÓMO LLEGAMOS AQUÍ

Todo esto se inició con la masificación de la World Wide Web en la década de los noventa del siglo XX. Pasamos de la web 1.0 a la web 2.0 en solo algunos años, según cómo la tecnología estaba cambiando los viejos modelos de comunicación masiva principalmente unidireccionales, en que un solo emisor (un canal de televisión o un periódico, por ejemplo) enviaba un mensaje a un público masivo e informe. A medida que la informática iba avanzando y masificándose, este modelo se transformaba en un sistema en que el *feedback* o la retroalimentación se hacía en menor tiempo.

Con ello, cambiaron muchas cosas: la periodicidad con que los medios de comunicación se actualizaban, la forma en que la agenda de noticias se construía y hasta la concentración en la propiedad de los medios. Cualquiera con acceso a un computador e internet y con mínimos conocimientos podía subir un sitio de noticias o de algún tipo de información especializada. Se masifican los sitios donde crear las primeras páginas web, como Geocities (1994), y blogs, como Blogger (1999).

En 1997, Andrew Weinreich crea Six Degrees, la primera plataforma basada en una agenda de contactos y con la premisa de que las personas estamos conectadas unas con otras hasta por seis grados de separación. "Quien se uniera a Six Degrees podía crear un perfil propio, ver los perfiles de sus amigos, enviarles mensajes o buscar servicios como fontaneros o médicos en su zona que estuvieran vinculados a sus contactos", explica la BBC en una nota sobre la historia de esta red[53].

La idea de conectar a personas a través de internet fue tan poderosa, que comienzan a aparecer nuevas propuestas: Friendster (2002) y MySpace y Linkedin (2003), todas precursoras de la que podría ser la red social por excelencia: Facebook.

Creada en 2004 por Marck Zuckerberg junto a Eduardo Saverin, Dustin Moskovitz y Chris Hughes, primero como una forma de conectar estudiantes en la Universidad de Harvard, hoy la madre de todas las redes sociales posee 2.500 millones de usuarios en todo el mundo. Y ha sumado nuevas plataformas, como WhatsApp (1.600 millones de usuarios) e Instagram (1.000 millones de usuarios).

Tal como mencionamos anteriormente, Facebook, como las redes y aplicaciones sociales tecnológicas en general, no es solo una red social, sino más bien una plataforma de negocios, en que el principal activo son, precisamente, los datos de sus millones de usuarios y la posibilidad de las marcas, empresas y medios de comunicación de llegar directamente a cada uno de sus públicos objetivos con muchísima más precisión que cualquier publicidad en otros lugares, como medios de comunicación, anuncios callejeros, postales, etcétera.

Es en esta red social, en la que muchos ya nos hemos habituado a encontrarnos, donde la desinformación comienza a proliferar.

Podemos definir a las redes sociales como plataformas que permiten a individuos (1) construir un perfil público o semippúblico dentro de un sistema de generación de contenido, (2) articular una lista de otros usuarios con los que comparten una conexión y (3) ver su lista de las conexiones y las hechas por otros dentro del sistema (Boyd y Ellison, 2007).

53 La historia fue recogida por la BBC: https://www.bbc.com/mundo/noticias-48558989

Halpern (2019) explica cómo, si bien la tecnología y la masificación de su acceso nos hacen creer que hoy somos todos productores-consumidores de contenido -el ya muy mencionado concepto de *prosumidor* o *prosumer*-, esto no es tan así. Echando mano a la ley de Pareto, explica que:

> (...) si bien los usuarios hoy pueden generar y compartir contenido, esta es una operación que realiza de forma activa únicamente un grupo particular de los usuarios de internet y por ende, no debería ser algo abismalmente respecto de lo que ya hemos visto a lo largo de la era de los medios de comunicación de masas. Sí, hay nuevos actores y dinámicas a considerar, pero las nuevas reglas del juego digital no necesariamente resuelven de raíz el problema de la desigualdad en la generación de contenido mediático ya que siguen siendo unos pocos los que comunican efectivamente a muchos, concentrando así poder e influencia.

El mismo autor menciona las *affordances* de las redes sociales, que podrían entenderse como lo que las plataformas permiten realizar a los usuarios. Esto incluye no solo lo que los creadores pensaron a la hora de su diseño, sino también todo el potencial que el usuario puede darles. Se trata de un aspecto bastante interesante, porque se podría inferir que el uso de redes sociales ha ido modelando el comportamiento de las personas. Según Halpern, estas *affordances* son:

1. Generación de contenido: Ya hemos mencionado cómo el advenimiento de internet permitió abaratar costos de producción y poner al alcance de cualquier persona la posibilidad de crear contenido en un formato similar a un medio de comunicación.

2. *Tagging*: Para navegar en esa inmensidad que es hoy la World Wide Web es preciso mantener un orden o categorización. Esto es precisamente el *tagging*. Podemos entenderlo mejor al revisar sitios como Netflix o TripAdvisor, donde toda la información está indexada, de forma que sea más encontrable por cualquier buscador.

3. Evaluación: Quizás el más relevante para el análisis de la desinformación. Hoy, los usuarios estamos constantemente evaluando. Existe la evaluación activa y la pasiva. La activa es cuando cualquiera de nosotros, por ejemplo, califica un servicio con estrellas o un contenido con un "Me gusta". La pasiva se hace por el reconocimiento de los patrones de navegación y por la interacción con el contenido. Posee tres niveles: el primero, relativo al impacto social, cuantifica las interacciones de la plataforma (es, por ejemplo, lo que los medios utilizan para definir la noticia o el video más visto); el segundo son los sistemas de filtrados de información, que llevan a las plataformas a reconocer los patrones de navegación, lo que permite ofrecer contenidos sobre la base de comportamientos anteriores (por ejemplo, nuevamente, lo que hace Netflix o portales de venta como Amazon); el tercer tipo de evaluación está enfocado en lo social, haciendo recomendaciones por similitudes con otros usuarios.

4. Cultura del perfil: Las redes sociales permiten a los usuarios crear su "tarjeta de presentación" sobre la base de los datos que les solicitan y lo que ellos mismos desean mostrar.

Estos elementos son claves para entender cómo funciona la desinformación gracias a las redes sociales. Nos encontramos en una plataforma, más o menos cerrada, donde comenzamos a conectar primero con los más conocidos de nuestro mundo *offline*, para luego encontrar personas que piensan como nosotros, que tienen nuestros mismos intereses e ideología. Y nuestro *timeline* o nuestro *feed* comienza a llenarse de opiniones similares, creando la falsa sensación de que nuestra opinión es la predominante. La realidad que antes construían los medios de comunicación se traslada a una esfera mucho más pequeña, más individual, en que cada uno ve su propia verdad como la única.

Esa es la llamada cámara de eco: un bucle de contenidos en las redes sociales de un usuario o un grupo de usuarios, habilitada gracias a los patrones de reconocimiento y a todos los filtros ya descritos, que construyen los algoritmos con los que funcionan sitios como Facebook y Twitter.

Y esto es lo que permite que surjan y crezcan las teorías más delirantes, como el terraplanismo, los movimientos antivacunas, o la relación entre la ONU, ciertos líderes mundiales y una supuesta red de pedofilia.

Pasamos, entonces, de una gran arena del debate público a varias arenitas: "Encerrados en nuestras arenitas virtuales, nos encontramos muchas veces aislados de la información que puede poner en riesgo o incomodar nuestra visión de mundo", explica el periodista Diego Salazar en su lúcido libro *No hemos entendido nada*, de 2018, donde hace el ejercicio periodístico de seguir y desbrozar varias informaciones falsas que saltan desde las redes sociales a los medios de comunicación y analiza la labor de los profesionales de la prensa frente a estos fenómenos.

## 3. EL CONTEXTO Y LA POLARIZACIÓN

No estamos en un año fácil. A nivel global, debido al COVID-19, los países han visto caer sus economías y aumentar los problemas sociales. La pobreza se ha acrecentado y los más desprotegidos han sido los más afectados por esta pandemia.

Chile, a su vez, se enfrenta a un panorama político social sumamente agitado, que comenzó con el estallido social del 18 de octubre de 2019 y luego el proceso constituyente. Sumado a la crisis sanitaria, ha sido un ciclo particularmente agitado y donde las redes sociales juegan un rol esencial respecto a la circulación de información.

Al revisar el *Digital News Report 2020*, elaborado por el Reuters Institute, salta a la vista esta tensión en la que vivimos:

> La realidad político social de cada país se convierte en la variable determinante para el desarrollo de este tipo de industria. Países donde la ciudadanía percibe un mayor grado de corrupción, donde existe un alto grado de polarización política y/o han surgido movimientos y líderes populistas son más propensos a que noticias falsas obtengan un mayor alcance. La mayoría de las noticias falsas políticas tienen relación con temáticas que abordan la "crisis de confianza" y "crisis valórica".

Dentro de los hallazgos que entrega este organismo de la Universidad de Oxford está precisamente la creciente preocupación por la desinformación. En cuanto al consumo de medios, si bien la crisis del coronavirus ha llevado a las personas a retomar los medios tradicionales, con la televisión a la cabeza, el uso de redes sociales también ha aumentado significativamente. WhatsApp lidera en este ámbito, con un aumento porcentual de 10% en su uso.

Es destacable comprobar que, en medio de una crisis como la que vivimos, la gente retorne al consumo de medios tradicionales. Pero, de todas formas, las redes sociales comienzan a perfilarse como una forma válida de informarse. Una actualización del estudio del Reuters Institute, realizado en abril, en plena pandemia, dio cuenta de que la gente combina los medios tradicionales con los *social media.* Añade el texto:

> Quienes confiaban en los medios tenían más conocimiento sobre la crisis del coronavirus, en tanto que no se detectó un patrón consistente y significativo entre quienes confiaban en varias plataformas, incluyendo las redes sociales: no estaban más informados pero tampoco mal informados, a pesar de ciertos temores en ese sentido.

En el caso de Chile, se señala:

> (...) tras el estallido social por el estándar de vida y la desigualdad, la confianza ha caído significativamente en el último año (-15) . En un país con la mayor concentración de medios en Latinoamérica, los periodistas son vistos como parte de una clase política poco representativa y hay resentimiento en las calles sobre la cobertura en TV y en prensa escrita.

Parece ser que los ciudadanos de este país consideran que la prensa está demasiado cercana a las élites y no dirige suficiente atención a las quejas de las personas.

Surge, además, la necesidad de la gente de distinguir lo verdadero de lo que no lo es. En ese sentido, en el informe se precisa que el 65% de los chilenos están preocupados por distinguir las noticias falsas de las que no lo son.

El informe señala que, en forma global, es alta la preocupación por la desinformación y su relación con la política, donde los líderes representan una gran fuente de mensajes erróneos y donde Facebook se convierte en el canal principal de difusión de información falsa.

Esta relación entre líderes y desinformación cobró su máxima expresión este año con lo que podríamos llamar el *affaire* entre Donald Trump y Twitter. La duda planteada por el Presidente de Estados Unidos respecto a un eventual fraude con los votos emitidos por correo, y luego, en noviembre, cuando tras las votaciones Trump anunciaba un posible fraude electoral, han estado entre las principales peleas con la red social.

Ya se ha hecho costumbre, incluso, que Twitter advierta mediante un letrero que el contenido que escribe el líder norteamericano puede ser engañoso, e invite a la gente a obtener más información.

Lo mismo ha pasado con otras personalidades durante la pandemia, como el cantante español Miguel Bosé y su postura conspiranoica respecto al COVID-19.

La realidad local no está exenta de este tipo de desinformaciones. Ya vimos, al inicio, cómo un hecho de estas características probablemente cambió el resultado de la última elección presidencial.

Pero un año tan agitado como el que hemos tenido y con tantos eventos electorales como lo será el 2021 es un escenario ideal para que proliferen los mensajes errados.

El proceso constituyente ha demostrado ser un tema que está constantemente sobre la palestra y que es objeto de ataques de desinformación que llaman a la confusión de las personas. Por ejemplo, que la Convención Mixta se refería a que serían mitad hombres y mitad mujeres, o al gasto que representará el órgano constituyente, o si se debía marcar el voto con las iniciales AC (Asamblea Constituyente).

Lo mismo continuará ocurriendo, seguramente, en los meses que vienen, en la medida que aumenta la efervescencia electoral.

## 4. CÓMO COMBATIR LA DESINFORMACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL USUARIO

Parece ser que combatir la desinformación es difícil y utópico. La respuesta a este tipo de problemas, desde donde se lo mire, tiene que ver con mayor educación para los usuarios.

Al ritmo que ha ido evolucionando la tecnología, solo hay pocos que pueden mantenerse al día respecto de los distintos avances y de los nuevos lenguajes y códigos que aparecen cada vez más rápido. Por eso, urge en nuestro país una política de alfabetización digital. No solo aprender los elementos técnicos (cómo se usa un dispositivo, cómo navegar por internet, cómo ingresar a una red social), sino que también enseñar a leer las múltiples capas que puede tener un mensaje o las imágenes.

No está de más recordar algunos consejos básicos para los usuarios, que a veces se olvidan en la vorágine informativa que nunca se detiene. Es bueno en redes sociales y sitios web considerar lo siguiente:

a) Desconfiar de los títulos grandes y en mayúsculas. Son titulares diseñados para apelar a la emotividad y generar interés y, por tanto, *clicks* en redes sociales, puesto que resaltan más en nuestra línea de tiempo y actualizaciones de las redes.

b) Analizar la sección “Acerca de” o “About” del sitio. En este apartado de una página web se puede conocer quién está detrás de la página: el equipo, cuál es el financiamiento y otras características fácilmente verificables. Esta es información que no está disponible o está desactualizada en los sitios para distribuir contenido falso.

c) Chequear los links y las citas. ¿Hacia dónde dirigen los enlaces del contenido? De lo contrario, puede considerarse que es un sitio sospechoso y no debería compartirse. También se recomienda que las citas se busquen en Google u otro buscador, para verificar que corresponden a las personas a las que se les atribuyen.

d) Realizar una búsqueda inversa de imágenes. Google posee una modalidad de búsqueda de imágenes que permite determinar de dónde viene determinada foto. Con ello, es fácil saber si las fotografías que se utilizan en un artículo determinado están modificadas o sacadas de contexto.

e) Respirar y contar hasta 10 antes de compartir algo, sobre todo cuando es una noticia demasiado rimbombante. A todos nos ha ocurrido. La mente nos juega una mala pasada y, mucho antes de que nos demos cuenta, estamos compartiendo un contenido sin aplicar ninguna estrategia de verificación. Ocurre con el anuncio de muerte de un artista o cualquier cosa que le pueda ocurrir a un famoso. También, con ciertos eventos que podrían estar ocurriendo en nuestra ciudad: una pelea, un robo. Antes de que los filtros de nuestros cerebros se activen -¿Quién publica la información? ¿Reconozco algo de la imagen que me indique que es de mi país o ciudad?)-, apretamos el botón de compartir o enviar y contribuimos, sin querer, a propagar la desinformación. Ni siquiera los periodistas estamos exentos de eso. Tenemos ese gustito por la primicia que, en ocasiones, nos juega en contra y evita que utilicemos todas las herramientas con las que trabajamos para verificar una información.

## 5. CÓMO COMBATEN LA DESINFORMACIÓN LAS REDES SOCIALES

En 2018 estalló el caso de Cambridge Analytica, una consultora que mediante la aplicación de un test de personalidad en Facebook logró acceder a cincuenta millones de usuarios y cruzar sus datos para luego usarlos para manipular a las personas durante las campañas presidenciales de 2016 en Estados Unidos.

Fue una potente muestra del poco resguardo y la facilidad con que los contenidos pueden ser manipulados en redes sociales. No solo significó una serie de investigaciones sobre la red social, tanto en el Parlamento británico como en el Congreso de Estados Unidos, sino que además afectó su patrimonio económico, con importantes pérdidas en la bolsa.

Pero, además, Mark Zuckerberg, como cabeza de Facebook, salió al paso en la propia red social. “Tenemos la responsabilidad de proteger sus datos, y si no podemos, entonces no merecemos atenderlo. He estado trabajando para comprender exactamente qué sucedió y cómo asegurarme de que esto no vuelva a ocurrir”, dijo el 21 de marzo de 2018[54].

La estrategia de Cambridge Analytica apuntaba a insertar mensajes de acuerdo a los perfiles de los usuarios que entregaron sus datos y los de sus amigos al realizar el test psicológico y puso sobre alerta respecto de algo que ya se venía discutiendo: nuestra privacidad y el nivel de control que tenemos sobre ella en una red social.

Junto con ello, qué tan fácil es manipular los contenidos para que apunten, precisamente, a nuestros principales temores: la delincuencia, la pedofilia, incluso lo que algunas personas entienden como una invasión de inmigrantes.

No hay que olvidar que las redes sociales son plataformas de negocio. Aunque para nosotros, los usuarios, sean gratis, su real fuente de financiamiento es la publicidad, la que posee dos características que son

54 Se puede revisar el texto completo en inglés aquí: https://www.facebook.com/zuck/posts/10104712037900071

tanto beneficiosas como potencialmente peligrosas: es un avisaje barato y altamente focalizado, donde se puede apuntar a un público objetivo muy específico, sobre la base de su ubicación geográfica, género, edad, gustos, hobbies, etc.

El aumento de la circulación de contenidos falsos ha llevado a que compañías como Facebook, Twitter y Google ideen medidas y herramientas para controlar la desinformación.

En el caso de Facebook, la compañía entrega la posibilidad de reportar un contenido cuando parece ser una noticia falsa. Pero, además, ha generado alianzas con organismos de distintos países, para combatir la desinformación a nivel local. En el caso de Chile, por ejemplo, Facebook se unió con el Servicio Electoral para el plebiscito sobre el proceso constituyente, se reunió con los partidos políticos y estableció ciertas reglas para el avisaje de las campañas.

Lo mismo ha ocurrido con la pandemia. Facebook publica un centro de información sobre el coronavirus en su pantalla principal, en el menú de la izquierda, que lleva a una página especial con mucho contenido verificado y de fuentes oficiales (en el caso de Chile, se puede acceder a los datos oficiales del Gobierno y del Ministerio de Salud, por ejemplo).

Twitter, por su parte, ha implementado varias estrategias contra la desinformación. En el caso de esta red, una de las principales amenazas son los llamados "bots", cuya función es generar mensajes automáticos. Con ese mecanismo, se manipulan, por ejemplo, las tendencias o *trending topics*, creando la falsa sensación de que un tema u opinión determinada tienen muchos más seguidores o gente conversando al respecto.

Una de las medidas implementadas por Twitter fue, precisamente, la limpieza de los perfiles. En 2018, eliminó cuentas inactivas y presumiblemente falsas, alrededor de setenta millones[55].

Otra medida tomada por la empresa fue la de poner letreros de advertencia, en *tweets* que inducían a error o que derechamente entregaban información falsa, tal como se mencionó con los casos de Donald Trump y de Miguel Bosé.

Una última estrategia de Twitter es recordar a los usuarios abrir el enlace antes de retuitear una información, de manera que la persona pueda verificar si se trata de un contenido confiable.

En el caso de WhatsApp, donde la desinformación parece ser más incontrolable al estar las cuentas cifradas, también se han implementado medidas. Una de ellas es poner una doble flecha en los mensajes que han sido reenviados en múltiples ocasiones. La otra es poner un límite en la cantidad de veces en que un contenido puede ser enviado a otras personas.

## 6. ¿Y LOS MEDIOS? EL *FACT CHECKING*

El *fact checking* se ha convertido, en los últimos años, en una especie de nuevo género periodístico. Se trata, principalmente, de sitios *online* que se dedican, mediante una metodología, a definir si determinada información, que suele ser masivamente difundida o viral, es verdadera o falsa.

Esta metodología consiste, habitualmente, en seleccionar contenidos que han sido profusamente compartidos o declaraciones de autoridades o figuras connotadas y examinarlos. Para ello, se consulta a la fuente inicial (quién dijo algo) o a fuentes oficiales, luego se contrasta con la información y se clasifica en

55 Aquí se pueden leer las razones de esta eliminación masiva de cuentas y a qué perfiles afectó. https://www.abc.es/tecnologia/redes/abci-twitter-eliminado-70-millones-cuentas-falsas-201807101106_noticia.html#vca=mod-sugeridos-p1&vmc=relacionados&vso=twitter-ha-borrado-70-millones-de-cuentas-falsas-en-dos-meses&vli=noticia.foto.tecnologia

diversas categorías establecidas por cada sitio, que van desde el verdadero hasta el falso, en un continuo donde puede haber ciertos matices.

Se ha generado todo un circuito de *fact checking*, con alianzas de medios locales e internacionales, que buscan entregar información precisa o aclarar ciertas "verdades" que circulan, principalmente, en redes sociales.

En el caso de Chile, son varios los organismos que realizan este trabajo. Algunos de ellos son:

**Plataforma Contexto (www.plataformacontexto.cl).** Se trata de una de las últimas iniciativas creadas, en medio del proceso constituyente. Es una alianza de cuatro organizaciones: Humanas, Espacio Público, Universidad Diego Portales y el Observatorio Ciudadano, cuyo propósito, declarado en su sitio web, es, entre otros, velar por la transparencia del proceso constituyente, monitoreando sus distintas facetas y etapas. En ese marco, una de sus líneas es chequear la información que circula relativa a la redacción de una nueva Constitución.

**Fake News Report (@fakenews_report).** Es una cuenta de Instagram que se dedica a la verificación de diversa información política y de contingencia nacional. En este caso, es una de las pocas "nativas" de una red social, pues su trabajo se despliega principalmente en Instagram. Ha verificado datos del estallido social en Chile, leyes en trámite en el Congreso, como el retiro del 10% de los fondos previsionales, y sobre el proceso constituyente. Es la que entrega menos datos acerca de quiénes están detrás de la iniciativa, pero es valorable que esté en una plataforma en que cada vez circulan más noticias y donde cada vez más gente se informa.

**Fact Checking La Tercera (https://www.latercera.com/etiqueta/fact-checking/).** Es un apartado dentro del periódico *online* que, desde el estallido social y luego con la pandemia del COVID-19, se ha dedicado a aclarar varias informaciones que circulan diariamente. La principal bondad, aparte del profesionalismo con que se realizan los análisis, es que se trata de un medio de mucho tráfico, por lo que asegura que este tipo de contenidos pueda llegar de una forma más masiva.

**Factchecking.cl.** Es el proyecto de verificación de discurso público de la Facultad de Comunicaciones de la Universidad Católica de Chile. Funciona desde 2013. Como explican en el apartado de "Quiénes Somos", "durante un semestre académico los estudiantes entrenan y trabajan como verificadores en proyectos cuyo tema varía según la contingencia, que impliquen ejercer el rol periodístico del perro guardián dentro de una sociedad democrática. El resultado publicado es editado con estándares profesionales por un equipo conformado por profesores y ayudantes de cátedra".

**Fastcheckcl (https://www.fastcheck.cl/).** Se define como un medio independiente de *fact checking*, verificación y periodismo de investigación. Se inició en Instagram y, en mayo de 2020, estrenó página web. Explican que su motivación para hacerlo es que "en Chile el 70% de los y las chilenas declaran no saber cómo identificar una noticia falsa. La desinformación es un problema mundial, que puede provocar la muerte y heridas serias en las democracias".

## 7. PARA FINALIZAR

La desinformación es inevitable. Se propaga a un ritmo cada vez más frenético, en la medida en que la tecnología nos permite comunicarnos en forma más expedita y convertirnos no solo en meros receptores, sino también en creadores de mensajes.

Una de nuestras principales motivaciones como seres humanos es reducir la incertidumbre del mundo que nos rodea. Una de las formas de hacerlo es construir historias, mitos, ideologías y creencias que nos permitan aproximarnos a lo incierto con una especie de armadura de conocimiento, un enfoque que nos dé tranquilidad para explicar los fenómenos que nos ocurren a diario: los accidentes, las enfermedades, la política, la vida cotidiana.

En el contexto actual, donde las crisis parecen ser nuestra normalidad, recurrimos a la búsqueda de información en esta poderosa herramienta que es internet. Pero esa avalancha de datos que se nos viene encima es difícil de procesar. Recurrimos entonces a nuestro círculo social para ayudarnos a entender cómo ocurren las cosas. Esas "arenitas virtuales" que menciona Diego Salazar, que nos ayudan a entender el mundo de determinada manera.

Es paradójico que nunca antes hayamos tenido al alcance el acceso a tanta información distinta, tantas fuentes, especialistas y medios de comunicación y, a la vez, tendemos a encerrarnos cada vez más en las visiones que nos resultan más cómodas y tranquilizadoras.

Como usuarias y usuarios de estos nuevos medios y de esta autopista múltiple de información que es internet, necesitamos educación que nos ayude a discernir lo verdadero de lo falso, y variedad de voces que nos aporten perspectiva ante los hechos.

Las iniciativas tanto de redes sociales como de medios de comunicación y otros organismos, sin duda, aportan. Pero no son suficientes. Es necesario que la educación ayude, desde muy pequeños, a entender cómo operan los entornos digitales y cómo sacar el máximo provecho de los contenidos que estamos consumiendo, cómo cuidar nuestra privacidad y en qué ocasiones es mejor tomar lo que leemos con humor, precaución y, sobre todo, con mucha responsabilidad para evitar que una desinformación termine, incluso, con una desgracia como el asesinato de dos hombres linchados debido a un rumor que circuló por redes sociales.

Una última reflexión es sobre algo a lo que cada vez nos estamos acostumbrando más: el pago de los contenidos. En los últimos años invertir en suscripciones se está convirtiendo en una práctica habitual. Tal como pasamos de la televisión abierta a la televisión por cable, para huir de los comerciales, hoy se está haciendo más común comprar una membresía de determinados servicios: música, series, medios de comunicación.

De hecho, el Digital News Report menciona un aumento en el pago de noticias en línea en países como Estados Unidos y Noruega. Quizás aún es algo muy leve, pero es un tema que se está debatiendo cada vez más: cómo esto podría ser la muerte del *clickbait* y otras malas prácticas.

Quizás podría ser una solución para ayudar a disminuir los niveles de desinformación, aunque no es la panacea. Evidentemente, el pago de contenidos aumenta la brecha entre quienes tienen y quienes no tienen los recursos para costearlo.

Por último, queda también un amplio camino por recorrer en cuanto a regulaciones. Chile apenas tiene legislación al respecto. Es un tema complejo de abordar, por cuanto parece haber muy poca diferencia entre limitación a la desinformación y censura, entre libertad de expresión y proteccionismo excesivo. Pero es un tema en que debemos lograr los consensos necesarios, porque será, sin duda, una de las principales amenazas a la democracia en nuestro futuro inmediato.

## REFERENCIAS


Boyd, D. y Ellison, N. (2007). Social Network Sites: Definition, History and Scholarship. *Journal of Computer-Mediated Communication* (13) 1. Disponible en: https://academic.oup.com/jcmc/article/13/1/210/4583062

Comisión Europea (2018). *Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*. ISBN: 978-92-79-80420-5. Disponible en: https://op.europa.eu/s/oA3w

Cooperativa (2017). *El falso tweet de Maduro en apoyo a Guillier que se replica en redes sociales*. 28 de noviembre de 2017. [Consultado el 20-12-2020]. Disponible en: https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/presidenciales/el-falso-tuit-de-maduro-en-apoyo-a-guillier-que-se-replica-en-redes/2017-11-28/185916.html

Halpern, D. (2019). Capítulo 3, Affordances y Sistemas motivacionales.

Kemp, S. Digital 2020. Global Digital Overview. Data Reportal, enero 2020. [Consultado el 21-12-2020]. Disponible en: https://datareportal.com/reports/digital-2020-global-digital-overview

Martínez, M. (2018). *"Fake news" en México: cómo un mensaje de WhatsApp llevó a un pequeño pueblo a quemar vivos a dos hombres inocentes.* BBC. [consulta el 20-12-2020] Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46178633

Newman, N. *et al.* (2020). *Digital News Report 2020.* Reuters Institute for the study of journalism. ISBN: 978-1-907384-75-2. Disponible en: https://www.digitalnewsreport.org/

Rogers, D. (2016). *The Digital Transformation Playbook: Rethink Your Business for the Digital Age*. Nueva York: Columbia Business School Publishing. ISBN: 9780231175449

Salazar, D. (2018). *No hemos entendido nada. Qué ocurre cuando dejamos el futuro de la prensa a merced de un algoritmo*. Lima: Debate. ISBN: 978-612-4272-32-5.

Vega, F. (2020). Estado Social Media América Latina. Comscore, marzo 2020. [Consultado el 20 de diciembre de 2020]. Disponible en: https://www.comscore.com/lat/Prensa-y-Eventos/Presentaciones-y-libros-blancos/2020/El-estado-de-Social-Media-en-America-Latina

Wairdle, C. (2017). Noticias falsas, es complicado. *First Draft*. [Consultado el 20-12-2020]. Disponible en: https://es.firstdraftnews.org/2017/03/14/noticias-falsas-es-complicado/

# EL DERECHO DE ENMIENDA EN EL PROCESO LEGISLATIVO: UNA PERSPECTIVA COMPARADA DE CHILE Y ESPAÑA

# THE RIGHT OF AMENDMENT IN THE LEGISLATIVE PROCESS: A COMPARATIVE PERSPECTIVE OF CHILE AND SPAIN

*Pablo Urquízar M.*[56]

## RESUMEN

El presente artículo analiza el derecho de enmienda desde la perspectiva comparada de Chile y España, abordando sus fundamentos, su concepto, los legitimados activos para impetrarlo, sus límites generales y específicos, las clases de enmiendas existentes, los plazos involucrados, las formalidades de presentación y las principales conclusiones de diferencias y similitudes entre ambos países.

**Palabras clave:** Derecho de enmienda; iniciativa; proceso legislativo; límites.

## ABSTRACT

This article analyzes the right of amendment from the comparative perspective of Chile and Spain, addressing its foundations, its concept, the legitimate assets to impose it, its general and specific limits, the types of existing amendments, the deadlines involved, the filing formalities and the main conclusions of differences and similarities between both countries.

**Key words:** Right to amend; initiative; legislative process; limits.

56 Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Derecho (LLM) de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado en Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Chile. Correo electrónico: pablo.urquízar@gmail.com

## 1. INTRODUCCIÓN

Chile y España tienen múltiples diferencias en cuanto a su sistema político. Por un lado, el primero, es una república democrática y tiene un régimen presidencialista caracterizado por la figura del Presidente de la República, quien es elegido directamente por sufragio universal. El Presidente es, asimismo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, con amplias facultades colegisladoras (iniciativa exclusiva, urgencia y veto). Existe, además, un Congreso bicameral, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado, elegidos a través de un sistema electoral proporcional y un sistema judicial en cuya cúspide se encuentra la Corte Suprema.

Por su parte, España es una monarquía parlamentaria y tiene un régimen parlamentario donde se diferencia el Jefe de Estado (Monarca) del Jefe de Gobierno (Presidente del Gobierno). El Presidente es designado de forma indirecta por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados y nombrado por el Rey. El Parlamento corresponde a las Cortes Generales, compuesta por el Congreso de los Diputados y el Senado. Además, la máxima autoridad judicial corresponde al Tribunal Supremo.

Desde la perspectiva del proceso legislativo, no obstante la representación dual de la soberanía existente en Chile versus la representación exclusiva del pueblo español a través de las Cortes Generales, existen bastantes similitudes entre ambos países, dentro de las cuales se encuentra el derecho a enmienda[57] de los parlamentarios. Su relevancia radica en la posibilidad, connatural al legislador, de poder perfeccionar los proyectos de ley presentados y cuya tramitación está pendiente.

El presente trabajo pretende abordar el derecho a enmienda desde la perspectiva comparada de Chile y España, considerando sus fundamentos, su concepto, los legitimados activos para impetrarlo, sus límites materiales y formales, las clases de enmiendas existentes, los plazos involucrados, las formalidades de presentación y las principales conclusiones.

## 2. FUNDAMENTOS DEL DERECHO DE ENMIENDA

El artículo 69 de la Constitución Política de la República de Chile (CPR) señala que "todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto".

57 Para efectos del presente artículo las voces *enmienda* o *indicación* son consideradas lo mismo.

El derecho de enmienda en Chile tiene su justificación por la función propia de los colegisladores, tanto del Presidente de la República como de los diputados y senadores, que concurren a la formación de la ley de acuerdo con la CPR. En tal sentido, así como pueden presentar iniciativas legales -mensajes en el caso del Presidente de la República y mociones en el caso de los parlamentarios- también puede presentar enmiendas o indicaciones para perfeccionarlas.

El referido derecho es una expresión del aforismo jurídico *qui potest plus, potest minus* (quien puede lo más puede lo menos). En la misma línea se aplica el aforismo jurídico *accesorium sequitur principale* (lo accesorio sigue a lo principal), toda vez que la amplitud material de enmiendas que puedan presentar tanto el Presidente de la República como los parlamentarios dependerá necesariamente de la mayor o menor limitación que tengan en el derecho a la iniciativa, sustento principal. Y es que "el derecho a la indicación, emana del derecho a la iniciativa que tienen los colegisladores en la formación de la ley, en tal sentido, las indicaciones son parte de la naturaleza de la función legislativa y de ahí su relevancia e importancia, dado que, con ellas, se busca, cualquiera sea su modalidad, perfeccionar el proyecto de ley" (Urquízar y Aguilera, 2019: 67).

