HEMICICLO

REVISTA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Academia Parlamentaria de la
Cámara de Diputadas y Diputados.
Nº 23 - 2022

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

ACADEMIA PARLAMENTARIA
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE CHILE

Año 11. Número 23. 2022

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. AVANCES PARA LA INTEGRIDAD A PARTIR DEL REGLAMENTO DE ÉTICA DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL 7
FRANCISCO SÁNCHEZ

2. ENTRE ESTALLIDO Y PANDEMIA: NOTAS SOBRE EL PRIMER PERÍODO LEGISLATIVO POST BINOMINAL 23
JORGE MERA

3. PERIODISMO LEGISLATIVO MULTIPLATAFORMA FRENTE A LOS ORÍGENES DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL 33
MAURICIO BURGOS

4. DEMOCRACIAS MODERNAS QUE LEGISLAN ACCIONES AFIRMATIVAS: ENFOQUE EN DERECHOS HUMANOS Y VENTANAS DE OPORTUNIDADES 47
INGRID FIGUEROA

5. LAS COMISIONES INVESTIGADORAS EN CHILE Y ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONTROL PARLAMENTARIO 73
PABLO URQUÍZAR

6. RESEÑA: SEGUEL. EL REBELDE. 85
GERMÁN ARRIAGADA

PRESENTACIÓN

En sus manos, o en sus pantallas, se encuentra ***Hemiciclo 23***, edición correspondiente al segundo semestre de 2021. Si bien demoró en publicarse, ello se debe a razones que prestigian al equipo responsable de esta publicación, ya que su director, el periodista Juan Veglia Quintana, debió asumir funciones en el área de las relaciones públicas de la Convención Constitucional. No obstante, y con el mismo entusiasmo de siempre, las y los invitamos a leer los artículos que esta edición nos ofrece.

En primer lugar, y en un artículo relacionado con la Convención Constitucional, el abogado Francisco Sánchez Lay analiza la adopción de normas de integridad acogidas por ella, destacando sus avances y problemas.

Por su parte, el abogado Jorge Mera Schmidt plantea el cambio de ciclo político a partir del fin del sistema electoral binominal y cómo se ha comportado desde el "estallido social" de octubre de 2019 hasta la pandemia por coronavirus.

Luego, el artículo del periodista Mauricio Javier Burgos Quezada aborda el inicio del periodismo legislativo multiplataforma en Chile frente a los orígenes de la Convención Constitucional.

A su vez, la cientista política Ingrid Figueroa Oróstica realiza un estudio que busca entender por qué algunos países logran avanzar ampliamente en acciones afirmativas LGBT mientras que otros se estancan. Para llevarlo a cabo seleccionó cuatro casos que cumplen con similitudes en democracia e ingresos, pero se diferencian en sus resultados a la hora de adoptar acciones afirmativas LGBT.

Por otro lado, el abogado Pablo Urquízar Muñoz, en su artículo "Las comisiones investigadoras en Chile y España desde la perspectiva del control parlamentario", analiza en detalle las comisiones investigadoras como uno de los mecanismos de control parlamentario desde la perspectiva comparada de Chile y España.

Finalmente, se reseña el libro titulado *Seguel. El Rebelde*, del periodista Francisco Castillo Morales (1942-2019), quien nos invita al dialogo, a la reflexión, al encuentro con nuestro pasado reciente, con textos e imágenes de la participación del sindicalista y exdiputado Rodolfo Seguel Molina en nuestra historia política.

1 AVANCES PARA LA INTEGRIDAD A PARTIR DEL REGLAMENTO DE ÉTICA DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

Francisco Sánchez Lay[1]

RESUMEN

El análisis de la adopción de normas de integridad para la Convención Constitucional en Chile permite identificar áreas de avance en la prevención de la corrupción. Replicar o institucionalizar sus estándares nuevos relativos a la participación ciudadana, control externo y principios sobre convivencia respetuosa, no violencia y no discriminación podría tener resultados positivos, especialmente en organismos representativos. Pese a estos avances, del análisis resalta que algunos aspectos relacionados con protección a denunciantes y conflictos de interés, que caen parcialmente fuera de las atribuciones de la Convención, se mantienen como problemáticos en Chile y deberían ser abordados en el futuro.