En España, la enmienda tiene similar justificación. Para Santaolalla (2013: 138), las enmiendas "no son otra cosa que iniciativas legislativas derivadas, esto es, propuestas normativas no formuladas autónomamente, sino en relación con una iniciativa principal, proyecto de ley o proposición de ley". Arce Janariz (1994: 151), señala que por "vía de enmienda, los proyectos y proposiciones de ley pueden verse rechazados, suplantados, ampliados con contenidos nuevos -inesperados o desechados incluso por sus autores-, privados de otros que se habrían querido sacar adelante, o modificados como condición -y garantía- de aceptación final". Para García-Escudero (2006: 232-233), el derecho de enmienda cumple tres principales funciones: por un lado, permite mejorar un texto que, aunque habitualmente preparado por la Administración central, puede adolecer de insuficiencias en su redacción e incluso de contenido; por otra parte, permite a los parlamentarios ejercer la función legislativa que constituye su razón de ser y, por último, permite a los parlamentarios de la Oposición alertar a la opinión pública de través de los medios de comunicación sobre los textos que implican una carga ideológica importante, así como presentar el mayor número de enmiendas para retrasar lo más posible el examen y aprobación de los proyectos.

Con todo, Arce Janariz nos indica la relevancia del derecho de enmienda desde otros ángulos. Así, las enmiendas fijan el objeto del debate parlamentario en el procedimiento legislativo; estas forman parte del derecho fundamental a la igualdad en el ejercicio de cargos públicos consagrado en el 23.2 de la Constitución Española (C.E.); las enmiendas pueden servir para que la mayoría corrija las desviaciones del Gobierno en la ejecución del programa; en la Oposición constituye un instrumento para revelar errores, censurar abiertamente o proponer alternativas políticas en cada materia o sector a legislar; y, por último, pero no de menor importancia, el del principio democrático, que encuentra en la facultad de las minorías para enmendar y discutir con la mayoría en condiciones de contradicción, oralidad y publicidad uno de sus rasgos irreductibles. Ello, sin olvidar, la virtualidad de las enmiendas como cauce de integración social al poder canalizar y ser expresión de demandas o reivindicaciones de los agentes sociales (Arce, 1994: 151-152). Para Redondo (2001: 191), las características de "la representatividad de la Asamblea y su carácter dialéctico y contradictorio, se proyectan en el procedimiento legislativo, siendo la enmienda un instrumento útil para la representación de intereses y para la concreción del debate." Una de las funciones más relevantes de las enmiendas sería, operar como un instrumento de control y servir como expresión de los grupos minoritarios.

## 3. CONCEPTO DEL DERECHO A ENMIENDA

El derecho de enmienda se ha conceptualizado en España como la "propuesta de modificación de un texto sometido a debate y aprobación parlamentaria presentada por un diputados o grupo parlamentario"[58]. Para García-Escudero (2012: 59), "el derecho de enmienda, o de modificación de las iniciativas legislativas, implica la facultad de la Cámara de ejercer en plenitud su poder legislativo, mediante la introducción de modificaciones en los textos que tramita, para obtener en el producto final del procedimiento (...) los dos objetivos que éste persigue: la mayor perfección técnica posible y el más amplio consenso de voluntades". Se ha vinculado necesariamente con la iniciativa legislativa, sin perjuicio de ser distintas para parte de la doctrina. Así, "por más que se asemejen las enmiendas a la iniciativa legislativa, aunque sea disminuida, en el sentido de que ambas pretenden someter a la consideración de la Cámara un texto sobre el que aquélla ha de deliberar y resolver, aceptándolo o rechazándolo en todo o en parte, la similitud es de orden lógico, pero su fundamento es diverso. De ahí, que existan diferencias sustanciales. Pueden señalarse como caracteres específicos de las enmiendas su carácter subordinado con respecto del proyecto o proposición al que se formulan, de forma que carecen de vida independiente o no existen sin una previa iniciativa legislativa, y su carácter puntual, frente a la generalidad del proyecto o proposición de ley (con la salvedad de las enmiendas a la totalidad de texto alternativo). La enmienda es el instrumento para complementar (mediante la adición o supresión) o modificar (enmiendas de sustitución) las iniciativas presentadas" (García-Escudero, 2012: 59-60).

En Chile se ha definido como "aquellos actos mediante los cuales, el Presidente de la República o los parlamentarios buscan crear, modificar o suprimir una expresión, inciso o artículo en un proyecto de ley que se encuentra en tramitación ya sea en la Cámara de Diputados o en el Senado" (Urquízar y Aguilera, 2019: 68). Se ha conceptualizado también como el "acto jurídico legislativo en virtud del cual el presidente de la República, diputados o senadores, efectúan 'adiciones o correcciones' y, en general, modificaciones a un proyecto de ley durante su tramitación ante el Congreso Nacional, siempre y cuando tengan una relación directa con las ideas fundamentales del proyecto en cuestión" (García y Contreras, 2014: 545). Por su parte, el Tribunal Constitucional chileno ha señalado que es "toda proposición tendiente a corregir o adicionar un proyecto durante la etapa de su discusión y aprobación"[59].

## 4. LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL DERECHO DE ENMIENDA

Por legitimación activa ha de entenderse la capacidad que tiene un sujeto activo del proceso legislativo para presentar enmiendas a un proyecto de ley. En Chile, la legitimación activa la tienen tanto el Presidente de la República como los diputados y senadores. "Las indicaciones pueden ser suscritas por uno o más parlamentarios. En el caso de las indicaciones del Ejecutivo, éstas, al igual que los mensajes, deben estar firmadas por el Presidente de la República y por el ministro respectivo" (Soto, 2015: 111). Con todo, el inciso segundo del artículo 118 del Reglamento del Senado de Chile establece una limitación al número de senadores que pueden concurrir con su firma para una enmienda. Así, se regula que estas deberán presentarse por escrito "por el Presidente de la República o por un máximo de cinco Senadores y sólo serán admitidas cuando digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales contenidas en el mensaje o moción con que se haya iniciado el proyecto".

58 Real Academia Española y Consejo General del Poder Judicial (2020). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Obtenido de https://dpej.rae.es/lema/enmienda

59 Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile, Rol N° 259-1997, c. 16.

En España, la legitimación activa pertenece a los diputados, senadores y grupos parlamentarios. El artículo 110.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados español (RCD) establece que "publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión". No obstante:

> (...) son los grupos los que gozan en plenitud de la facultad de presentación de enmiendas (...). En efecto, aunque pueden presentar enmiendas -según el artículo 110.1 del Reglamento del Congreso- los diputados y los grupos parlamentarios, han de hacerse algunas matizaciones a esta afirmación general: la presentación de enmiendas por los diputados requiere, según el Reglamento del Congreso (art. 110.1), la firma del portavoz del grupo a que pertenezca "a los meros efectos de conocimiento", trámite cuya omisión puede subsanarse antes del comienzo de la discusión en la Comisión; y las enmiendas a la totalidad sólo pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios (art. 110.3). En el momento actual, las enmiendas –como las proposiciones de ley- son presentadas exclusivamente por los grupos parlamentarios, habiendo desaparecido prácticamente las enmiendas de diputados, con excepción de las del Grupo Mixto, donde se presentan por tantos diputados como formaciones lo integran, también con la firma del portavoz (García-Escudero, 2012: 60).

En el caso de las enmiendas de totalidad, el RCD en su artículo 110.3 establece expresamente que los legitimados activos son solo los grupos parlamentarios, excluyéndose a los diputados individualmente considerados. Para Santaolalla:

> (...) exigencias como las presentes revelan el abierto predominio de los grupos parlamentarios en la vida interna de las Cortes, y la paralela sumisión y dependencia de los diputados, cercanos en muchos casos a una situación de impotencia. No solo carecen a título individual de la facultad de presentar proposiciones de ley, sino también, de esta otra de formulación de enmiendas, ambas exponentes tradicionales de la participación efectiva en la potestad legislativa de las Cámaras (Santaolalla, 2013: 302).

Por su parte, el artículo 107 del Reglamento del Senado español (RS) señala que "dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya publicado el proyecto o proposición de ley, los Senadores o los Grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas (...)".

## 5. LÍMITES DEL DERECHO DE ENMIENDA

En Chile, el derecho de enmienda tiene dos limitaciones: una de índole general y otra de índole específica:

**a) Limitación general.** Esta se refiere a la limitación impuesta por el artículo 69 de la CPR en el sentido de que no se admitirán las indicaciones "que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto". Se ha sostenido que "la idea matriz de un proyecto está constituida por la situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vida de su potestad normativa legal. Son únicamente las comprendidas en el mensaje o moción pertinente"[60]. Y es que "una indicación es una propuesta de cambio a la normativa contenida en un proyecto de ley con objeto de perfeccionarla, motivo por el que, necesariamente, ha de tener una vinculación próxima con la materia específica del proyecto, lo que la Constitución llama sus ideas matrices o fundamentales. De ahí que las indicaciones del todo ajenas al proyecto o cuya vinculación con el mismo sea remota, lejana, no resultan constitucionalmente admisibles"[61].

En tal sentido, la norma del artículo 69 de la CPR tiene "como objetivo impedir que al articulado del proyecto se introduzcan normas que no vayan encaminadas directamente a enfrentar el asunto substancial que dio origen a la iniciativa legislativa"[62]. Lo que está detrás es evitar las llamadas "leyes misceláneas". Estas

60 Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile, Rol N° 9-1981, c. 12.
61 Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile, Rol N° 719-2007, c. 25.
62 Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile, Rol N° 410-2004, c. 33.

son “aquellas que comprenden no sólo nuevos preceptos sino nuevas materias y conceptos extraños a los que se contuvieron en el mensaje o moción de iniciativa” (Silva Bascuñán, 2000: 125). Con todo, en esto el Tribunal Constitucional chileno ha reflexionado y ha señalado que “esta materia debe procederse con prudencia y un equilibrio adecuado, pues no por eliminar los llamados ‘proyectos misceláneos’ debe caerse en el extremo opuesto de rigidizar el sistema, pues en tal caso se corre el riesgo de trastocar todo el régimen formativo de la ley, impidiendo que por la vía de las indicaciones se enriquezca la iniciativa original, propósito básico que deben perseguir los órganos colegisladores en su función primordial de crear normas claras, sistemáticas y coherentes en beneficio de la certeza jurídica”[63].

En línea con el precepto constitucional citado, el artículo 24 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (LOCCN), dispone que “sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”. El inciso final del artículo 23 de la LOCCN define “como ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquéllas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda”.

**b) Limitación específica.** El artículo 24 de la LOCCN establece que “no podrán admitirse indicaciones contrarias a la Constitución Política ni que importen nuevos gastos con cargo a los fondos del Estado o de sus organismos, o de empresas de que sea dueño o en que tenga participación, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a tales gastos. En la tramitación de proyectos de ley los miembros del Congreso Nacional no podrán formular indicación que afecte en ninguna forma materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República, ni siquiera para el mero efecto de ponerlas en su conocimiento. No obstante, se admitirán las indicaciones que tengan por objeto aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que haya propuesto el Presidente de la República”. Se debe agregar a esto que las enmiendas o indicaciones no pueden ser firmadas por más de cinco senadores o diez diputados.

En España, por su parte, el derecho de enmienda también tiene limitaciones generales y específicas:

**a) Limitación general.** Si bien la C.E. no tiene ninguna norma expresa relativa a los límites materiales del derecho de enmienda, la jurisprudencia ha sido vacilante, sin perjuicio de que la doctrina ha estado conteste en que “todas las reglas de técnica legislativa coinciden en que el contenido de las leyes debe ser homogéneo, regulando una sola materia y, en la medida de lo posible, regulándola por entero” (García-Escudero, 2010: 62).

Al respecto, el primer fallo que abordó el asunto en el Tribunal Constitucional español sostuvo la ausencia de limitación material de las enmiendas. Así, señaló que “no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno”[64]. Sin embargo, el año 2011 el Tribunal Constitucional español cambió su doctrina, señalando la necesidad constitucional de una congruencia entre el texto y la enmienda. Así, ha dicho que “con carácter general, la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado. Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto”[65].

63 Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile, Rol N° 410-2004, c. 33.
64 Sentencia del Tribunal Constitucional de España, N° 99/1987, FJ 1.
65 Sentencia del Tribunal Constitucional de España, N° 119/2011, FJ 6.

En la misma línea, ha sostenido que "en efecto, la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad; sólo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa. Ello, trasladado al ámbito legislativo, supone que, a partir de un proyecto de ley, la configuración de lo que pretende ser una nueva norma se realiza a través de su discusión parlamentaria por la Cámara en el debate de totalidad como decisión de los representantes de la voluntad popular de iniciar la discusión de esa iniciativa, que responde a unas determinadas valoraciones de quienes pueden hacerlo sobre su oportunidad y sobre sus líneas generales; tomada esa primera decisión, se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda y legitimando democráticamente la norma que va a nacer primero mediante la discusión pública y luego a través de la votación o votaciones de la norma, según su naturaleza, como manifestación de la voluntad general democráticamente configurada"[66]. En tal sentido, "en el ejercicio del derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe respetarse una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado, so pena de afectar, de modo contrario a la Constitución, tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras"[67].

Para Santaolalla:

> (...) si la futura ley debe tener un único objeto, no puede admitirse que vía enmiendas, en el curso del procedimiento parlamentario, se caiga en una diversidad de objetos o materias regulados. Por eso enmiendas y texto enmendados deben tener una mínima congruencia material. Además, la falta de congruencia material entre las enmiendas y el texto principal genera unas consecuencias negativas particulares en el plano estrictamente parlamentario, que vienen a añadirse a las ya mentadas, con el consiguiente daño para el sistema constitucional. Por un lado, este tipo de enmiendas defraudan los requisitos establecidos para la presentación de proposiciones de ley, que es en definitiva lo que suponen, con la consecuencia de omitir una serie de trámites (toma en consideración, subsiguiente plazo de enmiendas, etcétera). Por otro lado, dificultan el trabajo de los parlamentarios, especialmente de la oposición, en la misma medida que posibilitan a la mayoría la introducción tardía de cambios sustanciales nuevos, hurtando así las ocasiones de debate y análisis que proporciona su tramitación separada (Santaolalla, 2011: 138-139).

**b) Limitación específica.** No pueden presentarse enmiendas contrarias a la C.E. Asimismo, existen materias que requieren una legitimación especial para su iniciativa, como la reforma de Estatutos de Autonomía (García-Escudero, 2006: 235). Otra limitación dice relación con aquellas enmiendas que, conforme al artículo 111.1. del RCD, "supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación". Similar limitación existe en el Senado. En tal caso, "el Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad" de acuerdo con el artículo 111.3 del RCD. Con todo, "el Gobierno podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios en cualquier momento de la tramitación, de no haber sido consultado en la forma que señalan los apartados anteriores" conforme al artículo 111.4 del RCD.

66 STCE. (2011). Sentencia del Tribunal Constitucional de España, N° 119/2011, FJ 6.
67 STCE. (2015). Sentencia del Tribunal Constitucional de España, N° 59/2015, FJ 5.

## 6. TIPOS DE ENMIENDA

En Chile, las enmiendas pueden clasificarse como enmiendas aditivas, supresivas o modificatorias. “Las primeras son aquellas que incorporan, usualmente una disposición, al proyecto de ley; las segundas son aquellas que suprimen algo a la iniciativa legal; y las terceras son aquellas que reemplazan ya sea total o parcialmente un inciso, un artículo o el proyecto de ley mismo” (Urquízar y Aguilera, 2019: 68). A estas se agregan las enmiendas sustitutivas, que, como bien lo señala Soto, “son aquellas que reemplazan íntegramente un proyecto de ley, sea este mensaje o moción” (Soto, 2015: 111). Es sobre estas últimas en donde existe algún tipo de limitación formal en el trámite en que se puede presentar. Así, se ha cuestionado la presentación de estas en el segundo trámite constitucional del proceso legislativo chileno.

En España existen las enmiendas de totalidad y al articulado. Las primeras, a su vez, se dividen en enmiendas de devolución o de texto alternativo.

El artículo 110.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) señala que “serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios”.

Por otro lado, “existen las enmiendas al articulado que son propuestas concretas de modificación del texto tramitado y pueden consistir en la adición, supresión o modificación de cualquier extremo” (Santaolalla, 2013: 301). El artículo 110.4 del RCD establece que “las enmiendas al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga”. A diferencia de las de totalidad, las enmiendas al articulado “son las que tienen más repercusión jurídica, ya que no es rara su aprobación, mientras que las de totalidad son rechazadas sistemáticamente, por lo que se quedan en lo testimonial” (Santaolalla, 2013: 301-302).

## 7. PLAZOS Y FORMALIDADES DE LAS ENMIENDAS

En Chile, la regulación de los plazos para la presentación de enmiendas se encuentra establecida en el Reglamento de la Cámara de Diputados (RCDCh) y en el Reglamento del Senado (RSCh). Así los incisos quinto y sexto del artículo 274 del RCDCh disponen que “las indicaciones podrán formularse tanto durante la discusión general como hasta el momento de cerrarse el debate respecto de cada uno de los artículos”. Aun así, “en la discusión particular, la comisión podrá fijar un plazo especial para la presentación de indicaciones acerca de todos o cada uno de los artículos del proyecto en estudio”. Asimismo, “las enmiendas para introducir artículos nuevos podrán formularse hasta la clausura del debate del último artículo del proyecto”.

Por su parte, en el Senado el inciso segundo del artículo 211 del RSCh establece que “las indicaciones se podrán presentar durante la discusión general o dentro del plazo que la Sala acuerde. Bastará que un Comité solicite plazo para formular indicaciones para que la Sala deba otorgarlo, no pudiendo ésta fijar uno inferior a un día (…)”.

En España, la regulación también se da a nivel reglamentario. Así, en el Congreso de los Diputados el artículo 110.1 del RCD señala que “publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento. La omisión de este trámite podrá subsanarse antes del comienzo de la discusión en Comisión.”.

Por su parte, el RS establece en su artículo 104.1 que "los proyectos y las proposiciones de ley aprobados por el Congreso de los Diputados y remitidos por éste al Senado se publicarán y distribuirán inmediatamente entre los Senadores (...)". A su vez, el apartado 2 del mismo artículo señala que "la Mesa, en la primera sesión siguiente a su recepción, declarará la competencia de la Comisión que haya de conocer del proyecto o proposición de ley, y dispondrá la apertura del plazo de presentación de enmiendas". El artículo 107.1 del RS establece que "dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya publicado el proyecto o proposición de ley, los Senadores o los Grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas o propuestas de veto. Dicho plazo podrá ser ampliado, a petición de veinticinco Senadores, por un período no superior a cinco días".

Asimismo, en lo que dice relación con las formalidades al momento de su presentación, en Chile, el inciso final del artículo 129 del RCDCh señala que "las indicaciones (...) deberán presentarse por escrito, debidamente redactadas y firmadas, especificando el lugar que corresponde al artículo o inciso nuevo que se propone agregarle, o indicando la modificación o modificaciones que se pretende introducirle". En el Senado, si bien no existe disposición expresa en ese sentido, en la práctica se presentan del mismo modo.

En España, por otro lado, el artículo 110. 1 señala que "el escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento". Así, "como puede verse, la presentación de enmiendas por los diputados no es libre, ya que se requiere lo que eufemísticamente se denomina firma de conocimiento del portavoz del grupo, necesidad de firma que no se desvirtúa por la posibilidad de corregir su omisión antes del comienzo de la discusión en Comisión, ya que la misma si no se ha aportado en dicho momento, deben entenderse improcedentes las enmiendas presentadas" (Santaolalla, 2013: 302).

Por su parte, en el Senado, a diferencia de lo que ocurre en el Congreso de los Diputados, "no se exige firma de conocimiento del Portavoz del grupo correspondiente, por lo que la presentación de enmiendas es mucho más libre para los senadores que para los diputados" (Santaolalla, 2013: 344). El artículo 107.2. del RS establece que "las enmiendas y las propuestas de veto deberán formalizarse por escrito y con justificación explicativa".

## 8. CONCLUSIONES

España y Chile, si bien tienen diferencias sustantivas en relación con el sistema de Gobierno -por una parte, el primero tiene un régimen presidencialista y el segundo, un régimen parlamentario-, en el proceso legislativo, y más concretamente en el derecho de enmienda, presentan similitudes claras.

La justificación tanto en Chile como España viene, en gran medida, a ser la misma: el derecho de enmienda existe como una expresión de la función legislativa y del derecho a la iniciativa legal. Los conceptos de la doctrina con relación al derecho de enmienda apuntan sustancialmente a lo mismo: adicionar, suprimir o modificar un texto legislativo o su articulado. Con todo, surge especialmente en España como una manifestación de control y de expresión de los grupos minoritarios, de la oposición al Gobierno.

En cuanto a la legitimación activa del derecho de enmienda, existe una diferencia sustantiva en este ámbito. En efecto, en Chile, el derecho de enmienda lo tienen tanto el Presidente de la República como los parlamentarios individualmente considerados. En cambio, en España, solo los parlamentarios y grupos parlamentarios. Además, en la práctica, son estos últimos los que verdaderamente ejercen ese derecho de enmienda y no los diputados y senadores individualmente considerados. Esto, evidentemente, es cuestionado por la doctrina española, toda vez que se le coarta en la potestad efectiva de la función legislativa del parlamentario.

Con respecto a los límites del derecho de enmienda, se observan algunas diferencias importantes. Así, la regulación chilena en cuanto a los límites, a mi juicio, es mucho más clara. La reglamentación constitucional explícita de las ideas matrices de los proyectos de ley y el mandato expreso del artículo 69 de la CPR de que las enmiendas tengan conexión con estas resulta clarificadora y aporta, sin lugar a duda, a la seguridad jurídica. En efecto, además, el artículo 24 de la Ley N° 18. 918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, establece "como ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquéllas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda". En el caso español, no existe un imperativo constitucional expreso, por lo que la doctrina de la congruencia y homogeneidad de las enmiendas con los proyectos de ley ha sido recogida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, un tanto vacilante. Así, partió con la ausencia de limitación material del derecho de enmienda con la STCE 99/1987, cambiando luego a la exigencia constitucional de la congruencia y conexión a partir de la STCE N° 119/2011.

Por otro lado, existe una diferencia fundamental en aquellas enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, toda vez que, en el caso de Chile, siempre y a todo evento cuando sea presentada la enmienda por parlamentarios será declarada inadmisible (o debería) por ser de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En el caso español, la enmienda es admisible, pero pasa por un procedimiento especial en donde se le pide al Gobierno que manifieste su conformidad o disconformidad con ella.

En cuanto a los tipos de enmienda, si bien existen similitudes en ambos países con las enmiendas aditivas, supresivas y modificatorias, hay dos diferencias a mi juicio importantes. La primera dice relación con las enmiendas de totalidad de devolución. En Chile no existe ese tipo de enmiendas. Lo anterior, toda vez que la tramitación legislativa chilena implica con cualquier proyecto de ley siempre una discusión en general sobre sus ideas matrices. En tal sentido, si los diputados o los senadores pretenden que ese proyecto no vea la luz, deben rechazar en general la iniciativa legislativa. Por otro lado, en España, respecto a las enmiendas de totalidad de texto alternativo, solo puede verificarse su discusión en el Congreso de los Diputados. En Chile, existe discusión, pudiendo presentarse, no hay norma expresa que lo impida, enmiendas sustitutivas tanto en el primero como en el segundo trámite constitucional.

Por último, los plazos en Chile son más bien discrecionales de acuerdo con lo que fije la determinada Corporación, ya sea la Cámara de Diputados como el Senado. Con todo, esto se ve matizado con la institución de la urgencia, en que los plazos se ven completamente restringidos en la tramitación, facultad que le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. Es diferente en España, donde se establecen plazos reglamentarios claros tanto en el Congreso de los Diputados (quince días) como en el Senado (diez días), sin perjuicio de la flexibilidad que en la práctica tienen. En cuanto a las formalidades, tanto en Chile como en España deben ser presentadas por escrito. Sin embargo, en España se exige además que exista una justificación explicativa de la enmienda. En el caso de los diputados, se añade el hecho de que siempre deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el diputado.

## REFERENCIAS

Arce, A. (1994). El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional. Revista Española de Derecho Constitucional, 151-172.

CE (1978). Constitución Española. España.

CPR (1980). Constitución Política de la República de Chile. Chile.

García, G. y Contreras, P. (2014). Diccionario Constitucional Chileno. Santiago: Cuadernos del Tribunal

Constitucional, número 55.

García-Escudero, P. (2006). El procedimiento legislativo ordinario en la Cortes Generales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

García-Escudero, P. (2012). Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas. Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad, 58-67.

García-Escudero, P. (2010). Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿Hacia el control de constitucionalidad de las leyes? Madrid: Thomson Reuters.

LOCCN (1990). Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Chile.

RCD (s.f.). Reglamento del Congreso de los Diputados. España.

RCDCh (s.f.). Reglamento de la Cámara de Diputados. Chile.

Redondo García, A. M. (2001). El derecho de Enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales. Revista de Derecho Político, 189-218.

Real Academia Española y Consejo General del Poder Judicial (2020). Diccionario panhispánico del español jurídico. Obtenido de https://dpej.rae.es/lema/enmienda.

RS (s.f.). Reglamento del Senado. España.

RSCh (s.f.). Reglamento del Senado. Chile.

Santaolalla López, F. (2011). ¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas? Revista de las Cortes Generales, 135-176.

Santaolalla López, F. (2013). Derecho parlamentario español. Madrid: Editorial Dykinson.

Silva Bascuñán, A. (2000). Tratado de Derecho Constitucional. Congreso Nacional. La función legislativa (Vol. VII). Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Soto, S. (2015). Congreso Nacional y proceso legislativo. Teoría y Práctica. Santiago: Thomson Reuters.

STCCh (1981). Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile, Rol Nº 9-1981, c. 12. Santiago, Chile.

STCCh (1997). Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile, Rol Nº 259-1997, c. 16. Santiago, Chile.

STCCh (2004). Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile, Rol N° 410-2004, c. 33. Santiago, Chile.

STCCh (2007). Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile, Rol N° 719-2007, c. 25. Santiago, Chile.

STCE (1987). Sentencia del Tribunal Constitucional de España, N° 99/1987 FJ 1. Madrid, España.

STCE (2011). Sentencia del Tribunal Constitucional de España, N° 119/2011 FJ 6. Madrid, España.

STCE (2015). Sentencia del Tribunal Constitucional de España, N° 59/2015 FJ 5. Madrid, España.

Urquízar, P. y Aguilera, C. (2019). La formación de la ley. Santiago: Editorial Metropolitana.

# COALICIONES PARLAMENTARIAS O GOBIERNOS PARCHES: CÓMO GOBIERNAN LOS INTERINOS. EL CASO DE BRASIL

*Tito Olavarría Azocar*[68]

## RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo responder a un vacío en la ciencia política. El tema en cuestión son los gobiernos de los interinos en Latinoamérica. En la literatura abundan *papers* sobre las crisis presidenciales y pocas sobre los gobiernos que substituyen a los que sufren procesos de destitución. La institución del gobierno interino y sus dinámicas políticas son prácticamente ignoradas. Por eso se analizará, sobre la base de dos casos, cómo los interinos gobiernan, quiénes son sus socios y el perfil de su administración. Esto se hará por medio del método cualitativo a través de un estudio de casos con el objetivo de proponer recursos teóricos sobre el tema incentivando una nueva agenda de investigación y proponiendo algunos pisos mínimos para futuros trabajos.

**Palabras clave:** Ejecutivos, gobiernos interinos, crisis presidenciales.

## INTRODUCCIÓN

La vicepresidencia suele ser una institución estudiada de forma periférica, como los mismos investigadores lo admiten (Bidegain, 2017; Marsteintredet, 2019; Serrafero, 2018). Esta institución parece haber cobrado más importancia en los últimos años con los resultados de las últimas crisis presidenciales en la región. En los últimos casos de destitución presidencial -Fernando Lugo en Paraguay (2012), Otto Pérez Molina en Guatemala (2015), Dilma Rousseff en Brasil (2016) y Pedro Pablo Kuczynski en Perú (2018)- los vicepresidentes han tenido que sentarse en el sillón presidencial. Luego, una institución con reducido protagonismo político llega a ser el principal actor del sistema político de una hora para otra.

Sin embargo, este trabajo no tiene como objetivo el estudio de la oficina de la vicepresidencia en sí, sino más bien su papel institucional en las crisis políticas, más específicamente el rol que cumple una vez que son empujados a asumir el gobierno.

68 Cientista político, Universidad Católica de Temuco. Correo electrónico: tolavarria2015@alu.uct.cl

En ese sentido, al darse el hecho de vicepresidentes asumiendo el puesto de presidente suma gran importancia el estudio del fenómeno en contextos de crisis en el ejecutivo -*impeachments*, golpes de estado y crisis en el gobierno-, típicas en el contexto de inestabilidad de los presidencialismos de la región. Ello le da relevancia a este estudio, en circunstancias de que los estudios presidenciales tienen ignorada la importancia del fenómeno.

El trabajo busca proponer herramientas de análisis y crear una tipología de los gobiernos encabezados por los vicepresidentes (si fueron reformistas, exclusivamente de transición, legisladores comunes etc.), catalogar el perfil del gobierno (de coalición, minoritario, eventuales cambios de gabinetes respecto del presidente saliente) y estudiar algunos casos específicos para poder ampliar la literatura sobre vicepresidencias y, al mismo tiempo, generar nueva literatura sobre los gobiernos de los vicepresidentes.

Hay una reducida y prácticamente nula atención a estos gobiernos. Esto se debe tal vez a que carecen de la legitimidad del voto popular directo, a que tienen una duración menor de tiempo, a que existen pocos casos o a que se inician en un período ya en curso. Sin embargo, se defiende en este trabajo que estos cuestionamientos no forman en su conjunto un buen motivo para no estudiar estos gobiernos.

Además, debido a una nueva ola de inestabilidad presidencial en la región que ha resultado en presidentes destituidos por renuncias forzadas y juicios políticos, los gobiernos interinos se han multiplicado. Estas crisis presidenciales han sido una característica permanente de la historia política latinoamericana pos tercera ola de democratización. Sin embargo, la región no es la única. En Estado Unidos hasta el 2008 un tercio de los vicepresidentes habían asumido la presidencia (Edwards III y Jacobs, 2008).

Es importante no cargar el concepto del interinato de un peso valórico. No es solamente por ser un gobierno interino que significaría que el perfil sería de una administración encargada exclusivamente de la transición de un gobierno a otro, es decir, aquellos presidentes provisionales que comandan las instituciones hasta las nuevas elecciones, sino más bien el empleo del “interinato” ocupa aquí un papel de separación conceptual con los mandatos de los presidentes ordinarios.

No hay buenos motivos para pensar que las renuncias forzadas, juicios políticos y destituciones desaparecerán tan fácilmente. Por ende, solo nos queda acostumbrarnos a los gobiernos de los vicepresidentes e invertir nuestros recursos para entender cómo funcionan. Es cierto que existen otros tipos de gobiernos interinos que no se vinculan de manera directa a la vicepresidencia. Hay casos en que el Congreso, en medio de la crisis política, ha elegido el sucesor. Es el caso de Alarcón (1997) en Ecuador. Vale resaltar los casos donde el Congreso nombró a los interinos por vacancia o falta de los sucesores, como con Valentín Paniagua (2000) en Perú, Eduardo Rodríguez (2005) en Bolivia y Eduardo Duhalde (2002) en Argentina.

Sin embargo, el estudio de la vicepresidencia junto con el análisis de los gobiernos interinos puede ser una opción viable para definir con más claridad los efectos directos de una crisis presidencial, ya que nos permite acompañar analíticamente todo el proceso de crisis dentro de un mismo gobierno, sin que la institucionalidad sea incumplida. Además, salvo los casos de Bolivia y Venezuela, que tienen ciertas particularidades, la vicepresidencia ocupa el papel natural y constitucional de sucesión en caso de "ausencia absoluta" del presidente (Bidegain, 2017). Por eso estas instituciones nos dan la oportunidad de analizarlas cuando son accionadas. Además, es valioso analizar el rol que pueden tener los vicepresidentes en las crisis, lo cual ha generado un crecimiento en la desconfianza en relación con esta institución.

El trabajo se divide en cinco partes. Después de esta introducción, en la sección siguiente se describen todos los gobiernos interinos en América del Sur desde 1980. Luego, se presenta la revisión de la literatura, donde se discuten los principales textos sobre el estudio de la vicepresidencia y de los gobiernos interinos, por un lado, y las crisis presidenciales por otra, intentando hilar esas bases teóricas para el tema tratado aquí. La sección cuatro aborda los aspectos metodológicos del estudio, en este caso, cualitativa con estudio de casos. Se realiza una comparación de aquellos casos en que los vicepresidentes llegaron al poder. En la tercera parte se presentan los resultados del análisis de los gobiernos interinos de Itamar Franco (1993 - 1995) y Michel Temer (2016 - 2019) de Brasil. En la sección final se discuten los resultados a la luz de la literatura, y se cierra con las conclusiones del trabajo.

## 1. GOBIERNOS INTERINOS

La tabla 1 sistematiza todos los casos donde el presidente fue destituido o renunció al cargo producto de una crisis política[69] y se separan por los diferentes modos de sucesión presidencial: elección por el Congreso, sucesión respetando las reglas constitucionales[70], convocatoria a elecciones anticipadas o, finalmente -los casos de interés-, cuando el vicepresidente ha asumido su rol institucional de ocupar el sillón presidencial de sus respectivos países.

Aquellos sucedidos por los sucesores constitucionales corresponden a la ausencia del vicepresidente.

En el caso paraguayo de 1999 la renuncia del presidente Raúl Cubas se dio justamente por el asesinato al vicepresidente Luis Argaña. Las masas populares se movilizaron y responsabilizaron políticamente a Cubas, quien renunció. Con la vacancia presidencial y vicepresidencial, asume el interinato el entonces presidente del Congreso, Luis González Macchi, próximo en la línea de sucesión.

En Bolivia, el año 2005, luego de una crisis política que enfrentó el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y que lo obligó a renunciar, el vicepresidente Carlos Mesa asume interinamente el gobierno con amplias aspiraciones de reformas y cambios institucionales. Sin embargo, sin apoyo del Congreso y en confrontación con este, decide renunciar a la presidencia. Correspondió al entonces juez de la Suprema Corte Eduardo Valtzé asumir la presidencia luego de que los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados renunciaran a sus cargos producto de presiones políticas y sociales.

Cabe destacar una vez más que la estrategia de analizar el fenómeno de los vicepresidentes y el interinato responde a la debilidad de la teoría existente sobre estos gobiernos. En cambio, ya existe una incipiente agenda sobre los vicepresidentes que platean la relación entre esa oficina y su papel institucional en las crisis presidenciales, tal cual quedará demostrado en la revisión de la literatura.

69 No se consideran los casos de sucesión por muerte del titular, como ocurrió con José Sarney en Brasil, quien reemplazó a Tancredo Neves en la que sería la primera presidencia civil luego del régimen autoritario. Tancredo Neves solo fue presidente electo y no en ejercicio.

70 Por ejemplo, en los casos de ausencia del vicepresidente por renuncia asume el presidente del Senado o el presidente de la Corte Suprema.

En el caso de Venezuela en 1993 el sucesor fue electo por el Congreso, ya que en ese período no existía la figura de la vicepresidencia (esa oficina es incluida en la Constitución de 1999). Así, se eligió para suceder al presidente Carlos Andrés Pérez al senador Ramón José Velásquez, por casi dos años.

El caso de Ecuador en 1997 tal vez sea el ejemplo más dramático sobre la sucesión presidencial, ya que en una noche tuvo tres presidencias reclamadas. Luego de que el presidente Abdalá Bucaram fuera destituido por incapacidad por el Congreso (que lo declaraba demente), su vicepresidenta, Rosalía Arteaga, reclamó ser la sucesora. Sin embargo, el legislativo ya había suprimido esa prerrogativa constitucional y designó a su vez a su presidente, Fabián Alarcón, como presidente. Mientras, Bucaram rechazaba la idea de dejar el poder. Después de un acuerdo político y de la presión popular en contra de Bucaram, este huyó del país, asumiendo la presidencia Alarcón.

En Perú, luego de verse involucrado en escándalos, el presidente Alberto Fujimori renunció a la presidencia vía fax desde el extranjero. Sin embargo, el Congreso decidió rechazar la renuncia y destituir a Fujimori, al mismo tiempo que sus dos vicepresidentes en Lima también renunciaron. Algunos días antes el Congreso destituyó a una aliada fujimorista que era la presidenta del legislativo, designando a Valentín Paniagua en su lugar. Luego de las renuncias de Fujimori y de sus vicepresidentes, la sucesión recayó sobre Paniagua. Podemos considerar, entonces, este caso como sucesor constitucional pero, al mismo tiempo, electo por el Congreso.

En Argentina, durante la crisis de 2001, y luego de varias renuncias desde el presidente Fernando de la Rúa hasta unos breves presidentes provisionales, el Congreso tuvo que elegir a uno de los senadores, Eduardo Duhalde, para cumplir el período presidencial de Fernando de la Rúa.

**Tabla 1: Casos de sucesión presidencial en Sudamérica**

| País | Interino | Año | Modo de sucesión | Presidente saliente | Tipo de salida |
|---|---|---|---|---|---|
| **Ecuador** | Osvaldo Hurtado | 1981-1984 | Vicepresidente | Jaime Roldós | Muerte del titular |
| **Brasil** | Itamar Franco | 1992-1994 | Vicepresidente | Fernando Collor de Melo | Juicio político |
| **Venezuela** | Rafael Caldera | 1993-1999 | Electo por el Congreso | Carlos A. Pérez | Juicio político |
| **Ecuador** | Fabián Alarcón | 1997 | Electo por el Congreso | Abdalá Bucaram | Declaración de incapacidad |
| **Paraguay** | Luis González Macchi | 1999 | Sucesor constitucional | Raúl Cubas | Renuncia forzada |
| **Argentina** | Eduardo Duhalde | 2001 | Electo por el Congreso | Fernando de la Rúa | Renuncia forzada |
| **Perú** | Valentín Paniagua | 2000-2005 | Electo por el Congreso | Alberto Fujimori | Renuncia forzada |
| **Bolivia** | Carlos Mesa | 2003-2005 | Vicepresidente | Gonzalo Sánchez de Lozada | Renuncia forzada |
| **Bolivia** | Eduardo Rodríguez Valtzé | 2005- 2006 | Sucesor constitucional | Carlos Mesa* | Renuncia forzada |
| **Ecuador** | Alfredo Palacio | 2005 | Vicepresidente | Lucio Gutiérrez | Juicio político |
| **Paraguay** | Federico Franco | 2012- 2012 | Vicepresidente | Fernando Lugo | Juicio político |
| **Brasil** | Michel Temer | 2016- 2018 | Vicepresidente | Dilma Rousseff | Juicio político |
| **Perú** | Martín Vizcarra | 2018- | Vicepresidente | Pedro Pablo Kuczynski | Juicio político |

*Elaboración propia.*

Los otros casos corresponden a los gobiernos que fueron debidamente asumidos por los vicepresidentes, que corresponden a Itamar Franco en Brasil en 1992, quien reemplazó a Fernando Collor de Mello; a Carlos Mesa en 2003 en Bolivia, quien substituyó a Sánchez de Lozada; a Alfredo Palacio en Ecuador en 2005, quien asumió en el lugar de Lucio Gutiérrez. Además, están los casos más recientes de Fernando Lugo en Paraguay (2012), de Michel Temer en Brasil (2016) y Martín Vizcarra en Perú (2018). Estos gobiernos interinos tuvieron una duración de entre un año y medio y dos años en promedio y representan el mayor número de casos de sucesión presidencial entre los categorizados.

## 2 . REVISIÓN DE LA LITERATURA: CRISIS PRESIDENCIALES, SUCESIÓN PRESIDENCIAL Y EL INTERINATO

En los años pos tercera ola de democratización (Huntington, 1993) presidencias se han derrumbado diversas veces en una región marcada por un presidencialismo rígido. Estas crisis del Ejecutivo han tenido cada vez más atención por parte de los investigadores y ha permanecido en la agenda durante toda la década. Este mismo fenómeno se ha llamado de formas diferentes. Por ejemplo, en los trabajos de Valenzuela (1994), Kim y Bahry (2008) y Marsteintredet (2009) son llamados de "interrupciones presidenciales". También se han empleado conceptos como "salidas presidenciales" (Baumgartner y Kada, 2003), "caídas presidenciales" (Hochstetler, 2006), "destitución presidencial" (Pérez Liñán, 2007) y "presidencias fallidas" (Hochstetler y Edwards, 2009; Martínez, 2017).

Varias investigaciones han intentado descubrir las causas de estas crisis que terminan en interrumpir el mandato democrático de un presidente. Teniendo a la caída presidencial como variable dependiente, los estudios usaron factores como la inflación para explicar el rechazo político y social a una presidencia (Edwards, 2015); la recesión económica (Hochstetler y Edwards, 2009; Marsteintredet L., 2009); el denominado "escudo legislativo" (Hochstetler K., 2006; Pérez Liñán, 2007; Mustapic, 2010; Negretto, 2006), que es la formación de una coalición partidista en el Congreso que apoye el gobierno ejecutivo; la fragmentación partidista (Valenzuela, 2004; Mainwaring, 1993), y los escándalos políticos del presidente y del ejecutivo en general (Hochstetler K. , 2006; Hochstetler y Edwards, 2009; Edwards, 2015).

Lo cierto es que este fenómeno desencadenado en el último período de democratización ha generado una nueva ola de inestabilidad en el gobierno y en la presidencia en los países de la región, al mismo tiempo que no resultó en quiebres del orden democrático (Marsteintredet, 2008; Pérez-Liñán, 2008; Mustapic, 2005). La mayoría de los trabajos tienden a dar al legislativo un protagonismo en el momento de apuntar a las crisis presidenciales. Los Congresos suelen ser un agente definitorio para cesar un presidente (Pérez Liñán, 2007; Negretto, 2006; Baumgartner y Kada, 2003; Hochstetler, 2006; Edwards, 2015; Mustapic, 2010), ya que en la mayoría de los países cuentan con herramientas políticas e institucionales para hacerlo, sea por medio de un *impeachment* rígido, un juicio político más politizado, declaraciones de incapacidad o simplemente <l forzar al presidente a renunciar de su cargo,. Así, el papel del Congreso toma centralidad en el análisis de la inestabilidad política.

Cabe destacar también que varias de las crisis políticas vinieron acompañadas de crisis económicas que sumergieron países en la recesión económica o en el flagelo de la inflación. Un ejemplo es el caso del expresidente de Brasil Fernando Collor (1990-1992), quien fue destituido por el Congreso y en cuyo gobierno se produjo un aumento desastroso de la inflación. En el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001) ocurrió algo parecido: con una creciente deuda externa y recesión en Argentina fue forzado a renunciar tras una ola de violencia y saqueos en el país. Los investigadores ya han planteado que los problemas económicos debilitan al presidente, aumentando las posibilidades de que la presidencia termine fallida (Hochstetler y Edwards, 2009; Marsteintredet, 2009; Edwards, 2015). Vale resaltar que algunos estudios han constatado que

la mayoría de las presidentes fallidos son incompetentes en la gestión económica (Hochstetler y Edwards, 2009; Llanos y Marsteintredet, 2010). En la misma línea, la democracia como régimen no ha sufrido una seria amenaza por esta ola de inestabilidad política (Hochstetler y Samuels, 2011).

Es muy importante volver a señalar la falencia de la literatura respecto de los gobiernos interinos en regímenes presidencialistas por los motivos ya señalados. Por eso, la revisión de la literatura asume más un carácter de planteamiento del problema que un rescate de trabajos literarios, también exponiendo la funcionalidad institucional y política de la vicepresidencia para apuntar su rol político en el destino de los presidentes.

Los escasos trabajos sobre los presidentes interinos se localizan contextualmente en posiciones muy lejanas al que se busca establecer en este trabajo. Por ejemplo, Yossi Shain y Juan Linz (1992), en un breve ensayo, plantean la importancia de los gobiernos interinos en un contexto exclusivamente de transición democrática y cómo el gobierno provisorio puede impactar en la apertura democrática (Shain y Kinz, 1992). Otros trabajos abordan los interinos en visiones muy diversas, como el rol del gobierno interino en los sistemas parlamentarios mientras dura el período de formación de mayoría parlamentaria (Conrad y Golder, 2010) o hasta su persistencia en ese tipo de régimen (Hlousek y Lubomir, 2014). Sin embargo, las especificidades y particularidades de estos textos no nos permiten aplicarlo en el presente artículo. Por otro lado, la literatura sobre vicepresidencia y la discusión de la sucesión presidencial nos permite aproximarnos al objetivo del trabajo.

Con excepción del trabajo de Hochstetler y Samuels (2011) y de Marsteintredet (2019), la atención por los gobiernos interinos y los problemas de la sucesión presidencial ha sido pasada por alto en la literatura de las crisis presidenciales, aunque estos gobiernos sean productos directos de esta "nueva inestabilidad presidencial". Los trabajos suelen dividirse en gran cantidad en las causas de las presidencias fallidas, por un lado, y en un creciente interés por las consecuencias institucionales y democráticas de las crisis, por el otro. Pero aún no hay una propuesta de entender aquellos gobiernos que son designados para terminar el mandato de los presidentes fallidos. Para ello es necesario un esfuerzo de conectar la institución de la sucesión presidencial con los gobiernos interinos, en el contexto de una crisis presidencial.

El denominado "problema de sucesión" intenta indagar sobre los conflictos políticos e institucionales que conlleva la existencia de la figura de la vicepresidencia, mandatada para ocupar el puesto de la presidencia. Marsteintredet (2019) lo explica como los problemas de lealtad, o cómo el vicepresidente puede ser usado como arma de la oposición para desestabilizar el gobierno o hasta derrocar al presidente; el problema de la legitimidad, que discute cómo el sucesor presidencial tendrá la legitimidad para gobernar, y el problema de la sustitución, que abarca las posibilidades de la superación de la crisis política que llevó a una presidencia fallida.

Es necesario destacar que Bidegain (2017) en su trabajo de sistematización de las reglas constitucionales sobre la sucesión divide en dos grupos a los vicepresidentes. El primer grupo -Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay- tiene en sus reglas el reemplazo inmediato por parte del vicepresidente en el caso de que haya ausencia absoluta del titular. Esto, al mismo tiempo de que en todos los países, con excepción de Venezuela, el vicepresidente acompaña al presidente en la fórmula electoral[71].

Por ende, sería justo decir que las vicepresidencias en los sistemas presidenciales sudamericanos son las sucesoras legales, legítimas y naturales de las presidencias fallidas. Sin embargo, como hemos discutido anteriormente, el vicepresidente no siempre -en el contexto de las crisis presidenciales- ha ocupado el espacio que le es asegurado de forma automática, tema que será discutido en las secciones posteriores. Por

71 Los estudios de la vicepresidencia como institución excluyen a Chile, ya que no cuenta en su organización política con la figura del vicepresidente. Ya el caso de Venezuela también es una excepción en la literatura, ya que el vicepresidente es designado por el presidente.

estas características es particularmente interesante estudiar el comportamiento de la vicepresidencia en las crisis presidenciales y su rol cuando es atravesada con el problema de la sucesión.

Algunos autores han demostrado cierta desconfianza y hasta una oposición con la vicepresidencia (Linz, 1990). Hasta los trabajos académicos norteamericanos sobre los vicepresidentes y la institución en sí se encargan de criticar la vicepresidencia. Las conclusiones suelen moverse hacia la propuesta de su reforma o su eliminación (Schlesinger, 1974; Sindler, 1976; Albert, 2005). Esto, tal vez por una contradicción de aquellos que ejercen el papel de ser "el segundo" durante todo un mandato, y en caso de que alguna acción del presidente desencadene una destitución el vicepresidente puede pasar de ser un actor irrelevante en la coyuntura a convertirse en "todo" (Serrafero, 2018). En algunos casos esto hasta puede representar un incentivo para que el vicepresidente trabaje para conspirar contra el gobierno como agente desestabilizador desde dentro del gobierno, o simplemente ser desleal y desestabilizar políticamente al presidente (Marsteintredet, 2019), estando el presidente obligado a esperar el fin del mandato hasta librarse del vicepresidente.

Algo similar pasaría en regímenes autoritarios. Estudios demuestran que en regímenes autoritarios donde no existe la elección democrática de sucesores el que detenta el poder usa la sucesión para extender su régimen y ampliar su rango de socios y apoyos políticos, lo que incentivaría a estos sucesores a intentar arrebatar el poder (Brownlee, 2007; Herz, 1952; Kokkonen y Sundell, 2014), tal como fue discutido anteriormente en los regímenes presidenciales democráticos.

De hecho, algunos se han arriesgado en proponer la eliminación de una institución sucesoria como la vicepresidencia, proponiendo que en vez de un presidente interino que puede extender una crisis política o económica, lo más viable sería convocar elecciones anticipadas para que un nuevo presidente democráticamente electo reemplaza a un presidente destituido por una crisis política (Shugart y Carey, 1992). La eliminación y la instalación de la vicepresidencia ha aparecido ochenta veces en las Constituciones de los países de América Latina desde el período de las independencias; fue instalada cuarenta y cuatro veces y eliminada treinta y seis veces (Marsteintredet, 2019). Esto solo revela la permanencia pública del debate de la sucesión presidencial y de la necesidad o no de una institución que cumpla ese rol.

Los escasos estudios sobre la vicepresidencia admiten que esta tiene una importancia muy reducida en la ciencia política y aún es presentada como una agenda de investigación muy incipiente en los estudios de ejecutivos (Bidegain, 2017; Marsteintredet, 2019; Serrafero, 2018; Mieres y Pampín, 2015). Un trabajo pionero sobre la vicepresidencia es el de Mario Serrafero (1999), quien a través del estudio del caso argentino y del aporte teórico de la experiencia norteamericana analiza la vicepresidencia con la óptica de la ciencia política. Sin embargo, el vicepresidente es ignorado en los estudios más importantes sobre la formación de los gobiernos de coalición en la región (Altman, 2000; Cheibub, Przerorski, y Saiegh, 2004; Chasquetti, 2006), a pesar de tener un papel importante en ese proceso (Serrafero, 2018), siendo ocupado constantemente para sellar alianzas en las democracias presidencialistas multipartidistas que caracterizan el continente.

Otros trabajos organizan las reglas constitucionales de sucesión; se preocupan de las características y facultades de la vicepresidencia en los países sudamericanos desde una perspectiva comparada (Bidegain, 2017); abordan la trayectoria política de los vicepresidentes (Mieres y Pampín, 2015), y, recientemente, plantean esfuerzos de conectar los fenómenos de crisis presidenciales y la sucesión vicepresidencial (Hochstetler y Samuels, 2011; Marsteintredet, 2019). Sin embargo, no mencionan la gestión gubernamental de estos después de asumido el poder. Finalmente, encontramos trabajos que emplean el estudio de caso, concentrándose principalmente en el caso argentino, con las relaciones de poder entre la presidencia y la vicepresidencia dentro del gobierno en los contextos de crisis política y económica que ha caracterizado ese país en las últimas décadas (Serrafero, 1999; Sribman, 2009).

Existen estudios que clasifican los tipos de vicepresidentes. Sribman (2009) combina el poder que tienen los vicepresidentes y cómo usan ese poder para catalogar actitudes respecto del presidente, identificando varios niveles de fidelidades, hasta la oposición directa. En la misma línea de la actitud hacia el presidente, Mieres y Pampín (2015) caracterizan algunos casos latinoamericanos, desde la cooperación entre ambos actores hasta las relaciones que son inviables. Los autores también analizan los criterios de selección del vicepresidente, y concluyen que los que encabezan las fórmulas presidenciales buscan, por un lado, ampliar el respaldo político a sus candidaturas incluyendo a socios que tengan una experiencia amplia, y por otro lado, alcanzar equilibrios políticos y partidarios.

La cercanía del poder total por parte del vicepresidente pudiera ser un incentivo para que este conspire en contra el presidente de una forma activa, o en una forma pasiva no colabore con el gobierno en momentos de crisis presidenciales, alejándose del jefe del gobierno y siendo usado por la oposición para asumir la presidencia.

La figura de los gobiernos interinos levanta un debate principalmente en lo que Marsteintredet (2019) señala "el problema de la sucesión", en cuanto al perfil que compone la vicepresidencia: estos no poseen un mandato popular directo, pese a estar presentes en la fórmula; algunos vicepresidentes son de partidos diferentes de aquel del presidente; en otros casos ni siquiera son miembros de partidos políticos (Hochstetler y Samuels, 2011). Algunos entienden, entonces, que el dilema principal no es, como indicaban los trabajos críticos de Linz (1994) y Shugart y Carey (1992), la propia existencia de una institución como la vicepresidencia, sino las características del sistema de sucesión presidencial que puede o no crear problemas de lealtad, legitimidad y sustitución (Marsteintredet, 2019).

La literatura especializada nos demuestra que la vicepresidencia se localiza hoy en una posición poco explorada, cuando se suma la conexión con los gobiernos interinos y las crisis presidenciales. Los vicepresidentes son presentados sin sometimiento a los presidentes y, además, como un factor desestabilizador cuando las crisis políticas amenazan a los presidentes. Los gobiernos interinos vinculados con estos vicepresidentes obligados a asumir son una gran incógnita. Dado el posible antagonismo con los presidentes decadentes, estos interinos se desprenden con independencia de acción buscando sus metas y objetivos políticos. Describir sus dinámicas y composición política es el principal objetivo planteado en este trabajo.

## 3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA Y CASOS DE ANÁLISIS

Este trabajo tiene un claro carácter de investigación cualitativa. Sin embargo, para que el análisis sea lo más fiable posible se apoya en algunas tradiciones epistemológicas de la investigación politológica. Prácticamente todos los trabajos sobre la vicepresidencia se dividen en estudios de caso o de pocos casos y análisis descriptivo de tipo exploratorio. Bidegain (2017) alerta en su *paper* que la falta de estudios sobre la vicepresidencia en Sudamérica hacía que su análisis fuera basado esencialmente en la descripción (Bidegain, 2017: 163). Ya que la literatura sobre los interinos en regímenes presidencialistas es nula, se hace indispensable apoyarse en el estado del arte del estudio de la vicepresidencia para poder alcanzar un apoyo teórico aceptable, extendiendo la literatura de la oficina presidencial a la de los gobiernos interinos.

Este trabajo tiene la pretensión de seguir esa misma línea, pudiendo ofrecer información y un análisis confiable a través de la comparación de casos para intentar viabilizar una agenda de investigación sobre estos gobiernos. Por ende, este trabajo se define como una investigación de tipo exploratorio y descriptivo dada las deficiencias de la teoría sobre el tema principal del trabajo. Sin embargo, se adoptarán algunos rasgos del institucionalismo histórico. La investigación exploratoria cumple con las necesidades que

requiere este tipo de artículo, ya que en los trabajos de este tipo se explora algún problema de investigación, se identifican y caracterizan variables potenciales sobre algún fenómeno y hasta se pueden establecer relaciones entre variables que anteriormente no habían sido estudiadas (Cazau, 2006; Abreu, 2012). Las investigaciones descriptivas suelen surgir después de la exploración para sistematizar los datos y las explicaciones, para poder probarlas y validarlas (Krathwohl, 1993).

Para los académicos Theda Skocpol y Paul Pierson (2008) la línea metodológica de los institucionalistas históricos analiza contextos amplios y macros formulando hipótesis y explicaciones sobre los "efectos combinados" de las instituciones y los procesos políticos "en vez de examinar una sola institución o proceso por vez" (Pierson y Skocpol, 2008: 9). Argumentan que es la interacción entre instituciones en un contexto medio y macro el principal objeto de los estudios institucionalistas. Captando minuciosamente el tiempo en que se desarrollan los fenómenos, pueden especificar las secuencias y rastrear cambios y procesos de escala y temporalidad (Pierson y Skocpol, 2008).

Pese a los riesgos que conscientemente toma el investigador al elegir investigar con un N-pequeño, los institucionalistas históricos esperan ver efectos que surgen fruto de la interacción entre instituciones, estrategias y organizaciones; pudiendo explicar efectos entre esas interacciones en los resultados de interés (Katznelson, 1997).

Las variables de interés al ser analizadas (en anexo) son operacionalizadas para describir procesualmente los gobiernos interinos y comparar entre sí los casos seleccionados. Estas variables de interés serán analizadas basándose en fuentes secundarias, a través de los medios de comunicación y trabajos académicos -principalmente de estudio de caso- y bases de datos sobre partidos políticos, economía y escándalos.

## 3.1 SELECCIÓN DE CASOS

Para la selección de casos se definieron los dos casos de Brasil (Itamar Franco 1992 y Michel Temer 2016). Esta selección tiene como justificación el hecho de que se pueden analizar dos casos de presidencias diferentes en un contexto que no presenta innovación institucional de ningún tipo. Los actores partidarios son básicamente los mismos y el contexto político, social y económico tiene muchas similitudes. Por ejemplo, en ambos casos los presidentes interinos tuvieron que asumir durante crisis políticas donde el presidente destituido sufría acusaciones de corrupción, existía una efervescencia social de protestas y problemas económicos. En el caso de Itamar Franco, tuvo que lidiar con la hiperinflación, y Temer, por otro lado, con la recesión económica. Por ese motivo, este argumento fortalece la estrategia de estudiar estos casos de forma exploratoria e identificando patrones entre estos gobiernos. Se puede crear así análisis y descripción utilizable para futuros trabajos sobre los interinos en los diferentes modos de sucesión presidencial.

Un factor a considerar en el análisis es el rol de los vicepresidentes durante las crisis presidenciales. Esto, porque la consecuencia inmediata de la destitución de los presidentes sería la ascensión de los vicepresidentes, dependiendo del actuar de estos se puede afectar la legitimidad, la misma opinión pública y la formación misma del gobierno. En los casos estudiados hay situaciones diferentes en ese factor, lo que nos puede ayudar a analizar los desenlaces de cada proceso.

## 4. ANÁLISIS DE LOS CASOS

En esta sección se analizan los gobiernos interinos luego de una crisis presidencial. Ambos casos, como he explicado en la sección anterior, son de Brasil, el de Itamar Franco (1992-1995) y el de Michel Temer (2016-2019). El objetivo central es caracterizar cada gestión basada en un análisis que defina los rasgos centrales de cada gobierno. Los datos, tal como he mencionado anteriormente, están rescatados mayoritariamente de fuentes secundarias y como objetivo se busca proponer una tipología para cada tipo de gobierno de acuerdo con las características definidas en la sección siguiente.

### 4.1 EL CASO DE ITAMAR FRANCO (DICIEMBRE 1992-ENERO 1995)

Itamar Franco era el vicepresidente del entonces presidente Fernando Collor, el primer presidente electo democráticamente después de la dictadura militar brasileña. Franco fue el primer presidente en encabezar un gobierno interino en Sudamérica al asumir el cargo del titular luego de una crisis política. Itamar Franco accedió a la presidencia del país sin ninguna contestación seria de legitimidad, ya que había un gran consenso nacional para el *impeachment* de Collor, tanto en el Congreso Nacional como en los masivos movimientos callejeros que pedían su renuncia. Los diversos textos y trabajos sobre las crisis que llevó a la destitución del presidente Fernando Collor concuerdan en que esta reunió todos los principales ingredientes que viabilizaron su salida, como protestas masivas, escándalos de corrupción y una minoría legislativa incapaz de evitar el proceso de destitución en el legislativo (Pérez Liñán, 2007; Pérez-Liñán, 2008; Hochstetler y Edwards, 2009).

A diferencia de su antecesor, Itamar Franco buscó formar un gabinete que construyera una mayoría legislativa en el Congreso Nacional. Vale resaltar que meses antes de Collor, en 1992, Itamar se desligó del PRN (Partido de Renovación Nacional), que era la tienda política que había organizado Fernando Collor para competir en las elecciones y gobernar el país[72]. Cabe mencionar que Itamar Franco, con un amplio potencial político, con la influencia que le otorgaba el cargo de vicepresidente, se restó de actuar en contra del presidente Fernando Collor. Asesores directos han manifestado su neutralidad aun cuando el *impeachment* ya se tramitaba en el Congreso[73]. Luego no tenemos aquí un arma de la oposición que está a un paso de la presidencia. Sin embargo, existía la posibilidad de que Itamar Franco desde el interior del gobierno trabajara en contra de Collor cuando este último estaba en ejercicio, sin que existiera un mecanismo que lo impidiera.

*a) Área económica*

Los números económicos para ese entonces revelan los problemas que enfrentaba el país, que en 1992 estaba en recesión económica y con una crisis hiperinflacionaria que se acercaba al 1.000% en el año 1992 y que alcanzó su *peak* en 1994 con 2.300%, según los datos del Banco Mundial. Ello luego fue controlado con la nueva moneda lanzada a fines del gobierno de Itamar Franco. Los datos en la economía revelan la necesidad del nuevo gobierno de adoptar nuevas políticas económicas para revertir el cuadro monstruoso de la inflación.

Durante el gobierno de Itamar Franco la economía evolucionó muy positivamente: el PIB obtuvo crecimiento considerable y al final de su gobierno el plan económico que implementó la nueva moneda

72 Información disponible en la bibliografía de Itamar Franco del Centro de Investigación y documentación de Historia Contemporánea de Brasil (CPDOC), de la Escuela de Ciencias Sociales de la Fundación Getulio Vargas (FGV).

73 https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/itamar-franco-manteve-discricao-durante-processo-de-impeachment-de-collor-3xyds6zwu09a-b9e0so7v70cpa/

logro controlar la inflación. Durante el año 1992, año que inicia la gestión de Itamar Franco, Brasil se encontraba en recesión, -0,46% de crecimiento, mientras que durante los años 1993 y 1994 los números llegaron a 4,6% y 5,3%, respectivamente, según el Banco Mundial. En 1994 la inflación alcanzó 2.075%. Durante el año posterior al término de su período presidencial, en 1995, la inflación cayó a 66% y a 15% en 1996, años que se terminó de implantar el Plan Real con el presidente Fernando Henrique Cardoso, quien fue parte del gobierno de Itamar Franco.

*b) Tipo de gabinete*

Como independiente, Itamar Franco formó un gabinete que puede ser considerado de "unión nacional", ya que uniría fuerzas políticas contradictorias en una misma coalición. Itamar Franco tuvo 60,4% de las sillas de la Cámara de Diputados en su mejor momento, una mayoría importante[74]. Sin embargo, Itamar Franco termina el gobierno con el 55% de escaños luego de que un partido abandonara el gobierno. La formación de la coalición también revela el interés del presidente de tener un agenda legislativa apoyada por partidos en el Congreso, principalmente en este caso, de tener aprobada su reforma económica, teniendo el Plan Real como principal propuesta. Mientras que Collor inauguró su gobierno solo con dos partidos, Itamar Franco luego del *impeachment* lo hizo con cinco partidos.

**Tabla 2: Composición de gobierno Itamar Franco**

| Itamar Franco | Partidos | Número de escaños Cámara | % de escaños en la Cámara |
|---|---|---|---|
| Al asumir | PFL – PTB – PMDB – PSDB - PSB | 268 | 53,3 |
| Al terminar | PFL – PMDB – PSDB - PP | 277 | 55,1 |

*Elaboración propia en base a datos del Crebrap*

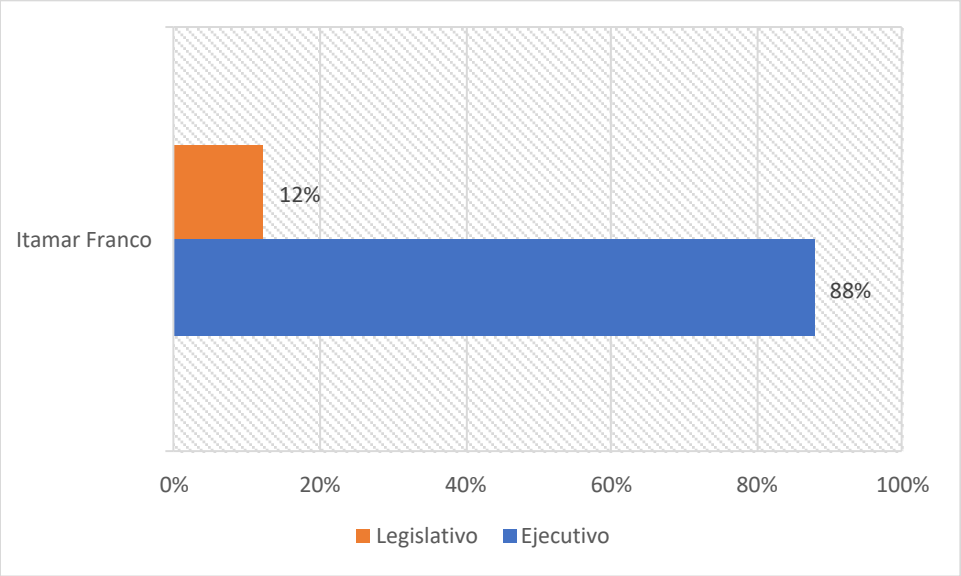
La formación de una amplia coalición partidista y política de Itamar Franco nos demuestra el apoyo legislativo que el gobierno había logrado. Partidos de derecha, como el Partido del Frente Liberal (PFL), y de centroizquierda, como el Partido Socialista Brasileño (PSB) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), convivieron en el gobierno, superando las diferencias ideológicas y generando una cohesión política para superar la crisis. Es importante mencionar que el gobierno de Collor fue el primer gobierno democráticamente electo después del período autoritario, por ende, había una preocupación en mantener la institucionalidad y preservar la democracia.

*c) Agenda legislativa y reformas*

El contexto político y económico no solo exigió que Itamar Franco buscara mayorías legislativas para estabilizar la economía y dar fin a la crisis política que llevó a la destitución de Collor, sino también para legislar y aprobar leyes en el Congreso. Para su período, entre 1992 y 1995, el 87,8% de todas las leyes aprobadas eran de autoría del ejecutivo, un aumento de casi 8% en comparación con Fernando Collor, que apuntaba 80%. Y el éxito de las propuestas del ejecutivo en el período de Itamar Franco fue de 88% (García Montero, 2009). Es importante mencionar que durante los veintisiete meses que duró su periodo presidencial Itamar Franco, según el Banco de Datos de Cebrap, presentó 360 iniciativas al Congreso, el legislativo aprobó 321 del total de las presentadas, un índice alto de propuestas dada la corta duración del gobierno, con un éxito que también podemos considerar alto.