ABSTRACT

The analysis of the adoption of integrity rules for the Chilean Constitutional Convention allows to identify areas of progress in corruption prevention. Replicating or institutionalizing its new standards related to public participation, external controls and principles on respectful coexistence, non-violence, and non-discrimination, could have positive results, especially in representative bodies. Despite such progress, the analysis highlights that some aspects related to whistleblower protection and conflicts of interest, that partially fall outside the Convention's powers, remain problematic in Chile, and should be addressed in the future.

Palabras clave

Ética, transparencia, participación ciudadana, control externo, Congreso Nacional, convivencia, respeto, protección a denunciantes, conflictos de intereses.

1 Abogado de la Universidad de Chile y Magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad Diego Portales, Chile. Asesor Senior en Integridad y Anticorrupción del Área de Gobernanza y Territorio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile. Correo electrónico: francisco.sanchez@undp.org.

CONTENIDOS

1. Introducción.

2. Estándares de integridad en Chile.

3. Aspectos clave del Reglamento de Ética y Convivencia de la Convención Constitucional.

3.1. Normas generales que rigen a convencionales y resumen de normas del Reglamento.

3.2. Participación ciudadana en la elaboración de normas.

3.3. Control externo.

3.4. Visión integral de la conducta.

4. Desafíos.

4.1. Regulación del posempleo para la prevención de conflictos de intereses.

4.2. Protección a denunciantes.

5. Conclusiones

6. Referencias

1. INTRODUCCIÓN

El proceso constituyente chileno surge como una vía de salida institucional y democrática a una crisis política y social sin precedentes en los últimos treinta años. La expresión de malestar ciudadano fue acompañada de demandas por cambios profundos en el país y un cuestionamiento a las instituciones políticas y a la élite. El plebiscito de 2020 y la elección de convencionales constituyentes de mayo de 2021 mostraron el apoyo a la idea de repensar las bases de la institucionalidad chilena y la necesidad de avanzar en dicho proceso a través de nuevos liderazgos políticos, una representación más diversa y una práctica política renovada. La Convención Constitucional, órgano a cargo de la redacción de la nueva Constitución, adoptó normas y estándares en relación con la integridad pública que no habían sido alcanzados por otros órganos representativos, como el Congreso Nacional.

Dadas su composición totalmente electa y la naturaleza misma de la función constituyente, que exige mantener la legitimidad del órgano de cara a la ciudadanía, la Convención tiene una necesidad especial de conservar un estándar elevado de integridad pública, entendida como la alineación de la conducta con los valores, principios y normas de ética y el hacer primar el interés público sobre intereses privados (OCDE, 2017).

La promoción de la integridad pública es una preocupación central para la consolidación de la democracia y la gobernabilidad, por lo que es relevante examinar los avances en la materia en la Convención no solo en cuanto órgano constituyente, sino en el contexto general del estado del arte sobre la materia en Chile.

Los estudios del PNUD de Auditoría a la Democracia en los últimos diez años (PNUD, 2019) muestran que las demandas ciudadanas por resolver las desigualdades persistentes que motivaron el estallido social de 2019 van aparejadas de un descenso sostenido en dicho período de la confianza de chilenas y chilenos hacia las instituciones públicas y el mundo político. Este contexto, al que se suman los efectos de la pandemia COVID-19, acentúa de manera particular la importancia de la adopción, por parte de todas las instituciones públicas, y no solamente de la Convención Constitucional, de estándares y normas de conducta que aseguren un funcionamiento eficiente, la utilización adecuada y responsable de los recursos fiscales y la separación de los intereses particulares del actuar de las personas que desempeñan la función pública.