74 Datos obtenidos del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento CEBRAP.

**Gráfico 1: Participación legislativa gobierno Itamar Franco**

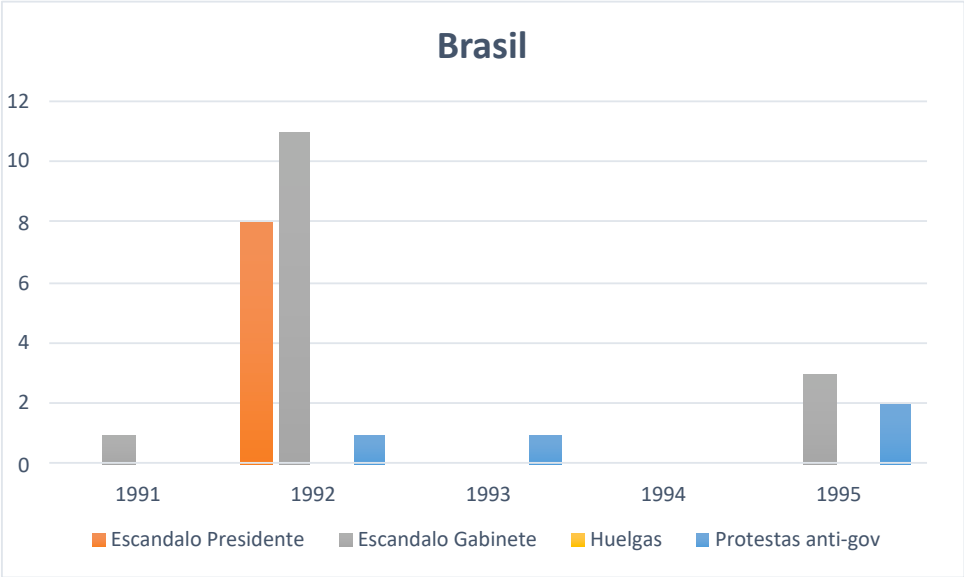



Esto demuestra que el gobierno de Itamar Franco no solo fue reformista, sino que también tuvo una agenda legislativa y fue exitoso, al mismo tiempo que suplió el período presidencial de un presidente destituido se comportó como un presidente legítimo, formando un gabinete de coalición, promoviendo una reforma económica y legislando como un presidente natural. Esto también se puede respaldar por la cantidad de proyectos propuestos por él ante el Congreso. Luego, se desecha en este caso la idea del interinato exclusivamente para dirigir el gobierno para las próximas elecciones. Si bien políticamente el gobierno de Itamar Franco no iba a durar más que el período incumplido de Fernando Collor, también cabe resaltar el rol de la nueva presidencia como actuante y reformista.

*d) Eventos políticos*

Para ofrecer un termómetro político y social de los gobiernos se construyó un gráfico sobre los eventos políticos en el gobierno de Itamar Franco sobre la base del semanario Latin America Weekly Reports La base de datos sobre crisis presidenciales dividió cuatro variables de interés: si el presidente estuvo directamente involucrado en algún escándalo político; si los ministros del presidente estuvieron involucrados en escándalos; si se realizaron huelgas generales convocadas por algún sindicato u organización de tipo paraguas (nacional), y, por último, si se desarrollaron protestas directamente en contra el gobierno (Martínez, 2020).

**Gráfico 2. Eventos políticos en Brasil**




Los datos reunidos del semanario Latin American Weekly Reports sobre eventos políticos demuestran que durante el período presidencial de Itamar Franco hubo una muy significativa baja de escándalos políticos y escándalos en el gabinete en comparación con años anteriores. El año 1992, en que aún estaba en el gobierno Fernando Collor, estos indicadores marcaban 8 y 11, respectivamente, en el año. Luego de asumir Itamar Franco, en diciembre del mismo año y posteriormente durante los años 1993 y 1994, los eventos prácticamente desaparecen. Estos datos demuestran la solidez política y social del gobierno, que supo distanciarse de las crisis. También queda claro que había una cohesión política que estabilizó el gobierno luego de un fin de gobierno tan dramático con Collor.

*e) Aprobación presidencial*

Su aprobación fue muy superior a su rechazo según el Instituto Datafolha, alcanzando 48% de afirmaciones positivas. Luego de la presidencia Itamar Franco compitió y ganó las elecciones para el gobierno del estado de Minas Gerais y, posteriormente, para un escaño en el Senado representando el mismo estado, demostrando así sus pretensiones electorales activas, pero no más para el puesto de la máxima magistratura nacional. Aun así, su proyecto fue exitoso. Su sucesor en el gobierno, Fernando Henrique Cardoso, había ocupado carpetas ministeriales durante su gestión y estuvo a cargo, como canciller y ministro de Hacienda, de implementar y más tarde consolidar el Plan Real.

## 4.2 EL CASO DE MICHEL TEMER (AGOSTO 2016-DICIEMBRE 2018)

El presidente interino Michel Temer, quien fue el compañero de fórmula de Dilma Rousseff desde las primeras elecciones, asumió la presidencia en un contexto donde la opinión pública era bombardeada con revelaciones de escándalos de corrupción. Michel Temer también fue afectado durante su gobierno por los escándalos y tuvo que enfrentar dos denuncias abiertas por el Ministerio Público Federal. Estas denuncias, para que se siguiesen tramitando, deberían ser aprobadas por dos tercios de la Cámara. Si esta le daba la

autorización, la presidencia era traspasada al próximo en la línea sucesión (presidente de la Cámara de Diputados), tal como en el proceso de *impeachment*. Debido a la intensa articulación política del presidente Temer en el legislativo, ambas denuncias fueron rechazadas[75].

La presidenta Rousseff decidió mantener la fórmula presidencial que la llevó la victoria cuatro años antes, con el presidente nacional del PMDB (Partido de la Movilización Memocrática), Michel Temer, que ocupaba la candidatura a la vicepresidencia. Para tal partido le correspondió un período particularmente exitoso políticamente, ya que ocuparon la presidencia de la Cámara de los Diputados, con Eduardo Cunha, y del Senado, con Renan Calheiros. En la Cámara, Cunha, que participaba del grupo político de Michel Temer, se demostraría un actor sumamente relevante para el *impeachment* de Dilma Rousseff y en la organización de la oposición en el Congreso.

Es importante mencionar también el rol de Michel Temer como vicepresidente durante la crisis presidencial. Es correcto afirmar que Temer aprobó el comportamiento de los militantes de su partido que se desligaban del gobierno. En cierto momento del proceso de decadencia del gobierno de Dilma Rousseff el entonces vicepresidente escribió una carta a la presidenta que rápidamente se filtró en los medios y que cuestionaba muchas acciones del gobierno y reclamaba del poco protagonismo que tenía en la administración. El divorcio se consumó cuando a fines de marzo de 2016 el partido de Temer y Cunha abandonaron oficialmente el gobierno y decretaron que todos sus filiados debiesen dejar los cargos que ocupaban en el gobierno. Esto resultaría en un apoyo muy fuerte de los parlamentarios del PMDB en el *impeachment*: por ejemplo, en la Cámara, de los 67 parlamentarios del partido, 57 votaron a favor de la destitución.

La actuación de Temer demuestra su interés en asumir la presidencia. Incitó a su partido a aislar políticamente a Dilma Rousseff y sus aliados en el Congreso articularon con eficiencia el proceso de *impeachment* en ambas cámaras. Podemos considerar a Temer como un actor relevante para la destitución de la presidenta Rousseff. Los partidos que abandonaron el gobierno junto con el PMDB, sumados con otros partidos de la oposición, fueron premiados con cargos ministeriales en la nueva gestión, revelando cierta causalidad política entre el comportamiento en el *impeachment* y la composición del gobierno.

*a) Área económica*

La tendencia de los indicadores económicos empeoraba desde el primer gobierno de la presidente Dilma Rousseff. Sin embargo, los efectos en la economía real se manifestaron con mucha más fuerza al inicio de su segundo período en 2015. El caso de la crisis presidencial que llevó al impeachment de la presidente Dilma Rousseff guarda muchas similitudes con el caso anterior de Brasil: crisis económica, escándalos de corrupción y una mayoría legislativa que degradó a una minoría legislativa incapaz de generar un escudo a favor de la presidenta.

Las condiciones económicas del gobierno de Dilma Rousseff eran sensiblemente diferentes con las del gobierno de Fernando Collor, pero aun así eran graves. La inflación estaba controlada, sin embargo, el desempleo marcó su peor número -hasta ese momento- desde el inicio de la serie histórica medida por el Banco Mundial, a 11,6% de la población activa, al mismo tiempo que la recesión fue la peor en veinticinco años, alcanzando -3,5% en 2015 y -3,3% en 2016. El crecimiento del desempleo impactó fuertemente en el consumo de las familias, uno de los pilares de esa economía nacional. Debido a ese factor económico, el gobierno de Temer con un equipo económico liberal defendía una agenda de flexibilización laboral para incentivar contrataciones e inversiones y una reforma previsional. Es correcto afirmar que la gestión ejercida por Michel Temer pudo lograr revertir parcialmente la recesión. Durante el año 2017 la economía volvió a crecer, alcanzando 1%, y en 2018 llegó a 1,1%.

75 En la primera denuncia (corrupción pasiva) los votos por el sí a la continuación de la denuncia fueron de 263 y el no 277. En la segunda denuncia (obstrucción a la justicia) fueron 251 votos por el sí y 233 por el no (Feliú, 2018).

En otras áreas de la economía el gobierno de Temer no tuvo tanto éxito. Durante el año 2017 el desempleo aumentó a 12,8% de la población activa y en 2018 tuvo una muy leve baja, a 12,5%, según los datos del Banco Mundial. La gestión económica del gobierno en su conjunto no pudo resolver los principales problemas dejados por el gobierno anterior. La recuperación del PIB y la empleabilidad fueron derrotas políticas de la administración Temer.

*b) Tipo de gabinete*

La coalición de gobierno conformada por Temer una vez encabezado el ejecutivo era tan amplia como la de la presidenta Dilma Rousseff al asumir su segundo período presidencial. El gobierno de Temer fue compuesto por nueve partidos, entre ellos, cuatro estaban presentes también en el inicio del gobierno de Dilma Rousseff. Esta coalición política buscaba viabilizar una agenda legislativa en un contexto de crisis económica y política. Temer ingresó al Congreso propuestas de reforma a la legislación laboral, a la legislación electoral, al sistema previsional y a la limitación de inversiones gubernamentales.

Las reformas más importantes eran las de índole económica. Si Temer no lograba revertir el cuadro de recesión y desempleo, su gobierno podría naufragar como el de Dilma Rousseff. Sin embargo, la agenda de reformas de ese tipo exige un alto grado de cohesión política. A diferencia de Itamar Franco, esta cohesión no se desarrolló en el caso de Temer, ni en su gabinete ni en la opinión pública, como se analizará en las siguientes sesiones.

**Tabla 3: Composición de gobierno Michel Temer**

| Michel Temer | Partidos | Número de escaños Cámara | % de escaños en la Cámara |
|---|---|---|---|
| Al asumir | PMDB – PSDB – PR – PRB – PSD – PTB – DEM – PPS - PP | 313 | 61% |
| Al terminar | PM DB – PSDB – PR – PRB – PSD – PTB – DEM - PP | 300 | 58,5% |

*Elaboración propia en base a datos del Crebrap*

Hay un cambio significativo en la formación partidaria del gobierno de Michel Temer en comparación con la destituida Dilma Rousseff. Todos los partidos de izquierda que estaban con la expresidenta protestaron en contra del nuevo gobierno. En cambio, ingresaron partidos considerados de derecha, como el DEM y de cierta forma el PSDB. Por ese motivo, las reformas aprobadas por Temer tuvieron una fuerte connotación liberalizadora en lo económico y un gabinete conservador en los valores.

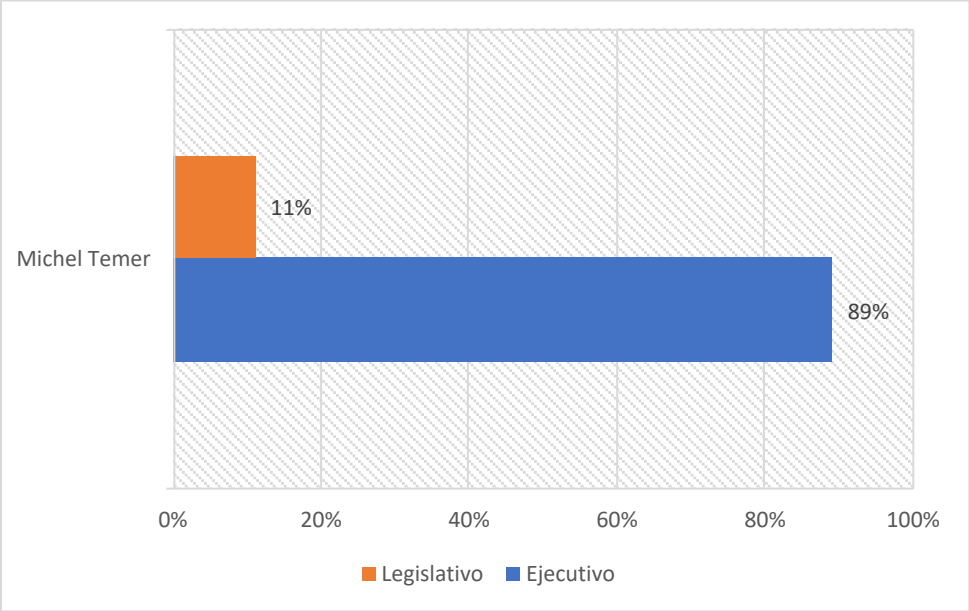
*c) Agenda legislativa*

Según los datos del Cebrap, el gobierno de Temer presentó 226 proyectos al Congreso y de estos logró aprobar 157, demostrando una expresiva diferencia con el gobierno interino de Itamar Franco, que logró el doble de proyectos aprobados. En este caso, si bien la coalición es un factor que respalda y posibilita la viabilidad de una agenda legislativa del gobierno, no fue suficiente para alcanzar el mismo nivel de éxito. El caso de Temer demuestra que en su administración no se logró el consenso social y político alcanzado en el gobierno de Itamar Franco.

Es importante destacar que Temer era un político con experiencia y que por varios años lideró el partido más importante del país, consiguió bloquear dos intentos de destitución promovidos por la Procuradoría General de la República en la Cámara de Diputados y tenía un gabinete con figuras políticas con mucha experiencia. Sin embargo, los escándalos de corrupción arrasaron la viabilidad legislativa del gobierno,

incluido el más cercano de sus socios, Eduardo Cunha, quien como presidente de la Cámara habría sido el principal impulsor del *impeachment* de Dilma Rousseff, tuvo su cargo impugnado por los Diputados por corrupción y terminó preso semana después.

**Gráfico 3: Participación legislativa**




*Elaboración propia basada en los datos de Cebrap*

Los datos demuestran que el 89% de la legislación aprobada en el período de Temer fue propuesta por el gobierno. Por otro lado, el gobierno de Temer solo pudo aprobar 62% de todas sus propuestas presentadas al Congreso[76]. Esto revela que fueron años de baja producción legislativa y que prácticamente toda la legislación aprobada (89%) era procedentes de gobierno, que solo pudo aprobar un 62% de las propuestas presentadas al Congreso.

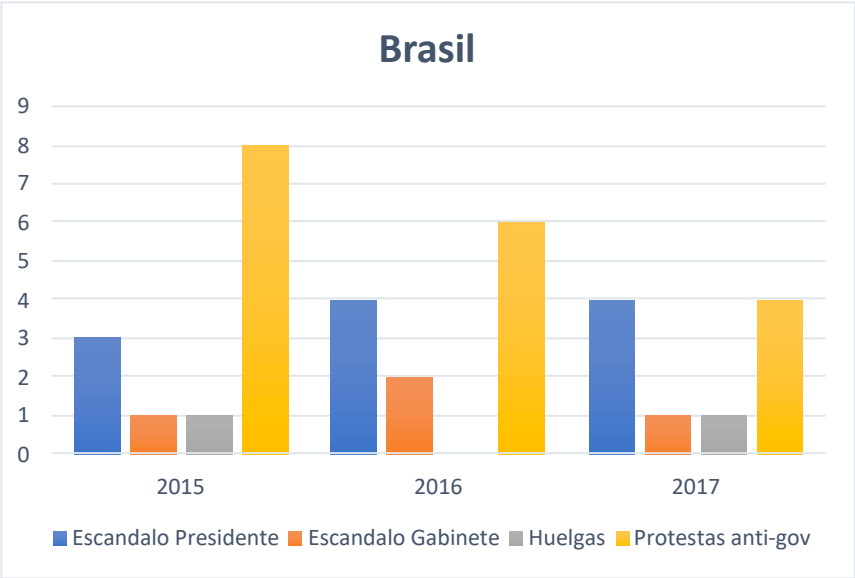
*d) Eventos políticos*

Las denuncias de corrupción abiertas por el Ministerio Público que casi llevaron a su destitución y las movilizaciones en su contra, sumadas a una proactividad legislativa y reformadora solo refuerzan la idea de una presidencia natural, muy parecida a un gobierno presidencial legítimamente electo. Sin embargo las pretensiones de llevar a cabo un proyecto político se vieron fuertemente minadas dados el desgaste político y social sufrido por los escándalos que involucraban a su gabinete, a socios históricos y a él mismo, si bien en cierta parte de la agenda legislativa se puede considerar relativamente exitoso.

También se puede considerar que parte de esa misma agenda no fue lograda, tal como apuntan los datos de participación legislativa. Por otro lado, en el proceso de cohesión política y social se puede considerar definitivamente un fracaso comparado con el gobierno de Itamar Franco, como en las protestas populares y los seguidos escándalos que afectaron al gobierno y específicamente al presidente. La falta de cohesión política y los constantes cuestionamientos de legitimidad y de corrupción frenaron los resultados esperados por el gobierno.

76 Datos del Cebrap.

**Gráfico 4: Eventos políticos**




Los eventos políticos nos demuestran que las protestas en contra del gobierno disminuyeron un poco en 2016 y 2017. Sin embargo, aumentaron fuertemente los escándalos en contra del presidente. Una diferencia notable si lo comparamos con la gestión de Itamar Franco, donde esos mismos indicadores prácticamente no aparecen. En este gobierno interino también se desarrollan huelgas generales de organizaciones nacionales, lo que no se registró durante el gobierno de Itamar Franco.

*e) Aprobación presidencial*

Si bien Michel Temer manifestó sus intenciones de candidatearse a la presidencia durante su período presidencial, lo cierto es que su popularidad rompió todos los récords mínimos en las encuestas. Por ejemplo, el Instituto Datafolha apuntó que en junio de 2018 el entonces presidente llegó a 3% de aprobación, y con dos denuncias de corrupción formuladas por el Ministerio Público esta coyuntura inviabilizaba una candidatura de Temer, razón por la cual su partido eligió como sucesor de su legado a Henrique Meirelles, quien fuera ministro de Hacienda y ligado al grupo del entonces presidente Michel Temer[77].

En el 2017 el presidente Temer sufrió cuatro escándalos que lo involucraban directamente a él y cuatro protestas en contra del gobierno, un escándalo en el gabinete y una huelga general. Se puede considerar que fue un período conturbado para un presidente interino y, al mismo tiempo, activo en el legislativo. La oposición a su gobierno era mucho más cohesionada. La narrativa usada por las izquierdas era que Michel Temer junto con el presidente de la Cámara habían actuado para articular juntos un "golpe blando" en contra de la presidente Dilma Rousseff. Al mismo tiempo, el entonces presidente Michel Temer era vinculado a escándalos de corrupción, lo que en suma le proporcionaba mucha munición a los opositores para cuestionar la legitimidad democrática del gobierno.

77 https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/05/temer-desiste-de-candidatura-e-anuncia-meirelles-pelo-mdb.shtml

## 5. IMPLICACIONES DE LOS RESULTADOS Y CONCLUSIONES PRELIMINARES

Sobre la base de la información compilada y discutida en el trabajo, se propone en esta sección discutir cómo gobernaron los interinos. Es importante recordar que el objetivo de este trabajo no era generar inferencias sobre los gobiernos interinos, tal como he mencionado en la sección de estrategias metodológicas. La debilidad teórica sobre el tema de investigación no permitiría generar hipótesis válidas y los datos insuficientes sobre ciertas administraciones impedirían un análisis comparado profundo sobre esos gobiernos. El objetivo final era identificar variables de interés que podrían servir para trabajos futuros y arrojar luces sobre un tema ignorado en la agenda de investigación de la ciencia política en los estudios del ejecutivo.

Con las finalidades mencionadas anteriormente, se analizaron dos casos donde los gobiernos interinos se instalaron de forma constitucional, luego de procesos de *impeachment* que accionaron la institución de sucesión, la vicepresidencia, para la conformación del gobierno. Para la caracterización de estos, este trabajo defiende la conformación partidaria del gobierno, la existencia y el grado de éxito de la agenda legislativa, las pretensiones electorales y el manejo de las crisis y de lo que se consideró aquí "eventos políticos".

**Tabla 4: Comparación gobiernos interinos**

| | Itamar Franco | Michel Temer |
|---|---|---|
| Gabinete | Político | Político |
| Reformas | Sí | Sí |
| Proyectos aprobados | 321 | 140 |
| Coalición | Sí | Sí |
| Pretensiones electorales | Altas | Media - Baja |
| Crisis/Escándalos | Baja | Alta |
| Duración | 27 meses | 31 meses |
| Aprobación al terminar período[1] | 48% * | 7% ** |

*Elaboración propia.*

** Datos de Executival Approval Project. ** Datos del Instituto Datafolha*

En la tabla 5 se reúnen los datos que este trabajo considera más importantes para la identificación y caracterización de cada gobierno interino. Allí se identifica el carácter del gabinete de cada gobierno (si los

ministros son militantes políticos o independientes); si el gobierno logró aprobar alguna reforma importante en el Congreso; si durante su período el presidente se viabilizó como candidato a algún puesto de elección popular; el indicador "crisis/escándalos", basado en los datos de eventos políticos (si el presidente enfrentó escándalos involucrando a su gabinete o a él mismo o si enfrentó huelgas o protestas en su contra); la duración de cada gobierno, expresado en meses; y, finalmente, la aprobación popular de su gestión en el último mes o en los últimos meses de gobierno.

A partir de la comparación de los datos obtenidos podemos concluir que los interinos estudiados gobernaron como presidentes naturales, con coaliciones partidarias, con una agenda legislativa considerablemente reformista y con grados diferentes de éxito en esta última materia. Se percibe que el gobierno interino con menos apoyo popular y con más crisis y escándalos logró menos éxito legislativo, el caso de Temer. Al mismo tiempo que ambos lograron reformas importantes, Itamar Franco fue el único que logró mantener una cerrera política posterior al interinato. Esas variables son importantes, ya que nos permite analizar con más profundidad los fines políticos de las acciones mientras encabezaban el gobierno.

Parte del objetivo de este trabajo era que sobre la base de los casos analizados se pudiera, en primer lugar, definir la importancia de las variables para poder aplicarla a todos los casos de gobiernos interinos. Para ello es fundamental estudiar, en primera instancia, el contexto y la trayectoria política, económica y social para la ascensión de un gobierno interino, ya que estos gobiernos no son frutos de un proceso normal, sino de crisis. Así, el análisis de las demás variables tiene una continuidad procesual, clarificando los motivos de las dinámicas de gobierno de los interinos, que pueden ser resultados directos de las crisis políticas.

Para poder calificar el gobierno interino necesitamos análisis que definan si su actuar es de carácter simplemente transitorio hasta un proceso electoral para la presidencia o si estos buscan gobernar de facto y proponen una agenda legislativa. En los casos analizados, las variables de la conformación del gabinete y la agenda legislativa fueron necesarias para poder calificar estos interinos como presidentes naturales y de facto, ya que cumplieron con la normalidad institucional y promovieron reformas políticas y económicas, buscando mayorías legislativas y hasta la viabilidad política y electoral de un proyecto político o de los mismos interinos. Por ende, se propone que las variables estudiadas en el presente trabajo sean consideradas en futuros análisis sobre los otros gobiernos interinos y que se califiquen estos como naturales en comparación con los presidentes salientes o simplemente como transitorios.

Finalmente, se refuerza la necesidad de generar teoría sobre los gobiernos interinos y la inclusión de nuevos análisis tanto de los casos donde estos fueron asumidos por vicepresidentes como en aquellos en que las reglas de sucesión fueron diferentes. Las limitaciones de este trabajo ya fueron admitidas, debido al tipo exploratorio del trabajo: la validad inferencial es muy reducida y el análisis de los resultados no puede ser generalizado. Al mismo tiempo, el objetivo principal fue caracterizar, describir e identificar las variables más importantes para el estudio de estos tipos de gobierno, tanto en el rol previo del interino en el desarrollo de la crisis presidencial como en el desenlace del proceso de gobierno.

## REFERENCIAS


Abreu, J. L. (2012). Hipótesis, Método y Diseño de Investigación. Daena: International Journal of Good Conscience, 187-197.

Albert, R. (2005). The Evolving Vice Presidency. Temple Law Review, 812-896.

Altman, D. (2000). The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies. The Case of Uruguay. Party Politics, 259-283.

Baumgartner, J. C. y Kada, N. (2003). Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective. Westport: Praeger .

Bidegain, G. (2017). Vicepresidentes en América del Sur: Una agenda de investigación. Colombia Internacional, 159-188.

Brownlee, J. (2007). Hereditary Succession in Modern Autocracie. World Politics, 595-628.

Cazau, P. (2006). Introducción a la investigación en ciencias sociales. Buenos Aires: Galeon.

Chasquetti, D. (2006). La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. POSTData, 163-192.

Cheibub, J. A., Przerorski, A. y Saiegh, S. (2004). Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parlamentarism. British Journal of Political Science, 565-587.

Conrad, C. R. y Golder, S. N. (2010). Measuring government duration and stability in Central Eastern European democracies. European Journal of Polital Research, 119-150.

Edwards III, G. C. y Jacobs, L. R. (2008). The New Vice Presidency: Institutions and Politics. Presidential Studies Quarterly, 369-373.

Edwards, M. E. (2015). Understanding Presidential Failure in South America. Latin America Politics and Society, 111-131.

Falleti, T. G. y Mahoney, J. L. (2016). El método secuencial comparado. Revista SAAP, 187-220.

Feliú, P. (2018). Sobreviviendo a reformas, impopularidad y casos de corrupción: el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer. Revista de Ciencia Política, 181-206.

García Montero, M. (2009). Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina? Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Herz, J. H. (1952). The Problems of Successorship in Dictatorial Regimes: A Study in Comparative Law and Institutions. The Journal of Politics, 19-40.

Hlousek, V. y Lubomír, K. (2014). Caretaker Governments in Czech Politics: What to Do about a Government Crisis. Europe-Asia Studies, 1323-1349.

Hochstetler, K. (2006). Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. Lua Nova, 9-46.

Hochstetler, K. y Edwards, M. E. (2009). Failed Presidencies: Identifying and Explanining a South America Anomaly. Journal of Politics in Latin America, 193-220.

Hochstetler, K. y Samuels, D. J. (2011). Crisis and Rapid Re-equilibration: The Consequences of Presidential Challenge and Failure In Latin America. Comparative politcs, 127-145.

Katznelson, I. (1997). Structure and Configuration in Comparative Politics. En M. I. Lichbach y A. S. Zuckerman, Comparative Politics: Rationality, Structure, and Culture (pp. 81-112). New York: Cambridge University Press.

Kim, Y. y Bahry, D. (2008). Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies. Journal of Politics, 807-822.

Kokkonen, A. y Sundell, A. (2014). Delivering Stability: Primogeniture and Autocratic Survival in European Monarchies 1000-1800. American Political Science Review, 438-453.

Krathwohl, D. R. (1993). Methods of Educational & Social Science Research: An Integrated Approach. New York: Waveland Press.

Linz, J. (1994). Presidential or Parlamentary Democracy: Does It Makea Difference? The failure of presidential Democracy, 3-90.

Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. Journal of Democracy, 51-69.

Llanos, M. y Marsteintredet, L. (2010). Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing democracies. Nueva York: Palgrave McMillan.

Mainwaring, S. (1993). Presidentialismo, Multipartidism and Democracy. Comparative Political Studies, 198-228.

Marsteintredet, L. (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. América Latina Hoy, 31-50.

Marsteintredet, L. (2009). Presidential Interruptions in Latin America: Concepts, Causes, and Outcomes. Oslo: University of Bergen.

Marsteintredet, L. (2019). La vicepresidencia y los problemas de la sucesión presidencial en Amrérica Latina. Política y gobierno, 117-135.

Martínez, C. (2017). Presidential Survival in South America: Rethinking the Role of Democracy. International Political Sciense Review, 40-55.

Martínez, C. (2018). Democratic Tradition and the Failed Presidency of Lucio Gutierrez in Ecuador. Bulletin of Latin American Research, 321-318.

Martínez, C. (2020). Presidential Instability in Latin America: Why Institutionalized Parties Matter. Government & Opposition, 1-22.

Mieres, P. y Pampín, E. (2015). La trayectoria de los vicepresidentes en los regímenes presidencialistas de América. Revista de Estudios Políticos, 99-132.

Mustapic, A. M. (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. Desarrollo Económico, 263-280.

Mustapic, A. M. (2010). Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress. En M. y. Llanos, Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and outcomes of Executive Instability in Developing Democracies (pp. 17-32). Nueva York: Palgrave McMillan.

Negretto, G. N. (2006). Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. Latin American Politics and Society, 63-92.

O´Donnell, G. (2003). Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. En S. Mainwaring y C. Welna, Democratic Accountability in Latin America. Oxford: Oxford University Press.

Pérez-Liñán, A. (2007). Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America. New York: Cambridge University Press.

Pérez-Liñán, A. (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. América Latina Hoy, 105-126.

Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El Institucionalismo histórico en la Ciencia Política Comtemporánea. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 7-38.

Schlesinger, A. M. (1974). On the Presidential Succession. Political Science Quarterly, 475-505.

Serrafero, M. D. (1999). El poder y su sombra. Los vicepresidentes. Buenos Aires: Belgrano.

Serrafero, M. D. (2018). La Vicepresidencia y las coaliciones políticas: el caso de Argentina. Revista de Sociología e política, 15-38.

Shain, Y. y Linz, J. J. (1992). The Role of Interim Governments. Journal of Democracy, 73-79.

Shugart, M. S. y Carey, J. M. (1992). Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press.

Sindler, A. P. (1976). Make the Vice Presidency an Appointive Office? Policy Analysis, 351-355.

Skocpol, T., Ganz, M. y Munson, Z. (2000). A Nation of Organizers: The Institutional Origins of Civic Voluntarism in the United States. American Political Science Review, 527-546.

Sribman, A. (2009). Claroscuros en la cúspide del poder. Los vicepresidentes argentinos (1983-2009). Salamanca: Universidad de Salamanca.

Valenzuela, A. (2004). Latin American Presidecnies Interrupted. Journal of Democracy, 5-19.

## ANEXOS

| Variables de interés | Descripción |
|---|---|
| 1 Composición del gobierno | Esta variable busca analizar y caracterizar el proceso de composición del gobierno, si el presidente interino asumió la presidencia y gobernó con los mismos socios partidarios que el presidente fallido y comparar las estrategias de composición entre los casos estudiados. |
| 2 Agenda legislativa | Esta variable busca específicamente constatar la existencia o la inexistencia de propuestas de ley del gobierno, al fin de poder caracterizar si estos son exclusivamente de transición o también buscan aprobar legislación en el congreso. |
| 2b Tipo de contenido legislativo | Si la variable 2 se demuestra positiva, se buscará caracterizar la agenda legislativa. Por ejemplo, si un presidente exclusivamente aprueba leyes de homenajes o de tipo administrativo, no es posible decir que este tenga una agenda legislativa. Por ende, se demostrará la legislación más importante en cada caso y se comparará entre sí. |
| 3 Pretensiones electorales | En esta variable se buscará responder si el presidente tiene como objetivo buscar la reelección presidencial. Esto, porque las pretensiones electorales pueden explicar el modo de gestión gubernamental. |
| 4 Existencia de intentos de reforma por parte del gobierno | Esta es la variable que buscará diferenciar a los jefes del ejecutivo que son reformistas y buscan realizar cambios reales en su gestión de los que solo administran el Estado hasta las próximas elecciones. |
| 5 Manejo de la crisis | Esta variable busca de manera genérica identificar si el interino ha conseguido controlar la crisis, sea económica o política. En el caso económico, se buscarán datos macroeconómicos y en el caso político, principalmente su relación con el Congreso. En el caso de escándalos políticos, apuntar su relación o impacto en la crisis política. |

# APUNTES DE DERECHO PARLAMENTARIO CHILENO: ALGUNOS DESAFÍOS DEL CONGRESO NACIONAL ANTE EL PROCESO CONSTITUYENTE (EN HOMENAJE A HERNÁN ALMENDRAS)

*Cristián Ortiz Moreno*[78][79]

## RESUMEN

A modo de ensayo se analiza qué alternativas jurídicas pueden plantearse ante la posibilidad de que la Convención Constitucional no alcance acuerdo alguno y el impacto que dicho proceso puede tener en el futuro institucional del Congreso Nacional.

**Palabras clave:** Congreso Nacional, Convención Constitucional, burocracia parlamentaria.

## ABSTRACT

This essay analizes the juridical options in case that Constitutional Convention doesn't agree a new constitutional text. Also, posibles efects of the work of the Convention in the future of National Congress.

**Keywords:** National Congress, Constitutional Convention, parliamentary burocracy.

---

78 Abogado. Integra la Secretaría de Comisiones en la Cámara de Diputados (cortizmoren@gmail.com).

79 Junto con agradecer la invitación a escribir en esta revista, creo que debemos comenzar a registrar el trabajo desarrollado por los cultores del derecho parlamentario chileno. Por ello, dedico estas líneas a don Hernán Almendras Carrasco (San Vicente de Tagua Tagua, 1945), abogado. Previo al receso del Congreso Nacional en 1973 fue asesor de la bancada democratacristiana, experiencia que se percibe en su texto El proyecto de acuerdo del 22 de agosto de 1973, de la Cámara de Diputados, y el Estado de Derecho (Hemiciclo N°3). Desde 1990 integró el Escalafón de Secretaría de la Cámara de Diputados, sirviendo los diversos cargos del cursus honorum en la Corporación. Alcanzó el cargo máximo de carrera mediante concurso interno, el de Abogado Secretario de Comisiones, cargo que ejerció en las comisiones de Educación, de Defensa Nacional, de Familia y Adulto Mayor y de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.
Profesor de derecho en diversas universidades y cultor del derecho parlamentario, en 2013 alcanzó el grado de doctor en Derecho en la Pontificia Universidad Católica de Chile con la investigación Las comisiones especiales investigadoras en el derecho parlamentario chileno, oportunidad en la que investigó el funcionamiento de las 108 comisiones constituidas en la Cámara de Diputados entre 1990 y 2012.
En 2020 se acogió a jubilación, deseando volcar toda su experiencia y aprendizaje de setenta y cinco años en servir, tal como en sus orígenes, a su comunidad en San Vicente de Tagua Tagua.

## INTRODUCCIÓN

Escribo las siguientes líneas ya aprobado el plebiscito para redactar una nueva Constitución y pendiente la elección de los integrantes de la Convención Constitucional. Siendo el proceso constituyente en curso el hito político más importante de nuestra generación, me interesa plantear qué alternativas jurídicas pueden plantearse ante la posibilidad de que esa Convención no alcance acuerdo alguno. Asimismo, me interesa imaginar el impacto que dicho proceso puede tener en el futuro institucional del Congreso Nacional.

## I. ¿Y SI SE PLEBISCITA UNA HOJA EN BLANCO? O SOBRE EL DESACUERDO TOTAL EN LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

Abocándonos al primer aspecto, me interesa hacer cuestión sobre cuál es la respuesta jurídica ante la posibilidad -un hecho es posible, aunque sea poco probable su ocurrencia- de que la Convención Constitucional no alcance acuerdo constitucional[80] alguno y no haya texto que ofrecer a la ciudadanía para su ratificación plebiscitaria.

### 1. Solución acudiendo al Congreso Nacional

Una alternativa, la más evidente, es que antes del término de su vigencia la Convención solicite prórroga de plazo para el desarrollo de su labor. Frente a esa alternativa, es abierto a polémica si el Constituyente -esto es, la comunión de voluntades de la Presidencia de la República, el Senado y la Cámara de Diputados- acogerá esa solicitud, no debiendo resultar extraño que pueda rechazar tal solicitud. Ante ese eventual rechazo, la Constitución Política vigente en ese momento seguirá rigiendo el país.

### 2. Soluciones que no acuden al Congreso Nacional

Una segunda alternativa es que se estime que, precisamente, sea una "hoja en blanco" el objeto sobre el cual el pueblo deba pronunciarse en el plebiscito. Ante esa decisión, que a la luz de la regulación vigente en el artículo 142 de la Constitución Política solo podría ser adoptada por la Presidencia de la República una vez comunicada esa situación por la Presidencia de la Convención, existen razones para estimar que

80 Aunque parezca majadero, el acuerdo constitucional es el último acuerdo que debe alcanzar la Convención Constitucional. El primero es definir la Mesa Directiva, que sigue el modelo del Senado con un Presidente y un Vicepresidente, y no dos vicepresidencias, como en la Cámara de Diputados. El segundo, acordar su reglamento de funcionamiento. El tercero, constituir una Secretaría Técnica. Los demás acuerdos son contingentes: prorrogar su tiempo de funcionamiento y aprobar una nueva redacción del texto constitucional. En tanto el lugar de funcionamiento de la Convención es definido por la Presidencia de la República, lo que no es claro jurídicamente, otra cosa es la aproximación política, que la Convención sea soberana para celebrar sesiones fuera de los lugares así definidos.

el país continuará rigiéndose por la Constitución vigente, que no contará con texto constitucional alguno, o que renovará su aplicación práctica la Constitución Política de 1925.

**2. a) Restauración de la Constitución de 1925, con modificaciones**

A pesar de ser una tesis delirante, considero que existen buenas razones para estimar que recobra su vigencia el texto constitucional vigente el 10 de marzo de 1981. En otras palabras, recobraría su vigencia la Constitución Política de la República de 1925, con las modificaciones expresas realizadas a su texto hasta esa fecha.

Lo anterior pues, más allá de la consideración política al respecto, el régimen cívico-militar se atribuyó la potestad constituyente (decretos leyes números 1, 128) reguló su ejercicio (decretos leyes números 128, artículo 2; 527, artículo 4; 788) y realizó modificaciones expresas al texto constitucional (decretos leyes números 119, 170, 175, 601, 710, 821, 1.008; actas constitucionales números 2, artículo 10; 3, artículo 12; 4, artículo 15). A mayor abundamiento, en el artículo 2 del decreto ley N° 788, de 4 de diciembre de 1974, explicitó que "las modificaciones a la Constitución Política del Estado que deben formar parte de su texto e incorporadas a ella, son las modificaciones de carácter expreso", y en el artículo 9 de la Acta Constitucional N° 2, de 13 de septiembre de 1976, explicitó que las menciones que los decretos leyes o actas constitucionales hagan sobre la Constitución Política deben "entenderse referidas a su texto vigente al 10 de septiembre de 1973, con las modificaciones posteriores de que ha sido objeto en conformidad a lo dispuesto en el decreto ley N° 788".

Esos son hechos de la realidad. La ciudadanía ha cuestionado esa realidad -ese es el sentido del plebiscito de 25 de octubre de 2020-, pero, a pesar de ese cuestionamiento, los operadores jurídicos no pueden negarlos y trabajamos sobre ellos como se trabaja con cualquier regla jurídica atendiendo a su naturaleza y jerarquía.

Sin embargo, la tesis delirante que acá planteo se funda en que, salvo las modificaciones expresas referidas, las cuales agregaron, modificaron o suprimieron artículos del texto constitucional *vigente al 10 de septiembre de 1973,* no existe -o yo no lo he encontrado- algún texto de rango constitucional o legal que haya derogado expresamente el texto constitucional vigente al momento previo a la entrada en vigencia del decreto ley N° 3.464, que aprobó una nueva Constitución Política, conocida como *Constitución del 80,* y que entró en vigencia el 11 de marzo de 1981.

Reitero que esta es una conclusión delirante, pero es interesante hacer notar que mientras en los decretos leyes o actas constitucionales referidos se usaron formas verbales que sirven a los operadores del derecho para entender que el texto constitucional fue modificado *expresamente* -agrégase, modifícase, derógase-, en la "parte legislativa" del decreto ley N° 3.464, que dispone un texto constitucional y su momento de entrada en vigencia, y del decreto ley N° 3.465, que dispuso el procedimiento para llevar a cabo el plebiscito de ratificación de dicho texto, no se derogó, suprimió, eliminó, reemplazó, etc., expresamente el texto constitucional que se reemplazaba.

En otras palabras, en ninguno de esos últimos decretos leyes se usaron las formas que el artículo 2 del decreto ley N° 788 dispuso para entender que el texto constitucional de 1925 era objeto de derogación expresa, como sí, en cambio, se dispone en el artículo 142, inciso décimo, del texto constitucional vigente al momento de redactar estas líneas:

> A partir de esta fecha (publicación oficial del texto aprobado en plebiscito), quedará derogada la presente Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra establecido en el decreto supremo N° 100, de 17 de septiembre de 2005.

Sobra decirlo: esta tesis es delirante y altamente falseable.

Es delirante pues, dicho de otra manera, afirma que en el país hay dos textos constitucionales vigentes, pero en la práctica actuamos como si solo uno de ellos existiera. Al respecto, estimo que se debe atender a la naturaleza jurídica de los textos autoritativos, a pesar de las consecuencias políticas que de ellos se derivan. Con esto quiero decir que, a pesar de la opinión política que se tenga del gobierno cívico-militar, ese régimen actuó bajo formas y procedimientos jurídicos para obligar con sus decisiones a la población y a los operadores jurídicos e, inclusive, dispuso criterios formales para que la población comprendiera en qué momento actuaba en el ejercicio de la potestad constituyente, de la potestad legislativa o en el ejercicio de otra potestad.

En tal sentido, el único acto jurídico formal mediante el cual ese régimen dispuso e informó que la Constitución Política de 1925, con sus modificaciones, dejó de estar vigente el 11 de marzo de 1981 fue mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, y no mediante el ejercicio de la potestad constituyente o legislativa. Afirmo lo anterior pues no es en la parte legislativa o constituyente del decreto ley N° 3.464 que dispuso algo así como la vigencia de un futuro nuevo texto constitucional, sino en la parte expositiva de dicho decreto promulgatorio, de la siguiente manera:

"APRUEBA NUEVA CONSTITUCION POLITICA Y LA SOMETE A RATIFICACION POR PLEBISCITO

Núm. 3.464.- Santiago, 8 de Agosto de 1980.- Visto: Lo dispuesto en los decretos leyes Nos. 1 y 128, de 1973; 527 y 788, de 1974; y 991, de 1976,

La Junta de Gobierno de la República de Chile, en ejercicio de la potestad constituyente, ha acordado aprobar como nueva Constitución Política de la República de Chile, sujeta a ratificación por plebiscito, el siguiente

DECRETO LEY:

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE (...)".

A modo de síntesis, todo aquello que está en el decreto promulgatorio antes de los dos puntos de la frase "decreto ley:" es parte del ejercicio de la potestad reglamentaria, no constitucional ni legislativa.

Sin duda, una tesis delirante que se funda en una distinción formal, pero que cuenta con respaldo constitucional[81].

Asimismo, es una tesis falseable, pues basta con que alguien plantee "el artículo X del texto legal Y dispone la derogación". Pero mientras esa falsación no se manifieste, la principal crítica que puede formulársele surge por quienes estiman que resultan procedentes las abrogaciones en el sistema jurídico nacional.

Al respecto, solo plantearé que los operadores jurídicos debemos, ante todo, ser fieles a las palabras contenidas en los textos autoritativos, y para el caso, debemos ser fieles a los artículos 52 y 53 del Código Civil y comprender que mientras la derogación expresa elimina del sistema de fuentes un texto autoritativo, la derogación tácita solo hace primar un texto sobre otro, pero ambos conservan su vigencia dentro del ordenamiento jurídico. Así, soy de la postura de que si se elimina el texto que primaba, recobra su aplicabilidad el texto preterido tácitamente.

81 A vía ejemplar, Tribunal Constitucional, rol 2253, considerando 24.

### 2.b) No tener Constitución

A diferencia del caso anterior, asumiendo que no recobra su vigencia práctica la Constitución Política de 1925 con sus modificaciones, cabría estimar que Chile no contará con texto constitucional alguno. Dicho lo anterior, cabe adelantar que de ello solo puede concluirse que los textos de rango legal -leyes, decretos con fuerza de ley, decretos leyes- gozan de plena igualdad normativa, y se definirá su procedencia a los casos concretos acudiendo a las reglas dispuestas en los artículos 52 y 53 del Código Civil.

Así, lo que hoy conocemos como autonomías constitucionales y servicios públicos tendrán las orgánicas y competencias que sus respectivas leyes orgánicas disponen, y las personas, ciudadanos o administrados solo gozarán de los derechos contemplados en la abundante legislación nacional y, en tanto el país no se desvincule de ellos, en los tratados internacionales.

Sin embargo, cabe ahondar en los órganos que participan en la función constituyente o legislativa en el país, esto es, la Presidencia de la República, el Senado y la Cámara de Diputados. Ello, pues si bien se puede avanzar en la creación de un estatuto para dichos órganos en función de las leyes N° 18.700, de votaciones populares y escrutinios, y N° 18.918, del Congreso Nacional, y el decreto ley N° 1.263, orgánico de administración financiera del Estado, cabe decir lo evidente: conservan el ejercicio exclusivo de tales funciones estatales, pero no existirían las materias de iniciativa exclusiva de la Presidencia de la República; y el Senado y la Cámara de Diputados deben adoptar sus decisiones por mayoría de los presentes en sus sesiones (artículo 7/18.918), por lo que desaparecen los *quorum* orgánicos constitucionales y calificados, y los integrantes de esas Corporaciones carecerían de fuero e inviolabilidad.

En principio, las sesiones de esas Corporaciones solo pueden realizarse si cuentan, al menos, con la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación (artículo 550 del Código Civil)[82]. Con todo, a la luz del mismo artículo, solo si se considerara el Reglamento de cada Corporación como el "estatuto" al que alude su inciso final, cada Corporación podría sesionar con un tercio de sus integrantes (a vía ejemplar, artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

En cuanto al Tribunal Constitucional, si bien podría argüirse su existencia orgánica, carecería de todas las competencias de control constitucional.

### 2.c) Statu quo, o permanencia de la Constitución vigente

La tercera alternativa es que la Presidencia de la República estime que al no existir siquiera una palabra que someter a plebiscito, el plebiscito no debe ser ejecutado. De acogerse esa opción, el texto constitucional vigente al momento de la disolución de la Convención continuará rigiendo los destinos del país, y todo el gasto social y presupuestario no habrá generado producto constitucional concreto alguno.

## II. SOBRE EL IMPACTO DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL CONGRESO NACIONAL

En esta segunda parte me interesa avanzar algunas ideas de modo misceláneo sobre cómo podría influir la Convención Constitucional en el Congreso Nacional, ya sea en cuanto a las decisiones que la Convención adopte sobre el Congreso como en las prácticas de la Convención en las futuras prácticas parlamentarias.

82 Art. 550. La mayoría de los miembros de una corporación, que tengan según sus estatutos voto deliberativo, será considerada como una asamblea o reunión legal de la corporación entera.
La asamblea se reunirá ordinariamente una vez al año, y extraordinariamente cuando lo exijan las necesidades de la asociación.
La voluntad de la mayoría de la asamblea es la voluntad de la corporación.
Todo lo cual se entiende sin perjuicio de las modificaciones que los estatutos de la corporación prescribieren a este respecto.

**1. ¿Quién podrá reformar la Constitución?**

En cuanto a las futuras competencias del Congreso Nacional, cabría avanzar dos ideas. La primera es estimar que la cuestión central en juego en el plebiscito del 25 de octubre de 2020 fue definir si la Presidencia de la República y el Congreso Nacional vigentes a esa fecha debían o no compartir[83] la potestad constituyente que detentaban, y de compartirla, cómo se integraría aquel órgano con quien la compartirían. En tal sentido, la lectura que me interesa esbozar no es aquella que interpreta ese resultado como un rechazo a la vigencia del texto constitucional que nos rige -primera pregunta de ese plebiscito-, sino en rechazar atribuir a tales órganos la potestad constituyente -segunda pregunta plebiscitaria-, potestad que ha estado radicada en dichos órganos desde los orígenes de nuestra historia política.

Si resulta correcta esta aproximación, no es extraño imaginar que en la Convención Constitucional surja la siguiente inquietud: ¿cuál debe ser el procedimiento, y cuáles los órganos, mediante el cual se podrá reformar el texto constitucional creado por la Convención, y aprobado mediante el plebiscito dispuesto en el artículo 142 de la Constitución Política vigente a esta fecha?

Al respecto, cabe tener presente que ni el acuerdo político que inició el actual proceso constituyente ni las reformas constitucionales que han sido aprobadas para llevarlo a cabo -ni siquiera el artículo 135[84], nuevo, de la Constitución-, adoptan una decisión que obligue a la Convención. En tal sentido, la Convención será soberana de atribuir la potestad de reforma de la futura constitución política en los órganos que hasta la fecha han ejercido esa función, esto es, la Presidencia de la República y Congreso Nacional -cualquiera sea la configuración que esta tenga-, resolver que cualquier futura modificación constitucional requiere convocar convenciones constituyentes, tal como disponen las constituciones de Argentina y Bolivia, o que puede ocurrir por cualquiera de esas dos alternativas, como en el caso colombiano.

**2. Bicameralismo, unicameralismo y solución en caso de desacuerdo**

En cuanto a las decisiones que se adopten sobre el Congreso Nacional, la discusión que se ha avanzado es si acaso el Congreso Nacional debe ser unicameral o bicameral. Al respecto, resuelto que debe existir una asamblea legislativa, cabe hacer presente que atendida la vigencia de la ley orgánica del Congreso Nacional y de la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, en caso de no existir acuerdo de dos tercios en la Convención, el Congreso Nacional seguirá siendo bicameral.

Con todo, más allá de si el Congreso Nacional sigue siendo bicameral o deviene en unicameral, cabe analizar la pertinencia de perseverar en una organización administrativa que no integre a los personales de ambas corporaciones. Con esto quiero decir que no resulta claro y merece una revisión el que tres instituciones que cohabitan en un mismo edificio y tienen una integración funcional cotidiana -Senado, Cámara de Diputados, Biblioteca del Congreso Nacional- tengan una administración no integrada bajo una Corporación Administrativa del Congreso Nacional, situación que hace cuestión sobre el buen uso de los recursos públicos.

¿Tiene sentido contar con tres departamentos de personal, de informática, de comunicaciones, etc.? Soy del parecer de que esta discusión debe iniciarse prontamente, pues si resulta que la Convención Constitucional resuelve que el país tenga un Congreso unicameral, la unificación de la administración y de las plantas funcionarias será inevitable.[85]

83 Destaco el verbo compartir, pues mientras no se someta a plebiscito el trabajo desarrollado por la Convención, los acuerdos sobre reforma constitucional alcanzados por la Presidencia de la República y el Congreso Nacional serán válidos.

84 El texto de Nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

85 Y avanzando un paso más allá, alejándonos del Congreso Nacional, se podría avanzar en la integración de los espacios administrativos de las diversas autonomías constitucionales, a modo de una Corporación Administrativa de autonomías constitucionales. ¿Un único departamento de remuneraciones para los tribunales de justicia, Contraloría General de la República y el Ministerio Público? Abierto a discusión.

### 3. El rol de las Comisiones de Constitución

La decisión que adopte la Convención Constitucional puede determinar significativamente el futuro rol de la Comisión de Constitución de la asamblea legislativa. Ello, pues si resulta que las reformas constitucionales se realizarán por los órganos regulares en la historia política nacional, cualquiera sea el procedimiento al efecto, tal comisión conservará la primacía sobre *qué debe decir* el texto constitucional. Al respecto, resulta ilustrativo que, no importando la materia constitucional de que se trate -agua, educación, sistema electoral, etc.-, siempre esos proyectos son informados por las comisiones de Constitución del Congreso Nacional, y marginalmente por las comisiones sectoriales -Agricultura, Obras Públicas, Gobierno, Derechos Humanos, etc.-.

En cambio, si resulta que *lo que debe decir el texto* es resuelto por órganos ajenos al Congreso Nacional, podría ocurrir una mutación del rol de tal comisión -cuestión que puede incrementarse por la eventual disminución de competencias de un futuro Tribunal Constitucional-, de creador de textos constitucionales a intérprete principal del texto constitucional.

Sobre la materia, cabe recordar que durante la vigencia del texto constitucional de 1925 no era extraño que las dudas sobre materias constitucionales durante el proceso de formación de la ley fueran resueltas por tal Comisión, cuestión que hoy resulta extraña. De igual manera, es ilustrativo dar cuenta de a dónde acuden los operadores del proceso legislativo a resolver sus dudas constitucionales a propósito de dicho proceso. Antes de 1973 acudían a los informes emitidos por las Comisiones de Constitución del Senado y de la Cámara de Diputados, algunos de los cuales fueron compendiados de modo institucional -Cámara de Diputados- o particular -caso de los informes del Senado por Rolando Acuña-. Hoy, en cambio, los operadores acuden a las bases de datos de jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y los informes previos a 1973 difícilmente son consultados, incluso porque se ignora su existencia.

### 4. Situación de los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes

Una de las pocas limitaciones materiales que tiene el trabajo de la Convención Constitucional dice relación con los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes[86]. Al igual que el caso de la competencia para reformar la nueva Constitución Política, la Convención podría quitar del Congreso Nacional la competencia para su ratificación estatal. Esto sería extremar la situación vigente, que obliga a la intervención del Congreso Nacional únicamente en aquellos casos en que lo regulado por el tratado internacional alude a materias que según la Constitución son materias regulables por ley. Así, actualmente si lo regulado por el tratado es del ámbito reglamentario, no requiere intervención del Congreso Nacional.

Es posible imaginar que anualmente se disponga un plebiscito mediante el cual la ciudadanía deba pronunciarse sobre la adscripción nacional a un acuerdo internacional. Con todo, sin perjuicio de estimar que un procedimiento como tal podría incrementar la vinculación de la ciudadanía con la cosa pública, no estoy seguro de su conveniencia y modo de puesta en práctica.

En cambio, sí podría ocurrir que quien tenga la facultad de provocar tales procesos plebiscitarios solo los lleve a cabo en aquellos casos en que no logre crear legislación interna que aborde aquello que se propone en tales acuerdos internacionales. Una práctica como esa ante el derecho internacional acotaría significativamente el rol de las organizaciones internacionales en el país, pero podría ser el inicio de un aislamiento internacional del Estado.

86 Por no ser propio de estas líneas, no ahondaré en si tal limitación es real. Lo anterior, pues del hecho de que la Convención deba "respetar" se sigue que no debe contradecirlos, pero no es claro que tenga prohibido desahuciarlos u obligar a desahuciarlos dentro de cierto plazo. A vía ejemplar, artículo noveno transitorio Constitución Política de Bolivia.

**5. Diplomacia parlamentaria**

El Senado y la Cámara de Diputados están adscritos a diversas entidades internacionales que persiguen la vinculación de las asambleas legislativas[87]. Sin embargo, nada obsta a que al igual como ocurre en algunas experiencias sudamericanas, en la futura configuración de la asamblea legislativa quien represente al país a nombre de las asambleas ante esas organizaciones internacionales no sea un integrante de ella, sino alguien especialmente elegido por la ciudadanía al efecto.

**6. Ciudad sede del Congreso Nacional**

En cuanto al domicilio del Congreso Nacional, en tanto no se adopte una decisión constitucional sobre su sede, esta seguirá ubicándose en la ciudad de Valparaíso (ley N° 18.678). Con todo, siendo plausible estimar que no existirán leyes de *quorum* reforzado y la iniciativa exclusiva presidencial puede ser aminorada o eliminada en el futuro texto constitucional, el futuro legislador pos Convención tendría un camino más expedito para sortear las barreras que han impedido el traslado del Congreso Nacional a Santiago, ciudad capital de la república.

Con todo, a la luz de la experiencia generada durante la pandemia de COVID-19, trasladar el Congreso Nacional de Valparaíso es una idea que debe ser fuertemente revisada. Ello, no solo por el afán descentralizador que por años ha animado a diversos actores políticos a impedir tal traslado, sino precisamente porque se deben construir ciudades que permitan una adecuada gestión de las necesidades ciudadanas, y trasladar el Congreso a Santiago importa trasladar al personal propio del Congreso con sus familias, a los congresistas y a sus asesores a una ciudad de suyo sobrepoblada.

En particular, significa trasladar a más de ochocientas familias, familias de los funcionarios del Senado, de la Cámara de Diputados, de la Biblioteca del Congreso Nacional y de los asesores parlamentarios, que mayoritariamente realizan sus gastos en la provincia de Valparaíso (a vía ejemplar en Valparaíso, Viña del Mar y Concón), y en la provincia de Marga Marga (Quilpué, Villa Alemana).

Otra vez esta es una situación abierta a discusión. Pero para aportar elementos al debate no solo se debe tener presente qué es mejor para los congresistas -estar cerca de los ministerios y jefaturas de los servicios públicos-, sino qué es mejor para el Congreso Nacional. Ilustrativo sobre el particular es la cantidad de congresistas que participaban en las sesiones rutinarias, no las de los proyectos de más importancia política, bajo la vigencia de la Constitución Política de 1925, y recordar que el funcionamiento rutinario del Congreso Nacional se logra gracias a sus funcionarios y los asesores de los parlamentarios -estamento administrativo-, pues el tiempo de que goza el estamento político es poco y no puede abocarse a resolver cuestiones de mera administración.

En tal sentido, se podría investigar cuál fue el impacto presupuestario, económico y familiar de la instalación del Congreso Nacional en Valparaíso, y esa información proyectada al presente servir como insumo, a modo de línea de base, para el momento de analizar la conveniencia del traslado del Congreso Nacional a Santiago. ¿Se efectuaron gastos presupuestarios para financiar esos traslados? En la afirmativa, ¿qué monto y por cuánto tiempo?, ¿mejoró la economía de la provincia de Valparaíso con el gasto realizado por las familias de los funcionarios que se instalaron en ella?, ¿hubo una tasa de quiebres familiares o matrimoniales superior a los promedios nacionales, o diferenciado entre quienes se radicaron en esta provincia o mantuvieron la sede familiar en Santiago?

87 Según el sitio web de la Dirección de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados, esa Corporación está adscrita a la Unión Interparlamentaria (UIP), al Comité de Diálogo Político Congreso Nacional de Chile-Asamblea Popular Nacional de China, al Foro de Líderes Parlamentarios Asía Pacífico (APPF), a la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat), al Parlamento Andino, al Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), a la Alianza del Pacífico, a Parlamentarios por las Américas (ParlAmericas), a la Comisión Parlamentaria de Asociación Congreso Nacional de Chile-Parlamento Europeo, a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al Foro de Mujeres Líderes Políticas (WPL), sin perjuicio de otras misiones oficiales al exterior.

Esas y otras preguntas resultan útiles para ese análisis, pues fueron los funcionarios del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Biblioteca del Congreso Nacional que sirvieron a las comisiones legislativas en el edificio Diego Portales -algunos contratados durante el régimen cívico-militar, otros provenientes del Congreso Nacional disuelto el 11 de septiembre de 1973, y que aún prestan sus servicios en Valparaíso- quienes debieron trasladarse con sus familias desde Santiago a Valparaíso para instalar el Congreso Nacional el 11 de marzo de 1990.

Por esas y otras razones que pueden surgir al ahondar en el análisis, antes de decidir el traslado del Congreso Nacional a Santiago convendría que la experiencia adquirida durante la pandemia de COVID-19 sobre la manera de construir la ciudad, la necesidad de distribuir la población nacional a lo largo de su territorio y la propia experiencia institucional sobre el traslado desde Santiago a Valparaíso sean tomados seriamente como antecedentes.

**7. Influjo de la experiencia de la Convención Constitucional en el futuro trabajo del Congreso Nacional. En particular, en el proceso de formación de la ley**

Por último, cabe reiterar lo evidente. Son tales las expectativas sobre participación y transparencia que se han manifestado para el momento del trabajo de la Convención Constitucional, que resulta inevitable comparar el trabajo desarrollado hasta la fecha por el Congreso Nacional con la vara de esa expectativa y ver el trabajo futuro del Congreso Nacional con las orgánicas y procedimientos que efectivamente se ejecuten en la Convención.

Con ello quiero decir que no es extraño imaginar que buena parte del deseo de participación y transparencia se deban, precisamente, a los déficits que el Congreso Nacional ha presentado en la materia desde su restauración en 1990. Al respecto, no resulta extraño que la transparencia y la participación no hayan sido aspectos que interesaran sobremanera en 1990, pues quienes integraron el estamento político del Congreso Nacional solo tenían como experiencia la forma de trabajo previa al 11 de septiembre de 1973, época en que la transparencia no era un objetivo, y la participación ciudadana en los procedimientos estatales no tenía mucho desarrollo, salvo experiencias germinales durante el gobierno de Frei Montalva.

Asimismo, quienes integraron su estamento administrativo y dirigieron el proceso de instalación en Valparaíso ingresaron al servicio antes de septiembre de 1973 o durante el gobierno cívico-militar, rigiendo la administración de la Cámara de Diputados hasta 2010, y en el caso del Senado, hasta 2019.

Esa inercia burocrática explica que, a pesar del cambio tecnológico -computadores en lugar de máquinas de escribir, impresoras en lugar de imprentas, internet en lugar de nada-, profesional de sus integrantes -secretarios de comisión que no eran abogados hasta hace menos de una década; hoy todos lo son e incluso algunos tienen mayores grados académicos- y en la valoración del mérito para el ingreso al Servicio -solo desde 1994 la regla para ingresar a la planta funcionaria, no así a las contratas u honorarios, es previo concurso público-, la manera como se organiza el personal dedicado al proceso de formación de la ley -abogados, taquígrafos, redactores- sea igual en 2021 que en 1973.

En tal sentido, mientras el sistema organizacional no mute es difícil que genere nuevos productos para el proceso de formación de la ley. Y uno de los principales desafíos de la Convención es, precisamente, gestionar la información generada en los procesos de participación ciudadana de la manera más útil y transparente posible.

Es cierto, todas las sesiones del Pleno y casi todas las sesiones de comisión en la Cámara de Diputados son actualmente transmitidas y guardadas en un repositorio digital (www.democraciaenvivo.cl; www.cdtv.cl) al cual puede acceder cualquier persona con conexión a internet en cualquier lugar del mundo. Asimismo, publica en la web institucional la mayor parte de los documentos que recibe.

Dicho lo anterior, ¿gestiona el Congreso Nacional la información que recibe de la manera más transparente posible? Estimo que no, pues entregar la información de la manera y en los formatos en que se realiza actualmente solo permite que quien tiene suficiente tiempo pueda indagar hasta encontrar la información que necesita, pero son formatos inútiles para la mayor parte de la población y problemáticos de manejar incluso tratándose de investigaciones académicas.

Con esto quiero decir que no basta con plantear que si la población quiere saber qué ocurrió en la discusión de determinado proyecto de ley vea el video de la sesión -esto es, que destine sesenta a noventa minutos, o más si el tema se vio en varias sesiones, de su tiempo para algo que puede no servirle para nada-, acceda al acta de la sesión, las que tardan semanas o meses en ser publicadas, o espere el informe del proyecto en cuestión, informe que puede nunca emitirse en tanto no se termine la discusión respectiva y todo pase al olvido si el proyecto se archiva.

Quizá la manera de funcionamiento del Congreso explique que haya peticiones para que la Convención tenga una transparencia radical mediante paredes de cristal[88]. Sin embargo, pareciera que las personas tienen mejores oportunidades de trabajar sobre la información escrita que sobre la información audiovisual -la reproducción escrita de diálogos ocurridos durante noventa minutos no toma noventa minutos de lectura-. En tal sentido, antes que promover una aproximación televisiva, cabría instar por volver a la vieja y árida cultura de los registros escritos generados por profesionales en la materia -taquígrafos y redactores, sin duda con el apoyo de la informática en la transcripción de textos-, esta vez en soportes digitales que permitan a los ciudadanos generar sus propios productos fruto de sus propios análisis, sin perjuicio de los materiales que la propia Convención haga sobre ellos.

Y si la Convención adopta esa manera de gestionar la información, parecería muy extraño que el futuro Congreso Nacional no las adopte para su trabajo rutinario. Con todo, sí sería muy extraño que ello ocurra si la manera de organizar a su personal y los correspondientes procesos de trabajo no se modifican para lograr esos nuevos productos.

La discusión está abierta.

88 Tal como plantea Bárbara Sepúlveda en la columna *Una convención con paredes de cristal*. En https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/cartas/2021/01/07/una-convencion-con-paredes-de-cristal

# PROPUESTA DE REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO MATERIA LEGISLATIVA DE INICIATIVA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL EN EL CONTEXTO DEL ACTUAL PROCESO CONSTITUYENTE

*Jorge Mera Schmidt* [89]

## RESUMEN

Se discurre aquí acerca de la seguridad social como materia legislativa de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, buscando ofrecer algunos criterios para su reinterpretación en el contexto del proceso constituyente actualmente en marcha. Para ello, luego de analizar los alcances de la atribución, se toman como ejemplo algunos vaivenes de la práctica legislativa que permiten afirmar que la actual interpretación de la iniciativa exclusiva no es clara, ni uniforme. Sobre tal revisión se ofrecen dos criterios para una nueva estructuración u orientación en la interpretación de la materia.

**Palabras clave**: Proceso legislativo, seguridad social, administración financiera del Estado.

## ABSTRACT

In the Chilean Legislative Process, bills referred to Social Security can be sponsored only by the President who plays a co-legislative role with the National Congress. This exclusive capacity is being harshly criticized arguing that the Congress is, in comparison with the President, in an unbalanced position to approach those social issues. In this article, by using some examples of the concrete application of the presidential attribution, the author offers two ideas for a new interpretation of it which can be considered in the actual constitutional discussion.

**Keywords**: Legislative process, social security, public financial management.

89 Abogado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Asesor legislativo de la Bancada de Diputados de Renovación Nacional, Cámara de Diputados. Correo electrónico: jorgeignacioms@gmail.com.