Esta preocupación por la integridad pública se ve reflejada en la Agenda 2030 de Naciones Unidas, que establece, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una hoja de ruta para los países a fin de alcanzar un desarrollo inclusivo, sin dejar a nadie atrás. En particular, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, sobre Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, establece metas concretas en torno al combate de la corrupción y la promoción de la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas. El funcionamiento íntegro de las instituciones es, por lo demás, una condición necesaria para el logro de los demás Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que no se puede concebir que los países logren erradicar el hambre, otorgar los servicios necesarios en salud y educación o implementar las medidas que apunten a la igualdad de género, entre otros, sin que las instituciones a cargo de diseñar y aplicar las políticas respectivas estén libres de la corrupción.

Por otra parte, Chile ha suscrito diversos instrumentos internacionales que establecen compromisos concretos en materia de integridad y lucha contra la corrupción, incluyendo la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en inglés), cuyo artículo 8.2 releva la importancia de adoptar normas o códigos de conducta en el sector público.

Considerando lo anterior, en este documento se busca revisar la experiencia de la adopción de normas de integridad para y desde la Convención Constitucional, identificándose aspectos en que se pone de manifiesto un avance en relación con las prácticas de años anteriores en Chile. También se identifican ámbitos en que el ejercicio autonormativo de la Convención denota aún deficiencias que no le son atribuibles a ella, sino que a reformas pendientes en Chile.

A estos efectos, en este documento se presentará, en primer lugar, una síntesis de los estándares de integridad pública en Chile, a modo de línea base o punto de partida para la Convención Constitucional; luego, se señalarán aspectos clave del Reglamento de Ética y Convivencia adoptado por la Convención, en que aparece una innovación o avance sustancial en relación con el estado del arte de la integridad en Chile: la participación ciudadana, el control externo y la visión integral de las normas de conducta; a continuación se resaltarán los desafíos pendientes en Chile en áreas esenciales de la integridad que no ha podido abordar adecuadamente la Convención por quedar en gran medida fuera de sus atribuciones, como son la protección a denunciantes y la regulación del posempleo para la prevención de conflictos de intereses; al final se plantean conclusiones sobre estos puntos y su replicabilidad y posible institucionalización en Chile.

2. ESTÁNDARES DE INTEGRIDAD PÚBLICA EN CHILE

A pesar de la desconfianza ciudadana en las autoridades e instituciones (PNUD, 2019), Chile ha tenido sostenidamente en las últimas décadas un desempeño positivo en materia de integridad y lucha contra la corrupción en relación con países de la región o de similar tamaño o situación. En el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, Chile se ha mantenido de manera consistente -aunque con cierto estancamiento- entre los 27 países con menor percepción de corrupción[2].

Tras el retorno a la democracia, Chile ha avanzado sustancialmente en la implementación de normas de integridad pública, estableciendo, entre otras, disposiciones sobre probidad administrativa en 1999[3]; la regulación de compras públicas[4]; normas sobre límites, control y transparencia de gastos electorales[5] y la creación del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública[6] en 2003; la ley sobre acceso a la información pública en 2008[7]; normativa sobre participación ciudadana en 2011[8]; normas sobre actividades de *lobby* en 2014[9]; y la ley sobre probidad en la función pública en 2016[10], que actualizó las normas relativas a las declaraciones de patrimonio e intereses y estableció otros mecanismos complementarios para la prevención de conflictos de intereses. Desde la Reforma Constitucional del año 2005[11] la Constitución Política recoge expresamente el principio de probidad, el principio de publicidad de actos y resoluciones de órganos del Estado y, desde 2010, la realización de declaraciones patrimoniales por parte de altas autoridades[12].

En el año 2015 el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción emitió una serie de recomendaciones, muchas de las cuales fueron efectivamente recogidas por la agenda legislativa de entonces, derivando en la dictación de una regulación más sólida en relación con la separación de los negocios y la política, en particular en el financiamiento electoral y de partidos, y la autonomía de la institucionalidad a cargo de fiscalizar tales estándares (el Servicio Electoral)[13]. Como parte de las medidas administrativas, además, se instruyó a los servicios de la Administración central del Estado para que adoptaran códigos de ética, cuyos lineamientos fueron encargados a la Alianza Anticorrupción

2 Información recogida de Chile Transparente, Capítulo Chileno de Transparencia Internacional. https