## 1. INTRODUCCIÓN 1.

Encontrándose en desarrollo el proceso de elaboración de una nueva Constitución, tras la realización del plebiscito nacional en que fue afirmada dicha alternativa, han surgido interrogantes relativas a las potestades que corresponden a cada uno de los órganos del Estado, destacando entre ellos el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Sobre aquello, el poder de legislar coexiste actualmente entre ambos órganos, señalándose siempre que dicha atribución presidencial representa la intención de maximizar su figura, apuntando hacia un presidencialismo exacerbado o "hiperpresidencialismo", de momento que el Poder Ejecutivo acompaña al Legislativo en el proceso nomogenético (Fermandois y García, 2009: 282).

Así, en el actual contexto de coyuntura social y política, las atribuciones legislativas han sido releídas con especial ahínco, buscando respuestas desde la institucionalidad hacia una demandante sociedad civil. Allí es donde la interrogante por las potestades legislativas de los parlamentarios cobra relevancia, toda vez que en muchos casos se les exige actuaciones que van más allá de sus atribuciones conocidas. Mejorar pensiones, mejorar el sistema de salud y en general enfrentar con su impulso una multiplicidad de requerimientos sociales pareciese ser una quimera mientras la realidad indica que sus capacidades son realmente mucho más estrechas.

Las materias de iniciativa legislativa exclusiva, que solo pueden ser impulsadas por el Presidente, marcan un relevante elemento en ese escenario, ya que delimitan de manera álgida el juego político que se expresa en el proceso legislativo.

Efectivamente, en consideración de estas materias, existe un espectro de asuntos que, para su reforma, quedan sometidos a la voluntad del Gobierno en su presentación al Congreso. Dentro de este conjunto, la seguridad social es clave, puesto que se vincula directamente con muchos de los requerimientos que han sido presentados como latentes demandas ciudadanas desde hace ya varios años. No obstante, existiría una suerte de "impotencia legislativa" que ha permitido el surgimiento de un discurso de "ineficacia" parlamentaria sobre los asuntos más relevantes: en cuanto a los parlamentarios les está vedado, principalmente, disponer de recursos fiscales, el impulso que pueden imprimir a iniciativas centrales es muy escaso.

Resulta bastante plausible asumir que este asunto, el de las atribuciones exclusivas del Presidente en materia legislativa, será abordado en la discusión constituyente y que, dentro de este, lo referido a la seguridad social como una cuestión sobre la cual los parlamentarios no pueden impulsar iniciativas de ley será también estudiado.

Con ese sentido de oportunidad, se buscará proponer aquí algunas ideas para redefinir la seguridad social en tanto materia de iniciativa legislativa exclusiva presidencial, reclamando lo positivo de que su impulso no sea totalmente abierto, pero, a la vez, señalando la necesidad de permitir un espectro de influencia o impulso parlamentario.

Para lo anterior, primero que todo, se busca argumentar, desde una revisión de la práctica legislativa reciente, que no existe claridad sobre qué implica que la seguridad social no pueda ser abordada por impulso parlamentario. Luego, se proponen algunos lineamientos de redefinición que rescaten los -en opinión del suscrito- aspectos positivos de mantener a la seguridad social como un asunto de impulso legislativo eminentemente presidencial, pero otorgando margen a la iniciativa parlamentaria con el objeto de derrumbar la supuesta "impotencia legislativa" ante asuntos de interés general.

## 2. LA EXTENSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO MATERIA LEGISLATIVA DE INICIATIVA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL NO RESULTA CLARA EN LA PRÁCTICA LEGISLATIVA

El artículo 65 de la Constitución dispone un dominio de materias cuyo tratamiento y formulación como ley ceden en estricto favor del Presidente de la República.

La iniciativa exclusiva de los proyectos de ley abarca tanto las materias preceptuadas en el inciso tercero de la misma norma como aquellas preceptuadas en los seis numerales del inciso cuarto, disponiéndose en el inciso final una especie de norma de cierre, por la que se inhabilita al Congreso para innovar en estas materias de iniciativa legislativa exclusiva, debiendo este último limitar su actuación a la aprobación, rechazo o disminución de los contenidos tramitados como iniciativa de ley, no pudiendo incrementarlos, ni mucho menos darles origen.

Se analizará la evolución de esta materia para luego dar cuenta de su aplicación en el contexto de la práctica legislativa reciente.

### 2.1 SEGURIDAD SOCIAL: UNA MATERIA LEGISLATIVA DE INICIATIVA EXCLUSIVA QUE RESULTA DE AMPLIA EXTENSIÓN

En el numeral sexto del inciso cuarto del artículo 65 de la Constitución vigente figura una materia de particulares alcances, que señala que es de iniciativa exclusiva del Presidente: "Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público, como del sector privado.".

En la evolución de este precepto constitucional se tiene que, en la Constitución de 1925, originalmente, el espectro de materias de iniciativa legislativa presidencial estaba contemplado en el artículo 45, el que reconocía la simbiosis legislativa entre Congreso y Presidente, pero entregaba a este último un reducido espectro de asuntos que podía impulsar de manera exclusiva: "Los suplementos a partidas o ítem de la ley general de Presupuestos.", lo que debía complementarse con la atribución de iniciativa legislativa exclusiva que el número 4 del artículo 44 de dicha Constitución le encomendaba. Entonces, el Presidente solo tenía iniciativa legislativa exclusiva sobre la Ley de Presupuestos, por lo que la seguridad social fue una materia que podía ser perfectamente moldeada por los legisladores a impulso propio.

No tardó mucho en generarse una problemática en torno a la posibilidad de que los parlamentarios tuvieran injerencia en la utilización y destino de los recursos fiscales. Tras la entrada en vigencia de la Constitución de 1925, el desorden administrativo y económico del Poder Ejecutivo se atribuyó a la manera en que los congresales moldeaban ambos aspectos a través de la legislación, sin mayor coherencia, ni responsabilidad, por lo que se pujó rápidamente por una reforma que concentrara tal poder en manos del Presidente y del Gobierno (Fermandois y García, 2009: 297).

La ley N° 7.727, de 1943, impulsada por el entonces Presidente Juan Antonio Ríos, amplificó la llamada iniciativa legislativa exclusiva del Presidente persiguiendo el objetivo antes mencionado, aunque bien podría decirse que la fundó, al modificar el citado artículo 45 para señalar que correspondía al Presidente de la República: la iniciativa para alterar la división política o administrativa del país; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. El Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan. No se aplicaba esta disposición al Congreso Nacional ni a los servicios que de él dependían.

Para 1970 se promulgó una nueva reforma constitucional. El devenir político atravesaba por un momento álgido caracterizado por desavenencias entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, por lo que una nueva iniciativa legislativa, esta vez promovida y suscrita por el Presidente Eduardo Frei Montalva, buscó, bajo el ánimo de amainar estos desencuentros y generar mecanismos de resolución del conflicto político[90], conferir al Poder Ejecutivo la autoridad suficiente para controlar el proceso económico y dirigir la planificación[91]. Esta nueva proposición, que tomó vigencia en la ley N° 17.284, de 1970, amplió todavía más las materias de iniciativa legislativa exclusiva del Presidente, asumiendo que solo el Poder Ejecutivo podía actuar con coherencia y continuidad en lo que concierne a la administración financiera.[92]

Para lo que se estudia en este punto, la seguridad social como materia de iniciativa legislativa exclusiva, es relevante que se dispuso allí que "Corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social…".

Esta redacción, finalmente, se extendió todavía más en el texto posterior de 1980, arribándose a su actual redacción (Soto, 2015: 237; Bronfman, Cordero y Aldunate, 2013: 188).

La razón de ser de esta norma, como reparan distintos autores (Fermandois y García, 2009: 300; Soto, 2015: 233), obedece a la reacción ante una práctica legislativa que tuvo efectos perniciosos. Claro está, haber permitido a los parlamentarios disponer de los recursos fiscales supuso una serie de actuaciones legislativas que buscaban beneficiar a los electores de estos, tomando en cuenta que todo legislador posee un interés político orientado preponderantemente hacia el territorio y hacia el grupo humano al que representa (Soto, 2015: 46-248). Sobre la base de aquello, los parlamentarios generaron diversas prácticas de carácter clientelar, que en relación con la seguridad social se tradujo muchas veces en, por ejemplo, la concesión de beneficios de diversa naturaleza o en la transformación de los regímenes previsionales. La habitualidad en esta práctica conllevó inclusive una grave alteración en la capacidad de administración financiera del Gobierno, por lo que finalmente se optó por introducir y ampliar las materias de iniciativa legislativa exclusiva del Presidente.

Al analizar la evolución del espectro de materias de iniciativa legislativa exclusiva se ve que, en casi todas sus expresiones, busca evitar la intromisión parlamentaria en el gasto público (Fermandois y García, 2009: 300). Además, en lo relativo a la seguridad social, es posible afirmar que su consagración literal fue *in crescendo*: de una inclusión implícita tras la reforma de 1943, se consagró expresamente en 1970 y, en 1980, se incluyó incluso a las normas que incidieren en ella.

90 Importante es reparar en que fue esta la reforma constitucional que dio origen al Tribunal Constitucional.
91 Historia de la ley N° 17.284, de 1970, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 4.
92 Historia de la ley N° 17.284, de 1970, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 6.

Hoy, la lectura de la actual prohibición a los parlamentarios para dar impulso legislativo a materias vinculadas a la seguridad social no resulta pacífica.

De una primera revisión del contenido de la materia, que señala que solo el Presidente puede "establecer o modificar normas sobre seguridad social o que incidan en ella", resulta atrayente un análisis reduccionista y una inicial tendencia hacia una concepción absoluta de la prohibición: ella abarcaría todo lo vinculado con la seguridad social (Fernández, 2006: 17). En dicho sentido, en cuanto el proceso legislativo y de formación de la ley puede arrojar solo un producto escrutable: la propia ley, al entregársele al Presidente la iniciativa legislativa exclusiva sobre normas de seguridad social o que incidan en ella se le encomendaría aquello en relación con todo el espectro de normas posibles, sin distinciones. Bajo ese análisis, el Congreso jamás podría generar el inicio de un proyecto de ley que verse sobre "algo" vinculado con la seguridad social, ni tampoco acompañar su tramitación con adiciones o enmendaduras por la vía de indicaciones, cuestión que, si bien hace sentido, se presenta como una interpretación tosca.

Que el problema no es menor se colige al estudiar cómo es que esta interpretación, que a primera vista parece clara e ineludible, contrasta con la cantidad de proyectos de ley presentados, admitidos a tramitación y discutidos cuyo impulso proviene de una moción parlamentaria y que dicen directa relación con la seguridad social.

Sobre este punto hay que prever algunas cuestiones. Según el artículo 15 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la admisibilidad de un proyecto de ley es analizada, tras su presentación, por el presidente de la Cámara de origen, pudiendo la Sala reconsiderar la declaración de admisibilidad o inadmisibilidad, votando para tal efecto. Conforme al artículo 25 de la misma norma, ocurre de idéntica manera en el caso de las indicaciones, presentadas en Sala o comisión, en donde el presidente de la Cámara de origen o de la comisión respectiva analiza la admisibilidad y, a petición de la propia Sala o de la comisión en que la iniciativa se discute, es posible votar aquello.

Que el criterio de (in)admisibilidad por inconstitucionalidad pueda ser refrendado controvierte la interpretación jurídica que al respecto cabe hacer, la que se diluye aún más en los escasos antecedentes y fundamentaciones que quedan a la vista para comprender por qué se resolvió en uno u otro sentido y en la incapacidad del voto "político" para absorber plenamente los elementos jurídicos del asunto. Por lo mismo, al adicionar esto al carácter aparentemente amplísimo de la norma constitucional, se arriba a la constatación de que, pese a la supuesta facilidad en la interpretación de la norma, los criterios, estándares y mecanismos hermenéuticos adoptados sobre la materia no son claros, ni tampoco unívocos.

## 2.2 PLANTEAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO MATERIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA

Revisada la jurisprudencia del Tribunal Constitucional[93], no se han requerido abundantes pronunciamientos sobre aquello.

En la resolución del requerimiento Rol 534-2006, el Tribunal Constitucional parece abonar a una visión amplia de la materia. Allí, se analizó la constitucionalidad del nuevo concepto de empresa que una moción parlamentaria introducía al Código del Trabajo con el objeto de ampliar la categorización a las organizaciones que ofrecen servicios de subcontratación. En el fallo se sostiene que esta propuesta de modificación legal altera las reglas de pago y de responsabilidad de las cotizaciones previsionales de

93 Repositorio de sentencias del Tribunal Constitucional, disponible en su página web. Revisión efectuada a contar del año 2005 en adelante.

trabajadores en distintos supuestos, lo que, a juicio del sentenciador, por corresponder a un asunto sobre seguridad social, no puede prosperar sin que el impulso provenga desde el Presidente[94].

En el caso del requerimiento 2025-11, dictado con algunos años de posterioridad, se vuelve a afirmar una idea amplia de seguridad social. Sin definir mayores límites y contornos, el Tribunal Constitucional, citando el fallo anteriormente mencionado, afirma que la modificación de un subsidio en beneficio de la maternidad, a instancias de parlamentarios, no es procedente, ya que estos solo pueden aceptar, rechazar o disminuir su cuantía. Los senadores habían incrementado el valor de este, mediante la eliminación de un tope que se encontraba contemplado en el proyecto original iniciado por el gobierno, lo que les está vedado[95].

Aquí, el Tribunal Constitucional, además, busca a qué asirse para dar más contundencia a su apreciación, ya que repara en el *quorum* de aprobación de la norma para su calificación como de seguridad social. El número 18 del artículo 19 de la Constitución indica que las normas referidas a la seguridad social requerirán un *quorum* calificado de aprobación (mayoría de diputados o senadores en ejercicio) y, como este había sido el caso, se entiende que la norma es de tal categoría[96]. Con todo, esta argumentación es pobre y solo manifiesta la necesidad de abonar algo a lo escueto de la proposición central del fallo. Efectivamente, la aprobación de la norma con el *quorum* que es requerido para una disposición sobre seguridad social puede ser indiciario de que efectivamente lo es, pero en ningún caso imprime la verdadera naturaleza a la ley, puesto que bien podría haber ocurrido que se aprobase con un *quorum* inferior, por un errónea detección y calificación técnica en la tramitación del proyecto, lo que también podría haber sido pesquisado en el análisis constitucional ulterior. En la misma línea, la iniciativa legislativa exclusiva también alcanza a las normas "que incidan" sobre la seguridad social y bien podrían estas no ser de aquellas para las cuales el artículo 19 número 18 de la Constitución exige *quorum* calificado en los supuestos en que la incidencia sea menor o indirecta.

Aún más, en la misma sentencia el Tribunal Constitucional agrega como antecedente el haberse tramitado el proyecto en las Comisiones de Trabajo y Seguridad Social de ambas ramas del Congreso[97], lo cual no deja de ser simplemente indiciario, toda vez que, conforme al artículo 222 del Reglamento de la Cámara de Diputados y a los artículos 27 y 28 del Reglamento del Senado, las Sala de ambas Cámaras pueden pedir informes a comisiones distintas, no necesariamente vinculadas con la "especialidad" de la materia, lo que se define mediante un voto político que muchas veces mira más bien a la representatividad y al número de votos disponibles en la comisión, por lo que la tramitación en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social no define *per se* a una norma como de seguridad social.

Las luces desde la escueta jurisprudencia constitucional parecen abonar a una interpretación amplia de la norma e indicar que la correspondencia de las mociones e indicaciones con elementos sobre seguridad social ya definen que sean de iniciativa exclusiva del Presidente. Sin embargo, no se han ofrecido límites realmente claros sobre el asunto, lo que permite distinguir una variación de criterios en la práctica legislativa. Sobre ello se ejemplificará a continuación.

94 Considerandos octavo, noveno y décimo de sentencia de fecha 21 de agosto de 2006, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 534-06.

95 Considerandos cuadragésimo a cuadragésimo cuarto de sentencia de fecha 20 de julio de 2010, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 2025-11.

96 Considerando cuadragésimo primero de sentencia de fecha 20 de julio de 2010, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 2025-11.

97 Considerando cuadragésimo primero de sentencia de fecha 20 de julio de 2010, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 2025-11.

## 2.3 VACILACIONES DE LA PRÁCTICA LEGISLATIVA EN TORNO A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO MATERIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA

Conforme a lo dicho, existe entonces una norma de amplísima literalidad y un mecanismo también laxo de interpretación. No es de extrañar entonces que, como se sostuvo, existan leyes que versen sobre esta materia y que fueron originadas con impulso parlamentario o distintos proyectos de ley sobre seguridad social que han sido admitidos a tramitación de igual manera y están siendo discutidos sin que se haya reparado u objetado su admisibilidad por transgredir el número seis del artículo 65 de la Constitución, toda vez que las iniciativas se deberían haber originado en el Poder Ejecutivo.

Para demostrar estas vacilaciones se tomarán ejemplos de ambos supuestos.

*a) Ley N° 21.173, sobre restitución de excedentes en el sistema privado de salud*

La ley 21.173, publicada con fecha 21 de septiembre de 2019, dispone que las aseguradoras privadas en salud (isapres) deben restituir a sus cotizantes el monto de los denominados "excedentes de cotización": aquel monto constituido por la diferencia entre el porcentaje obligatorio mínimo que toda persona debe cotizar mensualmente por concepto de salud (el 7% de su remuneración bruta mensual) y el valor del plan de salud al cual adscribe en la aseguradora. Bastaría con constatar que esta ley recae sobre el régimen previsional en salud, integrante de la seguridad social (Arellano, 2017: 333-336; Jordán, 2013: 363-364), incidiendo sobre él, para poner en entredicho que haya sido originada con impulso parlamentario y que, en consecuencia, deba haber sido declarada como inadmisible en su formulación[98].

Ahondando más, el proyecto trastoca de manera importante principios rectores del sistema, entre los que se encuentra la igualdad proporcional en la contribución que efectúan los cotizantes (Arellano, 2017: 64). En efecto, el artículo 137 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005 (que sistematiza las leyes centrales del sistema de salud), dispone que los afiliados, sin distinciones, deben efectuar la cotización obligatoria que se señala en el artículo 84 del decreto ley 3500, que asciende al 7% de su remuneración imponible. Al contrario, quienes, en el sistema privado, cotizan el 7% de su remuneración y ahora reciben de regreso en dinero líquido los excedentes que resultan de la diferencia con el valor real de su plan de salud (en este caso, inferior a la cotización legal obligatoria) se encuentran cotizando un valor menor al que la ley dispone como general y obligatorio para todas las personas, el que puede ser incluso sustancialmente menor[99]. Así las cosas, esta ley alteró un principio importante del esquema de seguridad social: la igualdad en la contribución, estableciendo un privilegio para un grupo de personas que cotizarán en menor proporción que el resto. Se vulnera el propio texto constitucional, en cuanto el número 18 del artículo 19 señala que la ley podrá fijar cotizaciones de carácter obligatorio, como es el caso, de momento que dicha obligatoriedad legalmente establecida ya no es tal para todos.

En síntesis, si la interpretación de la materia de iniciativa legislativa exclusiva que se analiza resultase clara *prima facie,* una ley como la que aquí es comentada no podría haber sido impulsada por los diputados suscritos, toda vez que versa sobre seguridad social e incide sobre esta, alterando, para el caso de los cotizantes del sistema privado de salud, el principio de igualdad.

98 El proyecto que dio origen a la ley N° 21.173 estuvo contenido en N° 11.159-11, de autoría de las diputadas y los diputados Miguel Ángel Alvarado, Loreto Carvajal, Daniel Farcas, Cristina Girardi, Manuel Monsalve, Marco Antonio Núñez, Karla Rubilar y Víctor Torres. En prácticamente idéntico sentido se presentó el proyecto contenido en boletín N° 12.246-11, de autoría de las diputadas y los diputados Pepe Auth, Jaime Bellolio, Karol Cariola, Álvaro Carter, Ricardo Celis, Pamela Jiles, Camila Rojas, Patricio Rosas, Marisela Santibañez y Gael Yeomans.

99 Suponiendo, a modo de ejemplo, una persona cuya remuneración imponible equivale a un valor de 100, deberá, según la ley, cotizar obligatoriamente un valor de 7. Sin embargo, es posible que el plan de salud al cual adscriba en la aseguradora privada tenga un valor de 3,5, por lo que, actualmente, la diferencia entre ambos valores (los llamados ***excedentes***, que suman en este caso también un valor de 3,5) le será restituida. En consecuencia, la persona cotiza ahora un 50% menos mes a mes, trasgrediendo la disposición legal igualitaria de las normas aludidas.

No hay registro de que la moción haya sido objetada de inadmisibilidad en alguno de sus hitos de discusión y tramitación.

Como se indicó, otros proyectos de ley de impulso parlamentario se presentaron y admitieron a tramitación en esta misma línea, destacando un nuevo proyecto que modifica la ley N° 21.173 para obligar a una nueva periodicidad en la restitución de excedentes en el contexto de pandemia por COVID-19[100].

*b) Proyectos sobre obligaciones de las administradoras de fondos de pensiones en la cobranza judicial de cotizaciones impagas*

El proyecto contenido en el boletín N° 12.357-13[101] busca modificar la Ley N° 17.322, sobre cobro judicial de las cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social, en el sentido de incidir en cómo las administradoras de fondos de pensiones (AFP) deben efectuar este cobro judicial. Más específicamente, dispone que las administradoras deberán realizar las gestiones judiciales que franquea la ley, bajo el entendido de que, de no hacerse así y de seguirse de ello un perjuicio para el beneficiario, se podrá calificar como negligente su accionar, caso en el cual pasan a ser solidariamente responsables de lo adeudado al trabajador.

Por su parte, el proyecto contenido en el boletín N° 10.743-13[102] aborda esta misma materia, disponiendo, entre otras normas, nuevas sanciones para el caso de que las AFP no ejecuten acciones de cobranza judicial en un determinado plazo, en la misma línea de orientar a las administradoras para el ejercicio de actos que inciden en materia previsional.

Otra vez estamos ante proyectos que aluden directamente a normas de seguridad social (Ley N° 17.322 y otras), modificándolas en el sentido de incidir en obligaciones expresas que la ley impone a actores relevantes del sistema de pensiones, como lo son las administradoras de fondos.

Tampoco existe evidencia de que el asunto relativo a la admisibilidad de estos proyectos haya sido abordado en su presentación, ni durante su tramitación.

*c) Proyectos sobre prohibición de la integración entre actores del sistema privado de salud*

Dos proyectos en actual tramitación en la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados plantean disposiciones sobre la estructura societaria y las relaciones comerciales que pueden existir entre actores del sistema privado de salud: clínicas, centros médicos, laboratorios, farmacias y, lo que es muy relevante, instituciones de salud previsional, las que, como se indicó han sido permanentemente calificadas como actores de la seguridad social.

Los boletines N° 12.798-11[103] y N° 10.507-11[104] (fusionados) plantean prohibiciones de actuaciones comerciales entre estos actores del sistema privado de salud, cuya fiscalización y sanción queda a cargo del organismo regulador del sistema: la Superintendencia de Salud. Estas prohibiciones dicen relación con la no interferencia en la administración y control societario entre uno y otro ente, para lograr así evitar la integración en el mercado.

100 Proyecto contenido en boletín N° 13.509-11, de autoría delas diputadas y los diputados Jaime Bellolio, Miguel Crispi, Harry Jürgensen, Ximena Ossandón, Diego Paulsen, Leopoldo Pérez, Alejandra Sepúlveda, Raúl Soto y Cristóbal Urruticoechea.

101 De autoría del diputado Luis Pardo Sainz.

102 De autoría de las diputadas y los diputados Jaime Bellolio, Gabriel Boric, Loreto Carvajal, Cristina Girardi, Marcela Hernando, Vlado Mirosevic, Yasna Provoste, René Saffirio, Alejandra Sepúlveda y Camila Vallejo.

103 De autoría de las diputadas y los diputados Juan Luis Castro, Ricardo Celis, Miguel Crispi, Jorge Durán, Diego Ibáñez, Amaro Labra, Claudia Mix, Ximena Ossandón, Patricio Rosas y Daniel Verdessi.

104 De autoría de los diputados y las diputadas Karol Cariola, Juan Luis Castro, Cristina Girardi, Marcela Hernando, Giorgio Jackson, Manuel Monsalve, Paulina Núñez, Alberto Robles, Alejandra Sepúlveda y Víctor Torres.

Llamativo resulta que las iniciativas tocan directamente a actores del sistema de seguridad social, incidiendo directamente sobre ellos.

Al igual que en los ejemplos anteriores, no se discutió la admisibilidad de estas propuestas.

### d) Proyectos sobre suspensión transitoria y excepcional de la facultad de alza del precio de los planes de salud ofrecidos por las instituciones de salud previsional

Conocida es la situación del alza unilateral de precios de los planes de salud que ofertan las instituciones de salud previsional. El ejercicio de esta atribución, aunque regulada y permitida por la ley, ha sido objetada de manera permanente por los tribunales de justicia al afirmar que la forma en que se hace es ilegal y arbitraria, impidiéndola (Jordán, 2013: 347-352).

En el contexto de la pandemia por COVID-19, fueron presentados a tramitación distintos proyectos[105] que buscaban reformar la legislación en salud, específicamente el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, con el objeto de impedir el ejercicio de la facultad de las instituciones de salud previsional para alzar unilateralmente el precio de los planes de salud que ofrecen, bajo el pretexto de la crisis económica que golpea a las personas a raíz de las restricciones sanitarias por el virus.

Estos tres proyectos fueron fusionados y, en consecuencia, tramitados en conjunto. Todos ellos apuntan, en lo medular, a prohibir el ejercicio de la facultad de alza mencionada durante cierto lapso, que se asocia a la permanencia de la pandemia y sus efectos.

En primer lugar, es claro el contraste con la supuesta amplitud de la idea de seguridad social que subyace al artículo 65 número 6 de la Constitución, puesto que, si se incluye allí la previsión en salud y las atribuciones de los actores del sistema (en este caso, el privado), resulta más o menos evidente que es un asunto que no es de resorte parlamentario.

Es más, ha sido precisamente ante el juzgamiento de la controversia que subyace a este asunto que la jurisprudencia constitucional ha afirmado que el sistema de salud y también el de tipo privado sí desempeñan un rol integrante de un concepto amplio de seguridad social (Jordán, 2013: 363-367), lo que abona a la idea de que reformar el sistema de salud es inmiscuirse e incidir en la seguridad social.

Estos proyectos fueron admitidos a tramitación en la Cámara de Diputados y aprobados en dicha instancia en primer trámite constitucional.

Concluyendo este acápite, se han tomado ejemplos de la legislación vigente y de proyectos de ley en actual discusión en el Congreso para contrastar que el planteamiento relativo a que la materia de iniciativa legislativa exclusiva sobre seguridad social es de fácil lectura y absoluta aplicación no es tal.

Si la extensión de esta prohibición del impulso legislativo parlamentario fuese clara, en un sentido más bien lato, no podrían o no deberían existir leyes y proyectos en tramitación que, versando sobre la seguridad social, hayan sido propuestos por diputados o senadores, visto ello en un sentido abstracto que permitiese afirmar que todo proyecto sobre seguridad social, de impulso parlamentario, no podría recibir tramitación. Siempre es posible argumentar un error de control tanto en la admisibilidad como en el control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional respecto de proyectos de ley en tramitación y normas aprobadas; sin embargo, aquello (argumentar los ejemplos como vacíos específicos de aplicación del eventual control) tampoco se condice con el alto número de materias de ley admitidas

105 Boletín N° 13.502-11, de autoría de la diputada Ximena Ossandón y los diputados Florcita Alarcón, Boris Barrera, Andrés Celis, Renato Garín, Tomás Hirsch, Patricio Rozas y Raúl Soto; boletín N° 13.503-11, de autoría de los diputados Gabriel Boric, Diego Ibáñez, Gonzalo Winter y la diputada Gael Yeomans, y boletín N° 13.504-11, de autoría del diputado Miguel Crispi.

a tramitación en el Congreso y que versan sobre distintas aristas de la seguridad social. Valga recordar que en los ejemplos dados la admisibilidad no fue siquiera objeto de alarma y que esta situación debe ser complementada con la posibilidad de votar la admisibilidad-inadmisibilidad (lo que abona a la laxitud de la interpretación y no a su permanencia).

## 3. PROPUESTA DE REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO MATERIA LEGISLATIVA DE INICIATIVA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL

Como se revisó con anterioridad, si de la consagración literal, del análisis de la evolución de la norma que aquí se comenta y de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre esta parece fluir una interpretación amplia y eventualmente clara, la práctica legislativa ha cimentado variaciones que contradicen tal afirmación.

Estas variaciones en el alcance de la iniciativa legislativa exclusiva pueden abonar a una eventual reinterpretación a la luz del proceso constituyente venidero, en el que muy probablemente se buscará dar respuesta a la "impotencia legislativa" a que se hacía referencia en la introducción.

A juicio del autor, una comprensión más armónica de la seguridad social como materia de impulso legislativo que solo puede provenir del Presidente debe tomar en consideración: (1) el fin o elemento teleológico del sistema general de iniciativas exclusivas que se corresponde en la mayoría de los casos con la intención de evitar la disposición de recursos fiscales por parte de parlamentarios y (2) la distinción entre aquello que es de la centralidad de la materia (que, en principio, los parlamentarios "no podrían tocar") y aquello que es adyacente o periférico, respecto de lo cual la incidencia es menor.

De tal manera, la potestad legislativa de los parlamentarios en estos asuntos sería improcedente cuando con ello originan un gasto fiscal, intervienen en la administración financiera del Estado y/o alteran un elemento central del esquema de seguridad social, lo que debería quedar entregado a la capacidad del gobierno de determinar las políticas públicas para las que ha sido escogido.

Esta posibilidad abre la alternativa de que sí existan elementos que los parlamentarios puedan impulsar con sus mociones e indicaciones, acotando en cierto sentido la iniciativa exclusiva presidencial en seguridad social.

Cabe detallar que estos lineamientos se ofrecen asumiendo la hipotética situación de permanencia de la matriz de iniciativa legislativa que cede en exclusivo impulso del Presidente tras la discusión constituyente de la que debería emanar un nuevo texto fundamental, lo que claramente podría no ser tal. Efectivamente, lo que aquí se ha descrito como "impotencia" del legislador para abordar directamente asuntos de relevancia social suele ser tildada como expresión de un exacerbado presidencialismo o hiperpresidencialismo a derrotar; pero, al mismo tiempo, hay muy buenas razones para comprender el origen y la necesidad de permanencia de este sistema del trámite legislativo. De no ser lo anterior así, las referencias y criterios pueden ser útiles para su interpretación estando todavía vigente.

## 3.1 ELEMENTOS PARA UNA INTERPRETACIÓN Y EVENTUAL INNOVACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO MATERIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL

*a) Fin de la norma: evitar la intromisión parlamentaria en la administración de recursos fiscales*

La fundamentación general de casi todo el abanico de materias que, contempladas actualmente en el artículo 65 de la Constitución, solo puede impulsar por vía legislativa el Presidente, se ubica en quitar a los parlamentarios la posibilidad de administrar o dar destino a recursos del Fisco.

En la sentencia del requerimiento 2025-11, el Tribunal Constitucional efectúa un extenso análisis de la evolución de las materias de iniciativa legislativa exclusiva del Presidente, con énfasis en el gasto público y asuntos sobre seguridad social[106]. Allí concluye cómo es que, desde los primeros cuerpos normativos de la república (1812) y hasta la última gran reforma constitucional de 2005, ha habido una progresiva evolución para restar de los legisladores la capacidad de disponer de recursos públicos y esto se ha traducido, centralmente, en las materias de iniciativa legislativa exclusiva. El trasfondo de ello es una aspiración que permea toda la gama de asuntos que pertenecen a aquellas materias, tal como ubica el comentado fallo entre sus motivantes:

> (...) la necesidad de establecer un sistema coherente de gastos que permita al Presidente de la República dar cumplimiento a la política de financiamiento que considere adecuada para el cumplimiento de su programa de gobierno, en armonía con su calidad de jefe de gobierno y máximo jerarca de la administración y de responsable del manejo de las finanzas públicas, de conformidad a lo establecido en los artículos 24 y 32 N° 20° de la Constitución Política.[107]

En este mismo esquema y bajo la misma intención se sitúa la seguridad social como una materia cuyo impulso legislativo solo puede provenir del Presidente. En efecto, como se señaló con anterioridad, esta materia surge y se consolida en su calidad de iniciativa exclusiva a partir de las prácticas parlamentarias que contravinieron la finalidad ventilada, por lo que, sin perjuicio de poder reconocer otra finalidad (dar estabilidad y permanencia a los sistemas de provisión de bienes circunscritos a la seguridad social (Fernández, 2006: 18), es objeto central de ella evitar que los parlamentarios dispongan del erario del Estado. En síntesis, de lo que se trata es que solo el Presidente pueda decidir e iniciar reformas legales que tengan incidencia económica (Fermandois y García, 2009: 297).

En función de lo señalado, para el análisis de la materia contemplada en el número 6 del artículo 65 de la Constitución es central considerar este elemento teleológico, en cuanto está vedado a los parlamentarios dar impulso legislativo a materias que signifiquen gasto fiscal, también para el caso en que aquello diga relación con la seguridad social.

Será labor de la hermenéutica de esta norma, en consecuencia, distinguir cuándo la proposición de reforma legal conlleva un gasto fiscal. Ante aquello, el Tribunal Constitucional ha dispuesto ya una distinción, en atención a señalar que en aquellos casos en que el objeto central de la propuesta signifique un gasto, no puede ser de impulso parlamentario, mientras que sí puede serlo cuando el gasto se genera como un efecto menor y colateral de la reforma[108].

Pareciese ser, con todo, que el criterio del Tribunal Constitucional apunta a la cuantía del gasto que genera la medida, lo que es difuso, pero colabora con la propuesta de que esta restricción -la de que los parlamentarios no pueden promover el gasto fiscal- es absoluta, ya que aún de manera "indirecta" la incidencia en recursos públicos podría no ser menor.

106 Considerandos vigésimo cuarto a trigésimo noveno de sentencia de fecha 20 de julio de 2010, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 2025-11.

107 Considerando trigésimo noveno de sentencia de fecha 20 de julio de 2010, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 2025-11.

108 Sentencia de fecha 13 de junio de 2007, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 786-07.

Conforme a este elemento, los parlamentarios no deberían poder iniciar propuestas legislativas que, versando sobre normas de seguridad social o incidiendo respecto de estas, impliquen un gasto de recursos del Estado, si es que se mantienen los argumentos para entender, en este sentido, la relevancia de las facultades de iniciativa exclusiva.

*b) Noción de seguridad social en cuanto iniciativa legislativa exclusiva: mantener como de impulso presidencial el diseño e implementación de políticas públicas sobre seguridad social*

Para determinar qué es lo que está vedado del impulso parlamentario o, en lo opuesto, qué espectro de asuntos abarcan las materias sobre seguridad social cuya reforma sí podría ser impulsada por los parlamentarios, es relevante entender a qué se alude con la actual restricción del artículo 65 número 6.

Analizando los casos en que el legislador sí ha intervenido o supone intervenir en seguridad social, se ha visto que la indisponibilidad de recursos fiscales no está en duda, pero sí la intromisión en aspectos de la institucionalidad y regulación legal de regímenes de la seguridad social, por ejemplo, en salud. Ahora bien, para dicho análisis se ha presumido que la noción de seguridad social acogida lo es en un sentido amplio, aunque cabe referirse a este detalle previo a tal suposición.

Ha existido discusión en el trámite legislativo acerca del alcance de la norma del número 6 del artículo 65 para dilucidar si esta se vincula exclusivamente con el derecho a la seguridad social de que habla el número 18 del artículo 19 o se vincula con la seguridad social en un sentido más amplio.

Sobre esto hay confusión, claro está, ya que la Constitución de 1980 presenta a la seguridad social y al derecho a la protección de la salud como dos ámbitos separados, entendiéndose que en la primera se incluyen las prestaciones en materia de vejez, jubilación y otras, mas no el régimen de prestaciones en salud, que se regularía íntegramente sobre la base de lo dispuesto en el número 9 del artículo 19. Ello aparenta ser así desde una óptica de tutela de los respectivos derechos, cuyo alcance y cuyas disposiciones programáticas son consagradas de manera distinta y reforzadas de forma distinta también: solo a la regulación legal de la seguridad social se le ha impuesto el requisito de aprobación de *quorum* calificado. En atención a esto, la legislación sobre el régimen de prestaciones en salud y su institucionalidad se aprueba como ley de *quorum* simple y se entiende que, por no ser parte de la seguridad social, son asuntos que los legisladores pueden abordar (recordar leyes y proyectos en discusión que versan sobre esta materia y corresponden a mociones parlamentarias).

Lo cierto es que la actual concepción de seguridad social no es así de distintiva, sino, al contrario, ha aglutinado distintos elementos en ella, incluyendo salud y otros adicionales.

La seguridad social es un sistema de protección de la persona que abarca múltiples otros subsistemas, compuestos comúnmente por esquemas de prestaciones y beneficios en favor de los individuos y que exigen de estos una contribución o un pago por la mantención y provisión de tales prestaciones (Arellano, 2007: 72).

A la luz de la jurisprudencia constitucional, asimismo, se ha concluido que el acceso a la salud es parte también de la seguridad social y se rige por principios de este derecho, tales como la solidaridad y la universalidad. De esta manera, el derecho a la protección de la salud y el derecho a la seguridad social deben ser interpretados de manera armónica, reconociendo una irradiación del segundo al primero y, en tal sentido, siendo indistinto que su consagración literal en el texto constitucional esté separada (Jordán, 2013: 364-366).

Ofreciendo ya un concepto con deslindes más claros, el Tribunal Constitucional afirma que la seguridad social: "obliga al Estado a asegurar el acceso a todos sus habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes y a supervigilar el adecuado ejercicio de ese derecho"[109].

Estando estos criterios jurisprudenciales vigentes desde hace ya una década, deberían haber sido recogidos a la hora de discutir los proyectos de ley y la legislación que fue citada como ejemplo en el punto 2.3. Esta amplitud en el concepto de seguridad social debería ser también considerada a la hora de consagrar un nuevo perfil a la iniciativa legislativa exclusiva del Presiente y a la seguridad social como parte de ella. Se debería entender, en consecuencia, que el concepto *seguridad social* del abanico de asuntos que son de iniciativa legislativa exclusiva está dispuesto no en alusión estricta a lo normado en el número 18 del artículo 19, sino en general al régimen prestacional de beneficios de la seguridad social, por lo que en él se incluyen a todos los que cumplen con tal característica: pensiones, salud, accidentes del trabajo y accidentes previsionales, prestaciones familiares, cesantía y desempleo, entre otras (Cifuentes, 2018: 8-9).

Al mismo tiempo, es indistinto si la provisión es entregada por un ente público o privado, ya que la consagración constitucional y los lineamientos jurisprudenciales siempre han reconocido que tal ambivalencia no contraviene el carácter esencial de las prestaciones y su pertenencia a la seguridad social. En otro aspecto, el requerimiento de un *quorum* específico para aprobar leyes sobre seguridad social y otro para aprobar leyes sobre el régimen del sistema de salud es una discusión distinta que tampoco borra la esencialidad prestacional de la seguridad social en sí, puesto que no es aquello lo que la califica, sino que corresponde solo a una decisión de reforzar la modificación de cierta clase de asuntos legales.

Finalizando, huelga afirmar que constatados ambos elementos de interpretación: la prohibición de la disposición de recursos fiscales por impulso parlamentario y una noción amplia de seguridad social atendida la postura iusfundamental vigente, pareciese que el espacio de innovación es más bien restrictivo. Con todo, la concepción de la seguridad social como un régimen prestacional amplio sujeto a distintos principios generales posee centralidades y adyacencias en torno a las que es posible distinguir eventuales campos de impulso parlamentario. Si se atiende a estas prestaciones como parte de la política pública gubernamental, siendo indistinto, como se dijo, si la provisión directa es hecha por el aparato estatal o por un privado, es claro que el impulso de prestaciones, su recorte, modificación o extensión no debiese ser procedente, ya que constituyen la centralidad del esquema y, con todo, implicaría aquello un gasto fiscal; pero, en paralelo, elementos adyacentes que no trastoquen el aspecto prestacional en cuanto sujeto a la decisión de política pública gubernamental bien pueden ser impulsados por la iniciativa parlamentaria.

Del conjunto de casos analizados con anterioridad, por ejemplo, se es de la idea de que las letras b), c) y d) podrían sortear este análisis con ciertas acotaciones, mientras que el ejemplo de la letra a) altera un principio esencial del régimen prestacional, como lo es la universalidad e igualdad progresiva en el aspecto contributivo, por lo que una decisión de inadmisibilidad se mantiene a su respecto sean cuales fueran los criterios escogidos.

109 Considerando centésimo vigesimoquinto de sentencia de fecha 6 de agosto de 2010, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 1710-10.

## 4. CONCLUSIONES

En cuanto el objetivo de este ensayo es aportar algunas breves ideas para la reflexión sobre la seguridad social en el contexto de la actual discusión constituyente, se sostiene que tras su desarrollo es posible arribar a las siguientes conclusiones:

La norma sobre seguridad social como iniciativa legislativa exclusiva presidencial contemplada en el número 6 del inciso cuarto del artículo 65 de la Constitución es de una evolución compleja que arriba a su actual redacción bajo dos premisas: hacer indisponible para los parlamentarios los recursos fiscales y extraer, en un sentido amplio, a la seguridad social desde su impulso parlamentario. La opinión dogmática y los pronunciamientos de los tribunales involucrados apuntan en esta dirección.

Pese a lo anterior, no hay univocidad en torno a su real alcance. Si bien pareciese ser claro que los legisladores no pueden abordar de impulso propio los asuntos sobre la seguridad social, existen ejemplos de legislación vigente y de proyectos de ley en actual tramitación en el Congreso que contradicen tal posición.

Una propuesta de reorientación de este asunto, que parta de la suposición de que en una eventual redefinición constitucional seguirá existiendo, debe reparar en dos aspectos centrales. El primero de ellos, más pacífico, es rescatar el objetivo esencial de la matriz de cuestiones que solo pueden ser legislativamente impulsadas por el Presidente: la administración financiera del Estado y la utilización de recursos públicos. Sigue habiendo razones -y fue argumentado-, que dicho objeto debería preferiblemente prevalecer. En segundo lugar, comprender a la seguridad social como un régimen prestacional que involucra distintas áreas de protección social, perfilando así una lectura armónica de las garantías de los números 9 y 18 del artículo 19 de la Constitución. En tal orden de ideas, la seguridad social que se consagra como de iniciativa legislativa exclusiva presidencial no alude únicamente a lo señalado en el número 18 del artículo 19, sino que se extiende al concepto que de seguridad social han perfilado los pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional. En tal contexto, sin relevar el otorgante directo de la prestación (público o privado), aquello que es adyacente a los regímenes prestacionales y que no toca el aspecto prestacional debiese quedar disponible para la iniciativa legislativa parlamentaria en conjunción con la imposibilidad de generar gasto fiscal.

## REFERENCIAS

Arellano, P. (2017). Lecciones de seguridad social. Santiago: Librotecnia.

Bronfman, A.; Cordero, E. y Aldunate, E. (2013). Derecho parlamentario chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional. Santiago: Thomson Reuters.

Cifuentes, H. (2018). El Sistema de Seguridad Social Chileno. Santiago: Ediciones UC.

Fermandois, A. y García, J. (2009). Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva. Revista Chilena de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 36, N° 2. pp. 281-311.

Fernández, M. Inconstitucionalidad del artículo 183 ter del proyecto de ley sobre subcontratación. Informe en Derecho presentado en causa sobre requerimiento de control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Rol 534-2006.

Jordán, T. (2013). El cambio del eje referenciador del derecho a la protección de la salud a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el subsistema privado de salud. Revista de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca, Vol. 11, N° 1. pp. 333-380.

Soto, S. (2015). Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica. Santiago: Thomson Reuters.

## JURISPRUDENCIA

Sentencia de fecha 21 de agosto de 2006, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 534-06.

Sentencia de fecha 13 de junio de 2007, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 786-07.

Sentencia de fecha 20 de julio de 2010, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 2025-11.

Sentencia de fecha 6 de agosto de 2010, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 1710-10.

# ¿SE HACE CARGO EL LEGISLADOR DE LAS DUDAS, DIFICULTADES Y VACÍOS EN LA APLICACIÓN DE LAS LEYES? EVIDENCIA Y PROPUESTA PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN

*Danielle Zaror Miralles* [110]

## RESUMEN

Este artículo analiza, utilizando una metodología de estudios legales empíricos, la información longitudinal disponible en los discursos de apertura del año judicial desde 1990 hasta 2020, en aquella parte relativa a las dudas y dificultades en la inteligencia y la aplicación de las leyes, así como en los vacíos que se descubren en ellas. El artículo ofrece una visión acerca del marco normativo, la evidencia encontrada, los problemas que tiene en la Constitución vigente la figura del "legislador" y algunas propuestas para que la nueva Constitución entregue una respuesta racional a un proceso que, hasta hoy, no tiene una respuesta institucional.

**Palabras clave:** Formación de la ley, evaluación de la ley, estudios legales empíricos legisprudencia.

## ABSTRACT

This article analyzes, using an empirical legal research methodology, the longitudinal data available in the opening speeches of the judicial year from 1990 to 2020, in that part related to doubts and difficulties in intelligence and the application of the laws, as well as in the voids that are notice in them. The article addresses the legal framework, the evidence found, the problems with the figure of the "legislator" has in the current Constitution and some proposals for the nw Constitution to provide a rational response to a process, until today, does not have an institutional response.

**Keywords:** Law-making process, legal evaluation, empirical legal research.

110 Abogada Universidad de Concepción, magíster en Derecho Económico por la Universidad de Chile, doctora en Derecho por la Universidad de Chile. dzaror@ug.uchile.cl

## CONSIDERACIONES GENERALES

En el marco de una investigación que aplicó una metodología empírica cualitativa y que tuvo como unidad de análisis los informes de la Corte Suprema al Congreso Nacional, emergió como una línea de investigación adicional un grupo importante de variables que se relacionaban con las dudas y dificultades en la inteligencia y aplicación de las leyes y sus vacíos. Este "descubrimiento" fue particularmente evidente en los discursos de apertura del año judicial desde 1990 a 2020.

Este artículo tuvo como unidad de análisis dichos documentos. A través de un análisis empírico-cualitativo, revisó los discursos de apertura del año judicial con el objeto de evidenciar cuál ha sido el tratamiento longitudinal de la materia por parte de la judicatura. Del análisis emergió un interesante y preocupante grupo de temas que son relevados por los tribunales de instancia hacia la Corte Suprema y que dan cuenta de la existencia de leyes defectuosas que hacen problemática la tarea de adjudicar.

Estas dificultades son sistemáticamente remitidas al Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia, pero luego de este acto la pista sobre esos temas se pierde completamente.

A medida que pasa el tiempo y, con él, los discursos de apertura, el volumen de estas dudas, dificultades y vacíos han crecido y se han acumulado, sumándose las viejas dudas a las nuevas, particularmente provenientes de las grandes reformas procesales, sin que se avizoren soluciones o respuestas satisfactorias.

Pero ¿qué son las dudas y dificultades?, ¿qué son los vacíos? Sus conceptos no están definidos en la ley, por lo que resulta necesario recurrir al *Diccionario* de la Real Academia Española, que define la expresión *duda* en su primera acepción como la "suspensión o indeterminación del ánimo entre dos juicios o dos decisiones, o bien acerca de un hecho o una noticia". La expresión *dificultad* es definida en el mismo texto como el "embarazo, inconveniente, oposición o contrariedad, que impide conseguir, ejecutar, o entender algo bien y pronto". Por último, la expresión *vacío* se define en su primera acepción como algo "falto de contenido".

En consecuencia, el hecho de que se aprueben leyes que no permitan arribar a una solución clara, porque ofrecen más de un camino, o que impidan ejecutar un comando normativo con la claridad necesaria para su comprensión, o porque falta un contenido legal que permita resolver el asunto, pareciera que son los defectos que por definición este mecanismo viene a denunciar o comunicar, pero respecto del cual no hay un responsable institucional claro, quedando esta fórmula incompleta y defectuosamente asentada en el marco regulatorio vigente.

## 2. EL MARCO REGULATORIO

Un antecedente remoto de la obligación de informar acerca de las dudas y dificultades se encontraba ya en la Constitución de 1823, cuyo artículo 149 disponía que "la Corte Suprema conociera en única instancia de 'las dudas sobre la inteligencia de una ley para consultar al Senado, proponiendo su dictamen'".[111]

El artículo 5º, contenido en el Título Preliminar del Código Civil, señala que "La Corte Suprema de Justicia y las Cortes de Alzada, en el mes de marzo de cada año, darán cuenta al Presidente de la República de las dudas y dificultades que les hayan ocurrido en la inteligencia y aplicación de las leyes, y de los vacíos que noten en ellas".

Con un tenor similar el artículo 102 del Código Orgánico de Tribunales establece:

> "El primer día hábil de marzo la Corte Suprema iniciará sus funciones en audiencia pública, a la cual deberán concurrir su fiscal judicial y los miembros y fiscales judiciales de la Corte de Apelaciones de Santiago.
>
> El Presidente de la Corte Suprema dará cuenta en esta audiencia:
>
> 4°) De las dudas y dificultades que hayan ocurrido a la Corte Suprema y a las Cortes de Apelaciones en la inteligencia y aplicación de las leyes y de los vacíos que se noten en ellas y de que se haya dado cuenta al Presidente de la República en cumplimiento del artículo 5° del Código Civil.
>
> Esta exposición será publicada en el Diario Oficial y en la Gaceta de los Tribunales".

Por último, el artículo 1° del decreto ley Nº 3.346, que fija el texto refundido de la ley orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, establece que "El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es la Secretaría de Estado encargada esencialmente de relacionar al Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, de fomentar y promocionar los derechos humanos y de ejecutar las acciones que la ley y el Presidente de la República le encomienden", y el artículo 2º señala que "Al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos corresponden las siguientes funciones: m) Proponer al Presidente de la República las medidas necesarias para solucionar las dificultades y dudas que le sean formuladas en materia de inteligencia y aplicación de las leyes, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5° del Código Civil y 102 del Código Orgánico de tribunales".

Como se puede apreciar, ya en 1823, y luego desde 1857, ha existido en Chile, ininterrumpidamente, una norma jurídica que tiene la función de prever que las leyes aprobadas por el Congreso Nacional pudieran ocasionar dudas o dificultades en su inteligencia o aplicación o tener vacíos. Detrás de esta norma hay todo un pensamiento racional, propio de la formación de Andrés Bello, para quien la codificación debía traer certeza, y una manera de verificarla era que la misma codificación considerara los mecanismos para su mejora continua. El mismo mensaje del Código Civil es prueba de lo anterior cuando señala *"Yo no presumo ofreceros bajo estos respectos una obra perfecta; ninguna tal ha salido hasta ahora de las manos del hombre. (...) La práctica descubrirá sin duda defectos en la ejecución de tan ardua empresa; pero la legislatura podrá fácilmente corregirlos con conocimiento de causa"*.[112]

Pero ocurrió que después de acontecidas las grandes codificaciones los juristas adoptaron la práctica de razonar solo sobre el derecho legislado y desatendieron los espacios que dejaba la *lege ferenda,* pues se difundió la idea de que esto excedía al derecho y entraba al campo de la política.

111 Consultado el [22.12.202] https://www.pjud.cl/documents/10179/65444/Discurso+con+motivo+de+la+apertura+del+seminario+Sobre+Dificultades+en+la+aplicación+de+las+leyes..pdf/bbcc56de-8dbd-428e-a666-b637d54f6326?version=1.1

112 Biblioteca del Congreso Nacional. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1080094

Este desencuentro teórico entre estudios jurídicos y teoría de la legislación, en palabras del profesor Francesco Ferraro, se debe a las siguientes razones: el jurista "científico" debía trabajar sobre el derecho vigente y no participar de su creación, pues esto último se vincula más bien a un asunto de argumentaciones políticas; el mito dogmático del legislador racional, donde se presume que hay un legislador coherente, completo, omnisciente y único; y por la autoridad suprema y soberana que no debe dar razón de sus decisiones.

Estas razones han atentado contra la práctica de la corrección normativa, la que, no obstante tener consagración legal, no activa ninguna tarea en alguna de las instituciones existentes. Una vez que son notificadas por la Corte Suprema al Ministerio de Justicia no hay, a primera vista, otros mecanismos jurídicos que permitan encontrar una solución a estas dificultades, que solo se han acumulado por años.

## 3. DUDAS, DIFICULTADES Y VACÍOS EN LOS DISCURSOS DE APERTURA. ANÁLISIS EMPÍRICO

En los párrafos siguientes se evidenciará, cómo los discursos de apertura del año judicial han sido sistemáticos en cumplir su obligación de informar las dudas, dificultades y vacíos y cómo los mismos documentos dan cuenta en su práctica longitudinal de que dicho seguimiento no ha tenido respuesta que entregue soluciones desde el legislador.

### 3.1. LUIS MALDONADO BOGGIANO (1988-1991)

Se refiere a las dudas y dificultades señalando:

> (...) nuevamente y como es costumbre, el Poder Judicial no ha sido escuchado en materias que a este presidente de la Corte Suprema le han parecido de importancia. En el discurso del año pasado (...) creí necesario hacer alusión a problemas tan serios como el constituido por la competencia de la justicia militar, que permite tener un alto porcentaje de civiles procesados en las causas que conocen los tribunales de fuero, llegando a superar ampliamente a los procesados militares. Pareciera lógico que ante la insistencia de la Corte Suprema, sino también ante el movimiento de opinión pública, que nació de este problema denunciado, los demás poderes del Estado hubieren iniciado estudios pertinentes para buscar una solución. Sin embargo este presidente no conoce alguna preocupación desarrollada por el Ejecutivo o Legislativo en tal sentido (...) No me queda sino lamentar profundamente esta realidad y esperar en un futuro próximo que ello cambie radicalmente.[113]

### 3.2. ENRIQUE CORREA LABRA (1991-1993)

En su presidencia no hace alusión a las dudas y dificultades, pero sí a las reformas que el gobierno de la época estaba llevando adelante y que tenían como objetivo fortalecer el gobierno judicial del organismo. En su opinión, estos proyectos amenazaban la independencia del Poder Judicial[114]. En materia propiamente legislativa, el discurso es claro en pedir que las reformas *se hagan con el esfuerzo previo y compartido de la Corte Suprema.*

113 Discurso de Apertura del Año Judicial 1990, p. X.

114 Discurso de Apertura del Año Judicial 1992, p. VIII. Los proyectos de ley a los que se está refiriendo son aquellos promovidos por el gobierno de Patricio Aylwin, relativos a la creación del Consejo de la Magistratura; la expansión de los integrantes de la Corte Suprema y su división en salas especializadas; cambios en el recurso de queja; modificación del sistema de calificaciones; establecimiento de la Academia Judicial; creación de la oficina del Ombudsman, y la ampliación de la Corporación de Asistencia Judicial.

## 3.3. MARCOS ABURTO OCHOA (1993-1995)

En el discurso del año 1994 anuncia la ocurrencia de una serie de encuentros de presidentes de cortes de apelaciones que tienen por objeto generar recomendaciones, en un informe final, para las próximas reformas procesales que se han anunciado por el Ejecutivo. Entre los principales aspectos de este informe se señala "mayor incremento de los recursos de operación de Cortes, juzgados y de organismos externos cooperadores en el cumplimiento de las resoluciones judiciales, creación de nuevos tribunales considerando la variable de medición objetiva, informatización de los sistemas judiciales, aprovechamiento del personal, etc."[115].

Pero quizás lo más novedoso de este discurso es la propuesta de institucionalidad permanente que discretamente propone el discurso cuando señala:

> Nos interesa fundamentalmente mantener la más estrecha relación con el Poder Ejecutivo, como con el Poder Legislativo: El Derecho Público chileno ha establecido como conducto regular y permanente entre los poderes Judicial y Ejecutivo al Ministerio de Justicia, secretaría de Estado que con las naturales variaciones de toda gestión pública ha cumplido con regularidad la tarea que en tal sentido le señala su ley institucional. Pensamos que respecto al Poder Legislativo deberíamos tener un ente administrativo que cumpliera tal. No estamos pensando en crear un órgano nuevo, simplemente y sin mayor costo para el erario nacional, instituir una comisión permanente de relación. El trabajo de sus comisiones legislativas sería mucho más fluido, si se acreditara una representación semejante, de carácter permanente sin perjuicio de la función permanente que siempre tendrá en tal sentido el Presidente de la Corte Suprema.[116]

En 1995 el discurso hizo presente la reforma sobre procedimiento y sanciones por violencia familiar señalando que dicha ley "confiere a los juzgados civiles, una competencia que no le es naturalmente propia y que además carece de financiamiento. Su modificación es de urgente apremio"[117].

## 3.4. SERVANDO JORDÁN ROJAS (1996-1998)

En su primera cuenta pública, abordó las temáticas judiciales desde una perspectiva distinta a la seguida por sus antecesores. En su discurso de apertura de 1996 el ministro Jordán señaló que "se ofició a las Cortes de Apelaciones, las que han referido dudas y dificultades en los siguientes textos legales: Violencia Intrafamiliar (...), tráfico de estupefacientes (...), vistas de causas y salas de turno (...) , dominio (D.L. Nº 2695)y en el Código Penal", en este cuerpo legal específicamente estiman que hay un vacío.[118]

En el año 1997 el ministro Jordán indicó que "se mantiene todo lo expuesto en el capítulo respectivo de la cuenta anterior, cuyos aspectos, se reiteran en los sustancial, en los informes recibidos a instancias de esta Corte"[119]. Además, ante la falta de respuestas desde el legislador, el discurso hace presente que en un encuentro con presidentes de las cortes de apelaciones se concluyó y "con atingencia al vacío de las leyes, que se propicia la separación en el cometido de los jueces, de las funciones propiamente jurisdiccionales, de las administrativas, de modo que se permita a los magistrados destinar tiempo completo al conocimiento y resolución de las controversias sometidas a su decisión"[120].

115 Discurso de Apertura del Año Judicial 1994, p. XII.
116 Discurso de Apertura del Año Judicial 1994, p. XII.
117 Discurso de Apertura del Año Judicial 1995. p. V.
118 Discurso de Apertura del Año Judicial 1996, pp. VII a IX.
119 Discurso de Apertura del Año Judicial 1997, pp. VII y VIII.
120 Discurso de Apertura del Año Judicial 1997, p. VIII.

Este último discurso señala, además, que en relación a la reforma procesal penal, si el sistema ha entrado en colapso en los grandes centros urbanos "no les es imputable ni al sistema mismo ni a los encargados de operarlo. Ello ha ocurrido por la falta de audiencia de los poderes públicos encargados de dictar leyes que proveen lo medios materiales y humanos para el funcionamiento de los Tribunales de Justicia"[121].

## 3.5. ROBERTO DÁVILA DÍAZ (1998-2000)

En el discurso de 1998 se señala que "al igual que el año anterior, (las dudas, dificultades y vacíos) se refieren a las leyes sobre tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, violencia intrafamiliar, cuentas corrientes bancarias y cheques, Código Tributario y Penal, de Procedimiento Civil, Orgánico de Tribunales y ley sobre los juzgados de policía local"[122]. Este discurso hace un análisis pormenorizado de cada una de estas materias y sus correlativas dudas, dificultades y vacíos en la aplicación de justicia.

En el discurso de 1999 el ministro Dávila fue más allá y señaló que:

> (...) no es posible evitar señalar las deficiencias en los cuerpos legales que dificultan su cumplimiento y que en algunos casos los transforman en inaplicables, por motivos ajenos a los netamente jurisdiccionales. Es el caso de la ley Nº 19.327 relativa a hechos de violencia en los recintos deportivos, la que por falta de la debida implementación impide a los magistrados a obtener las pruebas necesarias que acrediten la participación de los autores en los hechos delictivos y cuya sanción es de difícil aplicación por la falta de operatividad de los servicios a la comunidad que los inculpados deben cumplir.[123]

Este hallazgo es interesante, pues a los problemas de multiplicidad de opciones, de arribo o vacío de soluciones, se suma la existencia de una norma que resulta imposible de aplicar.

Al punto anterior se suman dudas y dificultades en los mismos temas del año anterior.[124]

## 3.6. HERNÁN ÁLVAREZ GARCÍA (2000-2002)

En el año 2000 el ministro Álvarez indicó que respecto al tópico que nos interesa "en general se trata de dudas recaídas en materias señaladas en años anteriores tales como leyes sobre tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, violencia intrafamiliar, cuentas corrientes bancarias y cheques y Código Orgánico de Tribunales"[125].

El año 2001 se reiteran los mismos temas que el año anterior, pero hacen su irrupción las dudas y dificultades que hicieron llegar las Cortes de La Serena y Temuco, a propósito de la entrada en vigencia de la reforma procesal penal. Entre las principales dudas que plantean están la situación de "los menores infractores, mayores de 16 años y menores de 18 años, la aplicación del procedimiento monitorio para la ley de alcoholes y la tramitación del recurso de apelación". En todos estos casos el referido discurso señaló que "la nueva legislación no comprendió, por cierto, todas las situaciones que de su aplicación práctica pueden surgir"[126].

121 Discurso de Apertura del Año Judicial 1997, p. VIII.
122 Discurso de Apertura del Año Judicial 1998, pp. XX y XXI.
123 Discurso de Apertura del Año Judicial 1999, p. 15.
124 Discurso de Apertura del Año Judicial 1999, p. 16.
125 Discurso de Apertura del Año Judicial 2000, pp. 16 a 18.
126 Discurso de Apertura del Año Judicial 2001, p. XI.

En este discurso se hace presente que la Corte Suprema ha realizado ciertas recomendaciones, que tienen el carácter de *provisorias*, mientras no se modifiquen o complementen por la vía legislativa la preceptiva correspondiente.

## 3.7. MARIO GARRIDO MONTT (2002-2004)

En su discurso del año 2002 hace presente que más que dudas o dificultades, lo que han informado las cortes dice relación con las consecuencias de la aplicación de las leyes. Así, por ejemplo, indicó que tratándose de la ley de violencia intrafamiliar "se hace presente que la carencia de una infraestructura adecuada y de personal suficiente y especializado impide satisfacer adecuadamente las finalidades que persiguió el legislador al dictarla"[127]. Y así, se enumera en el texto un listado de materias que tornan una determinada norma legal en inefectiva, esto es, que no conduce al resultado social que se espera de su sanción (Fernández, 2019: 6).

En el año 2003 ocurre una situación que no tiene precedentes. Son tantas las dudas y dificultades que se señaló en el texto del discurso que "atendida la extensión de las observaciones de las Cortes, se agregarán en anexo a este informe y se remitirán al Sr. Presidente de la República"[128].

## 3.8. MARCOS LIBEDINSKY TCHORNE (2004-2006)

En el discurso de 2004 pasan dos cosas importantes. La primera que es que se repite, o más bien dicho, ya se instala la práctica de enviar en un anexo separado las dudas y dificultades al Presidente de la República. Y la segunda es que se solicita una reforma legal al artículo 5º del Código Civil para que la entrega de la información sea en enero y no en marzo, así los informes no llegan con un año de rezago[129].

Pero fue en el año 2005 donde esta presidencia fue más allá. Al igual que el año anterior, remitió un anexo separado con las dudas y dificultades para el conocimiento del Presidente de la República, listando en el discurso de apertura más de cincuenta materias sobre las que versaba el anexo[130]. Sin embargo, este discurso hizo noticia por otra razón. En su alocución el ministro Libedinsky, quizás frustrado por la aplicación de normas defectuosas que se arrastraban por décadas y no corregidas por sus responsables institucionales, solicitó explícitamente iniciativa legislativa para la Corte Suprema, señalando que el sistema vigente (artículo 74 de la Constitución, a esa fecha) debería ser modificado o sustituido, pues "sus opiniones no son preceptivas y en pocas oportunidades son seguidas" y que "no hay razones ni jurídicas ni doctrinarias de ninguna clase para desconocer al organismo máximo del Poder Judicial esa facultad. Al contrario, puede estimarse como favorable o conveniente que este Tribunal tenga esa potestad en materias en que, precisamente sus miembros pueden tener mayor expedición y experiencia por su constante aplicación"[131].

127 Discurso de Apertura del Año Judicial 2002, pp. VIII y IX.
128 Discurso de Apertura del Año Judicial 2003, p. VI.
129 Discurso de Apertura del Año Judicial 2004, pp. 21 y 22.
130 Discurso de Apertura del Año Judicial 2005, pp. 16 a 18.
131 Discurso de Apertura del Año Judicial 2005, p. 23.

## 3.9. ENRIQUE TAPIA WITTING (2006-2008)

En una breve referencia en el discurso del 2006, el ministro Tapia señaló que las dudas y dificultades serían remitidas en un anexo al Presidente de la República, pero que ellas "recaen principalmente en materias de familia y de reforma procesal penal"[132].

El año 2007 el discurso sostuvo que las dudas y dificultades "serán incluidas en un anexo a esta cuenta y que arrojan a nivel nacional un total de 117 dudas y dificultades en la aplicación de las leyes y vacíos notados en ellas (...)". Indica también el discurso que "en los mencionados informes se recogen más de un centenar de inquietudes, las que versan sobre materias de la más variada índole, destacándose, por su alto impacto en el ejercicio de la función judicial, así como por su incidencia numérica aquellas referidas a la reforma procesal penal y a la de familia".[133]

## 3.10. URBANO MARÍN VALLEJO (2008-2010)

La estructura de este discurso resulta particularmente atípica. En su tenor el ministro Marín se preocupó de relevar justamente aquellos aspectos más urgentes y apremiantes para la administración de justicia. Por esta razón, el discurso parte resaltando la grave crisis que está viviendo la justicia de familia señalando que:

> (...) los defectos y carencias congénitas de esta reforma, desde su puesta en marcha en octubre de 2005, se mantuvieron o agudizaron en el año 2007. Esto significa que han cumplido más de dos años sin solución. Tanto los defectos en su diseño, organización y el procedimiento, así como la insuficiencia de jueces, jefaturas y empleados, se diagnosticaron prolijamente en marzo de 2006, pero todavía no se despacha la ley que debió reforzar esta rama de la justicia.[134]

Con respecto a las dudas y dificultades, señala que siguen siendo muchas por lo que su conocimiento ha sido desarrollado en un anexo a esta cuenta.

Pero en el discurso de este año y en este mismo apartado el ministro Marín llama la atención por otro tema directamente vinculado con las dudas y dificultades y vacíos de la legislación. Señaló que:

> (...) de los 73 informes de proyectos de leyes (que informaron) hay diez de ellos que se refieren a recursos o reclamaciones de carácter contencioso administrativo ante tribunales ordinarios y que vinieron a sumarse a los casi 120 procedimientos de esta índole que ya formaban parte de la competencia judicial. La revisión de este nutrido conjunto revela que ellos difieren entre sí en toda clase de aspectos, vg. unos son conocidos en primera instancia por juzgados civiles, otros por Cortes de Apelaciones y otros por esta Corte Suprema. En diversos informes se ha representado la necesidad de criterios para dar una uniformidad mínima...[135]

El año 2009 no se destina un acápite determinado para las dudas y dificultades y vacíos de la legislación, pero en su lugar el discurso de apertura se hace cargo de la "Ejecución de las Reformas Procesales", dando cuenta en este apartado sobre todas las reformas procesales en materia penal, de familia y laboral y los correlativos problemas de interpretación y aplicación de sus normas[136].

132 Discurso de Apertura del Año Judicial 2006, pp. 66 a 67.
133 Discurso de Apertura del Año Judicial 2007, pp. 63 a 64.
134 Discurso de Apertura del Año Judicial 2008, pp. 5 y 6.
135 Discurso de Apertura del Año Judicial 2008, p. 11.
136 Discurso de Apertura del Año Judicial 2009, pp. 7 a 10.

## 3.11. MILTON JUICA ARANCIBIA (2010-2012)

Esta presidencia es particularmente fecunda en cuanto a la gestión de las dudas y dificultades y vacíos de la legislación.

En el discurso del año 2010 el ministro Juica plantea que:

> Las dudas y dificultades reseñadas por las Cortes de Apelaciones se resumen en 36 que dicen relación con el Código Procesal Penal en vinculación además, con leyes relacionadas con la materia penal; 10 relativas a la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente; 21 referidas a las modificaciones introducidas al Derecho de Familia, incluyendo la Ley de Matrimonio Civil, Tribunales de Familia y la Ley de Violencia Intrafamiliar; 43 respecto de la Reforma Laboral y el resto, en diferentes asuntos de carácter orgánico y funcional. De lo anterior se desprende que el mayor grado de dificultad se presenta en los procedimientos reformados, por lo que se transferirán dichas preocupaciones a las distintas Unidades de Apoyo a las Reformas de este Tribunal a fin de que se analicen y se planteen al Tribunal Pleno las medidas necesarias para corregir las cuestiones de simple práctica judicial o, se propongan las reformas legales que sean pertinentes.[137]

El año 2011 se señaló que:

> (...) al igual que en años anteriores, las Cortes de Apelaciones del país han planteado las dudas y dificultades que les han ocurrido en la inteligencia y aplicación de las leyes y de los vacíos que notan en ellas, conforme lo autoriza el artículo 5° del Código Civil, las que por su número demuestran una real preocupación de los jueces en el estudio de la legislación para la solución de los conflictos. Muchas de estas dudas se repiten y otras corresponden más bien a sugerencias de modificaciones legales, las que han sido analizadas y sistematizadas por la Unidad de Estudios, Análisis y Evaluación de esta Corte Suprema y están agregadas como anexo a esta cuenta y por supuesto, serán enviadas al Presidente de la República para los fines pertinentes.[138]

A este reporte, además, se suman dudas específicas que planteó la Tercera Sala de la Corte Suprema en relación con el recurso de amparo económico y la Primera Sala, respecto de los plazos de prescripción del derecho administrativo.

Pero, además de estas menciones, presentes en ambos discursos, el año 2011 tuvo lugar la Primera Jornada sobre Dudas y Dificultades de las Cortes de Apelaciones en la Inteligencia y la Aplicación de las Leyes. La Jornada dio cuenta de las múltiples dudas que se venían arrastrando por años y respecto de las cuales no había soluciones efectivas. Para abordarlas se invitó a académicos para compartir pareceres y criterios jurídicos; se trabajó en mesas temáticas que permitieron arribar a criterios de consenso, necesidad de dictar autoacordados, hasta sugerir reformas legislativas en los casos más complejos.[139]

En esta presidencia, además, se verifica primera vez un informe legislativo que en su tenor reporta que la materia sobre la que se va a legislar ha sido objeto de dudas y dificultades en su inteligencia y aplicación. Se trata del Oficio de la Corte Suprema Nº 53 de 2011, relativo al tribunal competente establecido en la Ley de Navegación.

Por último, esta presidencia reportó en el último discurso la existencia y participación en una "Mesa de Reformas" con el Ministerio de Justicia.

137 Discurso de Apertura del Año Judicial 2010, pp. 6 y 7.
138 Discurso de Apertura del Año Judicial 2011, pp. 11 y 12.
139 Consultado el [23.12.20]
https://www.pjud.cl/documents/10179/65444/Discurso+con+motivo+de+la+apertura+del+seminario+Sobre+Dificultades+en+la+aplicación+de+las+leyes..pdf/bbcc56de-8dbd-428e-a666-b637d54f6326?version=1.1

## 3.12. RUBÉN BALLESTEROS CÁRCAMO (2012-2014)

En su discurso de 2012 señaló que "las nuevas dudas ascienden a una cifra cercana a la centena, destacando principalmente las relativas a la reforma procesal penal y, en menor medida, a la reforma de familia y laboral. Entre ellas, sobresale la inquietud planteada por los tribunales de familia del país en cuanto a la urgente necesidad de contar con programas para atender a los menores infractores de ley"[140]. Como en años anteriores, las dudas fueron derivadas a un anexo. Sin embargo, se hizo presente que gracias a las Jornadas celebradas en la presidencia de Milton Juica estas habían disminuido sustantivamente.

En el discurso del año 2013 se hizo presente que se celebraron las II Jornadas de Dudas y Dificultades a las que "asistieron ministros, académicos y jueces de tribunales de distintas competencias, debatiendo en mesas de trabajo y formulando las respectivas conclusiones. Del universo analizado se resolvieron 78 dudas y dificultades, distinguiéndose entre las que requieren una modificación legal de aquellas que se refieren a un problema de interpretación"[141]. En el mismo documento se señala que las dudas subsistentes, relacionadas con los temas habituales, serán recogidas en un anexo al discurso.

## 3.13. SERGIO MUÑOZ GAJARDO (2014-2016)

El discurso de apertura de 2014 da cuenta de que existen un total de doscientas dudas y dificultades, "del detalle de ellas se desprende que mayoritariamente estas dudas se encuentran referidas a los procedimientos reformados de reciente aplicación en el país, por lo que resulta recomendable que éstas sean conocidas, para estudiar el fenómeno y corregir las deficiencias que pudieran existir"[142].

El año 2015 el panorama es parecido. En este discurso el ministro Muñoz señaló que "en el último tiempo se aprecian algunas reformas hechas sobre la marcha y apresuradamente, lo que ha quedado plasmado en normativas incompletas y con vacíos legales que han generado nuevos problemas que antes no existían, con la consecuente dificultad que ello ha acarreado para la resolución de conflictos"[143]. Este mismo año solicitó la activación de la Mesa Judicial para retomar las reformas comprometidas, pues "se suceden los gobiernos y la dinámica es la misma"[144], siendo la Reforma Procesal Civil la "expresión viva de dichas postergaciones", por lo que invitó a los colegisladores a abrirse a un diálogo más amplio, pues el ejercicio del artículo 77 de la Constitución y la entrega de dudas y dificultades una vez al año no parece dar abasto para el volumen de tareas pendientes.

## 3.14. HUGO DOLMESTCH URRA (2016-2018)

En su discurso de 2016 reclamó la necesidad de activar la Mesa Judicial y aprovechó de agradecer la respuesta del Ministerio de Justicia al oficio sobre dudas y dificultades levantadas en 2014 y enviado el año 2015. En el mismo texto declaró que existían 215 inquietudes "mayoritariamente estas dudas se encuentran referidas a los procedimientos reformados y a la aplicación de leyes de reciente publicación en nuestro país, por lo que resulta recomendable que sean conocidas para estudiar el fenómeno y corregir las deficiencias que pudieren existir"[145].

140 Discurso de Apertura del Año Judicial 2012, pp. 21 y 22.
141 Discurso de Apertura del Año Judicial 2013, p. 27.
142 Discurso de Apertura del Año Judicial 2014, pp. 47 y 48.
143 Discurso de Apertura del Año Judicial 2015, p. 44.
144 Discurso de Apertura del Año Judicial 2015, p. 10.
145 Discurso de Apertura del Año Judicial 2016, pp. 30 y 31.

En el discurso de 2017 se contabilizan 248 inquietudes, las que fueron remitidas al Ministerio de Justicia a través de un anexo, las que "mayoritariamente se refieren a los procedimientos reformados, evidenciándose contradicciones, vacíos y dificultades que se presentan en algunos artículos y en la aplicación de leyes de reciente publicación, lo que hace recomendable estudiar y corregir el fenómeno de las deficiencias que pudieren existir"[146].

## 3.15. HAROLDO BRITO CRUZ (2018-2020)

Sus cuentas públicas fueron sumamente ejecutivas en comparación a sus antecesores. Las dudas y dificultades fueron remitidas a un anexo disponible en el sitio web del Poder Judicial[147].

Durante 2019 no se refirió a las dudas y dificultades, sin embargo, el detalle sí se encuentra disponible en el sitio web del Poder Judicial, como un anexo[148].

## 3.16. GUILLERMO SILVA GUNDELACH (2020-2021)

El discurso de apertura del año 2020 estuvo fuertemente marcado por los sucesos ocurridos en el país durante el mes de octubre de 2019. En relación con las dudas y dificultades, el discurso señaló que "se contabilizaron 367 inquietudes". Los temas son básicamente los ya mencionados en presidencias anteriores, pero en esta oportunidad irrumpen fuertemente las dudas, dificultades y vacíos en el proceso civil, con 103 inquietudes.

En la alocución se indicó que:

> (...) todas ellas se han procesado y ordenado por materias y, como es costumbre, serán remitidas al Ejecutivo. En esta oportunidad, propondremos al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la generación de una instancia de trabajo entre equipos técnicos para analizar conjuntamente y en detalle este acervo de problemáticas, con el objeto que este mandato legal pueda tener una repercusión real en futuras reformas legales.[149]

146 Discurso de Apertura del Año Judicial 2017, p. 7.
147 Consultado el [23.12.20] https://www.pjud.cl/cuenta-publica-2018
148 Consultado el [23.12.20] https://www.pjud.cl/cuenta-publica-2019
149 Consultado el [23.12.20]
https://www.pjud.cl/documents/10179/18948703/0.+Discurso+Sr.+Presidente.pdf/a44f125a-1111-463d-8cdb-258d0cc11aad

**Tabla Resumen**

| | Arrastre de D. D. y V. | Anexo | Emplazamiento Colegisladores | Institucionalidad Permanente | Reformas Procesales | Recomendaciones Criterios Propuestas |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1988-1991** | ✓ | | ✓ | | | |
| **1991-1993** | ✓ | | ✓ | ✓ | | |
| **1993-1995** | ✓ | | ✓ | ✓ Legislativo | | |
| **1996-1998** | ✓ | | ✓ | | ✓ | |
| **1998-2000** | ✓ | | ✓ | | ✓ | |
| **2000-2002** | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ |
| **2002-2004** | ✓ | ✓+50 | ✓ | | ✓ | |
| **2004-2006** | ✓ | ✓+100 | ✓ | ✓Iniciativa Ley | ✓ | |
| **2006-2008** | ✓ | ✓+100 | ✓ | | ✓ | |
| **2010-2012** | ✓ | ✓+100 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ Jornadas |
| **2021-2014** | ✓ | ✓+100 | ✓ | | ✓ | ✓Jornadas |
| **2014-2016** | ✓ | ✓+200 | ✓ | ✓Mesa Judicial | ✓ | |
| **2016-2018** | ✓ | ✓+200 | ✓ | ✓Mesa Judicial | ✓ | |
| **2018-2020** | ✓ | ✓+200 | ✓ | | ✓ | |
| **2020-2022** | ✓ | ✓+367 | ✓ | ✓ Crear Equipo Técnico | ✓+ P. Civil | ✓ |

## 4. ACUMULACIÓN SISTEMÁTICA DE DUDAS

El análisis longitudinal de los discursos de apertura de los últimos treinta años es un repositorio privilegiado que permite revisar el estado de las relaciones institucionales. Con esto quiero decir que dichos documentos entregan un testimonio difícil de refutar en cuanto a lo que a este trabajo le interesa, es decir, sobre la escasa conexión institucional entre los creadores de la ley y los aplicadores de la ley.

La información que entrega la tabla en el punto anterior da buena cuenta de que las dudas, dificultades y vacíos significan una carga de arrastre importante para la tarea judicial, de que estos vicios se han incrementado en el tiempo, y de que las soluciones han sido propuestas, y en la medidas de sus posibilidades constitucionales, solo resueltas por los mismos jueces a través de la unificación de criterios, la dictación de autoacordados y de propuestas normativas que fueron a descansar a algún archivo ministerial.

Pero ¿quién debe hacerse cargo de resolver estos problemas en la legislación?

## 5. DOS LEGISLADORES

En Chile, el proceso de formación de la ley se encuentra descrito entre los artículos 65 y 75 de la Constitución Política. Está, además, detallado en la ley N° 18.918, de 1990, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y en los reglamentos de cada Cámara. Ahí se revela la existencia de un flujo de exhortaciones bilaterales entre el Presidente de la República, a través del ministerio respectivo, y el Congreso Nacional, mediante el Senado o la Cámara de Diputados, dependiendo de cuál sea la corporación de origen de la iniciativa legal.

Ambos participantes intercambian argumentaciones de orden técnico y político sobre el proyecto de ley presentado, discusión que va dando fisonomía al nuevo texto que se transformará en ley, la que luego de ser aprobada en ambas Cámaras será remitida al Presidente de la República, quien, si también la aprueba, dispondrá su promulgación como ley (art. 72 de la Constitución).

Entre las características de este proceso, no podemos dejar de mencionar que se reserva por la vía constitucional la mayoría y más importantes materias de ley al Presidente de la República (Soto, 2015: 231 y ss.). Dicho de otra manera, se coloca el impulso de este proceso de formación de las leyes en manos del Poder Ejecutivo, a través del envío del respectivo mensaje.

En Chile, los parlamentarios, tanto diputados como senadores, también tienen iniciativa legislativa, materializada a través de la denominada "moción" parlamentaria. La trascendencia de las materias que ellas pueden abarcar resulta de menor importancia en relación con el tipo de iniciativa que puede tener el Presidente de la República.

Las leyes que en su mayoría son objeto de dudas, dificultades o vacíos son leyes procesales, las que, según la Constitución vigente, son materia de ley común (artículo 63 Nº 3). Pero también hay normas orgánicas constitucionales, es decir, aquellas que dicen relación con la organización y atribuciones de los tribunales, las que en gran parte de los casos crean nuevas funciones, por lo que son necesariamente de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

En este punto el asunto es sincerar que, como ya se ha dicho, hay dos legisladores, pero ellos son muy distintos.

El Ejecutivo, por regla general, debe administrar una agenda legislativa en la que compiten las urgencias políticas, de manera que gran parte de los equipos priorizan entre los compromisos urgentes, los que son parte del plan de gobierno y aquellos que van surgiendo sobre la marcha. En esta carrera, los equipos técnicos legislativos de los ministerios, usualmente, realizan estudios y diagnósticos más o menos estandarizados que permiten identificar los objetivos generales y específicos y los efectos esperados de la legislación que se promueve[150]. Por regla general, una vez realizada esta tarea, los proyectos de ley deben superar una serie de trámites al interior de la misma administración, divulgándose y persuadiendo a otros responsables de su promoción e implementación, como la Dirección de Presupuestos y otros ministerios involucrados.

Una vez superadas estas etapas, conseguida la firma del Presidente de la República y presentado el proyecto para su tramitación en el Congreso Nacional, este sigue su curso y todo el proceso previo queda sujeto al escrutinio de las normas sobre acceso a la información pública.

Los parlamentarios, en cambio, no están sujetos a ninguna regla de las precedentes. Basta que estimen que una reforma es necesaria según su ideario y movilizan a sus equipos técnicos para que preparen un proyecto de ley. No necesitan convencer a nadie, ni a su coalición, ni a sus partidos. Redactado el proyecto,

150 En Chile se encuentra vigente la ley Nº 20.416, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño y que establece en su artículo quinto un mecanismo de evaluación *ex ante*.

este se encuentra listo para su ingreso a discusión con el único límite en cuanto a la iniciativa, que ya fue mencionado. Las normas sobre acceso a la información no les aplican en ninguna parte de este proceso, salvo en lo referido a las reuniones que sostienen, las que debe declarar según lo ordena la ley de *lobby*.

Pues bien, la pregunta obvia es quién debe hacerse cargo de recoger y corregir las dudas y dificultades en la inteligencia y aplicación de las leyes y los vacíos que se descubran en ellas.

## 6. PROPUESTA PARA UNA LEGISLACIÓN RACIONAL. EVALUACIÓN *EX POST*

De la evidencia que ha sido recopilada para esta investigación y en razón del cambio constitucional que se nos avecina, he considerado que este tema debería ser visibilizado, en gran medida, porque se trata de un ejemplo claro en que la Constitución no resuelve un asunto que resulta esencial para la convivencia social, como es el caso de la revisión de las leyes que han resultado defectuosas. Lon Fuller, en su clásico texto *La moral del derecho*, mencionaba ocho formas de hacer fracasar la creación del derecho. De ese listado, este trabajo ha enunciado al menos cuatro: al no hacer leyes comprensibles, al dictar leyes contradictorias, al dictar leyes inefectivas y al dictar leyes incongruentes entre las reglas promulgadas y cómo ellas han sido administradas (Fuller, 1964: 49).

Como fue posible constatar del análisis longitudinal, han sido varias las propuestas que han emanado de la Corte Suprema, y en este punto me permitiré revivirlas y complementarlas con ajustes al margen, en particular aquellas ideas que proponían una institucionalidad permanente (Marcos Aburto, Milton Juica, Sergio Muñoz y Guillermo Silva).

En primer lugar, la investigación considera que es necesario mantener una deliberación estable acerca de la evaluación y calidad de las leyes. En ese sentido, la Unidad de Evaluación de la Ley[151], que pertenece al Congreso Nacional, debería jugar un rol mucho más preponderante, en términos generales, en la nueva institucionalidad de formación de la ley y en la tarea de evaluación (*controlling*). El profesor Luc Witgens estima que uno de los deberes del legislador es el de *retrospección*, esto es, "aquel en cuya virtud el regulador debe justificar que la norma es o sigue siendo una respuesta para un estado de cosas que resultan indeseables" (Witgens: 13).

En este sentido, que se hagan evaluaciones *ex post*, imparciales, esto es, que se "usen metodologías previamente definidas para realizar análisis cualitativos y cuantitativos de los efectos de una norma emitiendo juicios de valor" (Rivera y Martínez, 2015: 169-170), es parte de los mecanismos que es deseable que consagre la nueva Constitución. El camino está recorrido, la Corte Suprema ha hecho una encomiable tarea de *seguimiento* en todo el sentido de la expresión, dando cuenta de la implementación de las normas, del funcionamiento de medios de impugnación, de su jurisprudencia, del funcionamiento de otros órganos necesarios para su eficacia y de la doctrina y de la opinión pública[152]; pero no hay en los colegisladores una institucionalidad que transforme la información de este seguimiento en una evaluación *ex post* y la corrija. En ese sentido, la primera propuesta es crear una institucionalidad *ad hoc* para los fines de esta investigación, y que se convoque, a instancias del Congreso Nacional, una vez cada cuatro años (coincidiendo con el ciclo político) o a intervalos regulares (Karpen, 2004: 310) con el objetivo de realizar la evaluación y corrección de las leyes dudosas o defectuosas.

151 Evaluación de las Leyes en Chile. Resumen Ejecutivo. OECD Publications.

152 Este último aspecto no debe ser descuidado. Las investigaciones han probado que involucrar a la opinión pública (proceso democrático) ayuda a combatir la alienación política y la indiferencia hacia el bien común. Ver Van Aeken, K. From Vision to Reality. Ex post evaluation of the legislation. 2011. *Legisprudence*, 5:1., pp. 45 y 46.

El caso de la Constitución de Suiza sería un buen ejemplo para tener en consideración, como punto de partida, pues establece en su artículo 170 que "la Asamblea deberá asegurar que las medidas generales son evaluadas con consideración a su efectividad"[153]. Aunque no hay sanciones aparejadas por su incumplimiento, el mandato existe y es obedecido pues está encargado a instituciones expertas e independientes (Uhlmann, 2016).

En segundo lugar, es crítico que los evaluadores sean imparciales, para ello es necesario crear comités de evaluadores externos o evaluadores mixtos. Este último grupo de expertos existe hoy en día y está formado por los integrantes del Departamento de Estudios de la Corte Suprema, la División Judicial del Ministerio de Justicia y la Unidad de Evaluación de la Ley del Congreso Nacional. Este grupo de técnicos es una espléndida *fuerza de tarea* para dar curso a un desafío como el planteado sujeto a marcos o criterios generales de evaluaciones *ex post*.[154]

En este punto es preciso señalar que es prioritario mantener a los jueces totalmente alejados de la práctica legislativa. La función judicial debe mantener a toda costa sus atributos de independencia e imparcialidad, y para lograr esa finalidad se debe evitar la entrega de funciones no judiciales; en el caso concreto, esto es importante porque al limitar estas preferencias de corto plazo (intervenir en el proceso legislativo concreto) se alcanza un beneficio mayor y de largo plazo como es la integridad jurisdiccional.

Finalmente, es importante reconocer que la construcción de un nuevo pacto social necesita contar con leyes de calidad. La existencia de cuadros normativos inaplicables por defectuosos (Roberto Dávila), que tienen consecuencias que los tornan en inefectivos porque no se produce el resultado social esperado (Mario Garrido), porque difieren entre sí en toda clase de aspectos y no cuentan con una uniformidad mínima (Urbano Marín) o leyes incompletas que acarrean nuevos problemas que antes no existían (Sergio Muñoz) son todas dimensiones que la nueva Constitución tiene la oportunidad de dejar atrás.

## REFERENCIAS


Discursos de Apertura del Año Judicial. 1990 a 2020 (31 documentos).

Evaluación de las Leyes en Chile. Resumen Ejecutivo. OECD Publications.

Fernández, C. (2019). Normas sociales y problemas de eficacia y efectividad de las normas jurídicas. DOXA. Cuadernos de filosofía del Derecho, Nº 42.

Fuller, L. (1964). La moral del derecho. Editorial Trillas S.A. 1964.

Karpen. U. (2004). La Evaluación de las consecuencias de las leyes. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional.

Rivera, L. y Martínez, F. (2015). Evaluación Legislativa. Universidad Nacional Autónoma de México.

Soto, S. (2015). Congreso Nacional y proceso legislativo. Teoría y Práctica. Thomson Reuter.

Uhlman, F. (2016). Evaluation and regulatory Impact analysis -Comments from a swiss legal perspective.


153 Consultado el [25.12.20] https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html La traducción es de la autora.

154 Los criterios generales que constituyen un marco general de referencia de evaluación *ex post* son los siguientes: eficacia (factor más importante), efectividad en el cumplimiento y en la implementación, coherencia, simplicidad, claridad, accesibilidad social y continuidad política económica y social (Van Aeken, 2011: 55).

University of Zurich.

Van Aeken, K. (2011). From Vision to Reality: Ex post evaluation of the legislation. Legisprudence, 5:1.

Witgens, L. Legisprudencia y deberes del legislador: Una evaluación legisprudencial de la legislación racional. Ed. Ashgate (Routledge). Traducción de la U. de Girona.

www.bcn.cl

www.pjud.cl

www.minjusticia.gob.cl

# RESEÑA DE "DIÁLOGOS REGIONALES PARA EL PROCESO CONSTITUYENTE[155]".

*Publicación digital de la Agrupación de Universidades Regionales, la Biblioteca del Congreso Nacional y la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.*

*233 páginas, ISBN 978-956-7699-35-3, enero de 2021.*

*Por Juan Veglia Quintana, Director Revista* ***Hemiciclo***

Diálogos Regionales para el Proceso Constituyente recoge el trabajo desarrollado por las veintidós universidades regionales reunidas en la Agrupación de Universidades Regionales (AUR) junto a la Biblioteca del Congreso Nacional y a la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputadas y Diputados, para dar vida a un singular aporte al proceso constituyente convocado en el país tras el Acuerdo Político-Institucional del 25 de noviembre de 2019.

Como se sabe, este acuerdo ofreció un cauce institucional a las movilizaciones sociales iniciadas un mes antes, el 18 de octubre, y buscaba encontrar en la discusión llevada a cabo desde las regiones y las comunidades universitarias -comunidades que muchas veces son parte medular de cada identidad regional- un aporte con voz propia frente al múltiple y diverso diálogo social que tomó forma en el país en los meses posteriores al 18-O.

Se trataba, sin duda, de un desafío original y demandante, particularmente en el contexto de pandemia y crisis sanitaria, pero no de uno nuevo: un camino similar habían recorrido con bastante éxito las universidades regionales y el Congreso Nacional con ocasión del proceso constituyente convocado en 2016 por la entonces Presidenta Michelle Bachelet.

En esta nueva oportunidad, no solo el sentido de urgencia impuesto por el "Estallido Social" era mayor -los siete Diálogos Regionales se desarrollaron en tan solo dos meses, entre septiembre y octubre de 2020-, sino que la "coyuntura institucional" acercó las fechas de dos elecciones muy diferentes entre sí, pero ambas de particular significación para las comunidades regionales: en abril de 2021[156] se elegirán por primera vez en Chile asambleístas para integrar la Convención Constitucional que deberá redactar una Nueva Constitución; y también por primera vez en nuestra

155 Disponible en http://www.academiaparlamentaria.cl/wp-content/uploads/VER-DOCUMENTO.pdf

156 Cuando se redacta esta reseña aún se encuentra en tramitación la reforma constitucional que propone postergar las elecciones de abril debido a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19.

historia republicana se elegirán gobernadores regionales, es decir, la autoridad ejecutiva de la región será, también por primera vez, representativa de la comunidad regional y no un delegado del poder central en la región.

Este verdadero "giro copernicano" en la concepción del poder estatal en Chile y su relación con las regiones llevó a buena parte de los participantes a albergar -pese a las limitadas y hasta, para algunos, "indefinidas facultades" de la primera autoridad regional- la convicción de que el proceso constituyente ya iniciado con el contundente resultado del plebiscito del 25 de octubre traerá también cambios profundos en las definiciones institucionales del país, en lo que dice relación con el desarrollo de las regiones, la descentralización y la transferencia de poder y recursos hacia ellas. Es por ello, precisamente, que el Acuerdo Político-Institucional al que el texto hace frecuentes referencias considera un detallado calendario de etapas de ratificación que concluyen, justamente, en un plebiscito ratificatorio o "de salida".

Es en este complejo y dinámico marco de referencia en que se inscriben los siete Diálogos Regionales con que Universidades y Congreso buscaron aportar a una discusión que, aunque intensa, fue siempre muy respetuosa y con un centro ineludible: nuestro aporte colectivo se hizo con los ojos de las regiones y las temáticas que tan diversamente las definen. Ello se evidencia ya en el temario de los encuentros y el lector podrá reconocer ese particular punto de vista en sus más de doscientas páginas, que transcriben las intervenciones o presentaciones de los veinte académicos e investigadores de las siete universidades anfitrionas; de los siete asesores parlamentarios y expertos de la Biblioteca del Congreso Nacional que acompañaron todo el ciclo; y en las presentaciones de los doce diputadas y diputados que, con un concepto de pluralidad, representación local y paridad de género, expusieron en los diálogos que tuvieron lugar en las casas de estudio ubicadas en Valparaíso, Temuco, Valdivia, Antofagasta, Coquimbo y Talca. Cabe destacar la inauguración del ciclo por parte de la Presidenta del Senado, Adriana Muñoz.

Desde el punto de vista del contenido de los Diálogos Regionales, cabe destacar que los temas abordados fueron: el Sistema Presidencial y la Descentralización, que tuvo como sede a la Universidad Católica del Norte; la opción de un Régimen Semipresidencial para Chile, convocado por la Universidad de Talca; la situación del Medio Ambiente, Minería y Recursos Hídricos en las denominadas "Regiones Mineras", que tuvo lugar desde la Universidad de Atacama; los Derechos Sociales y el Estado Social en una Nueva Constitución, discusión abierta por la Universidad de Valparaíso; los Derechos Fundamentales, Género y Descentralización, vistos desde la Universidad Austral de Chile; el Derecho a la Salud y el Derecho a la No Discriminación, debate convocado por la Universidad de la Frontera y, finalmente, la vigencia de la Opción Federal, para encarar el desarrollo regional en Chile, discusión que se llevó a cabo en el marco de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

El texto es prologado por Patricio Sanhueza, Presidente de la Agrupación de Universidades Regionales (AUR) y rector de la Universidad de Playa Ancha; Alfonso Pérez, Director de la Biblioteca del Congreso Nacional, y por Marco Sepúlveda, Director de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Para cada uno de ellos, sin perjuicio de sus ópticas particulares, esta renovada cooperación constituye un motivo de gran satisfacción, no solo por haber participado en el impulso de estos singulares Diálogos Regionales para el Proceso Constituyente, sino que muy especialmente por haber recogido sus contribuciones para formular a partir de ellas un aporte original al proceso que vive el país, y de esta manera participar de las grandes definiciones que nuestra patria adoptará en los próximos meses, desde el ámbito del mandato institucional que le es propio a cada una de las referidas instituciones, mandato que a través de estas líneas hace suyo revista ***Hemiciclo***.

# CONVOCATORIA HEMICICLO 23

**HEMICICLO** es una revista publicada por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Chile, que ofrece material para el análisis y la discusión del quehacer parlamentario, en lo que concierne a legislación, fiscalización y representación; además de las experiencias, reflexiones e investigaciones sobre el acontecer nacional e internacional, que constituyan un aporte al debate económico y político.

Los trabajos considerados para publicar, deben ser inéditos, no publicados en otras revistas o libros anteriormente. Excepcionalmente, el Consejo Editorial podrá aceptar artículos que no cumplan con este requisito. Las colaboraciones serán examinadas por el Consejo Editorial de la revista en cuanto a su interés académico, pero los contenidos serán de responsabilidad de sus respectivos autores.

Los artículos deberán cumplir con las siguientes exigencias formales:

1. El título debe ser descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. Los subtítulos deben presentarse debidamente numerados hasta 1.1.1; la extensión del original debe ser entre 5.000 y 7.500 palabras para los artículos (excluyendo las notas), y de 1.500 a 2.500 palabras para los comentarios de libros.
2. Los artículos deben incluir un resumen en castellano y en inglés, que describa sus aspectos principales en 100 palabras. El resumen en inglés, a solicitud del autor, podrá ser elaborado por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.
3. Deben incluirse tres palabras claves, que en lo posible no se encuentren en el título del trabajo, para efectos de indización bibliográfica.
4. En la primera página, en una nota al pie, debe incluirse una breve reseña del autor que señale sus estudios y la institución en que los cursó, además de la actividad que desarrolla actualmente. Se sugiere incluir correo electrónico para posibles comunicaciones de los lectores.
5. La bibliografía debe presentarse siguiendo el formato ISO 690. Se encuentra disponible en internet: http://www.academiaparlamentaria.cl.
6. La tipografía debe ser calibri, tamaño 11, con un interlineado de 1,5 y sin saltos de línea entre los párrafos.
7. Las contribuciones deben ser remitidas en formato word al correo electrónico: academiaparlamentaria@ congreso.cl.
8. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad o consistencia con el estilo y formato de la revista.

**1. “EN DEFENSA DE LAS REDES SOCIALES (Y DEL REALISMO POLÍTICO)”.**
*Nicolás Freire Castello*

**2. “LA DESINFORMACIÓN EN REDES SOCIALES: ALGUNAS REFLEXIONES”.**
*Daniela Vega Alarcón*

**3. “EL DERECHO DE ENMIENDA EN EL PROCESO LEGISLATIVO: UNA PERSPECTIVA COMPARADA DE CHILE Y ESPAÑA”.**
*Pablo Urquízar Muñoz*

**4. “COALICIONES PARLAMENTARIAS O GOBIERNOS PARCHES: CÓMO GOBIERNAN LOS INTERINOS. EL CASO DE BRASIL”.**
*Tito Olavarría Azocar*

**5. “APUNTES DE DERECHO PARLAMENTARIO CHILENO: ALGUNOS DESAFÍOS ANTE EL PROCESO CONSTITUYENTE 2021-2022 (EN HOMENAJE A HERNÁN ALMENDRAS CARRASCO)”.**
*Cristián Ortiz Moreno*

**6. “PROPUESTA DE REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO MATERIA LEGISLATIVA DE INICIATIVA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL EN EL CONTEXTO DEL ACTUAL PROCESO CONSTITUYENTE”.**
*Jorge Mera Schmidt*

**7. “¿SE HACE CARGO EL LEGISLADOR DE LAS DUDAS Y DIFICULTADES EN LA APLICACIÓN DE LAS LEYES? EVIDENCIA Y ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN”.**
*Danielle Zaror Miralles*

**8. RESEÑA DE “DIÁLOGOS REGIONALES PARA EL PROCESO CONSTITUYENTE”.**
*Juan Veglia Quintana*

ACADEMIA PARLAMENTARIA
CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE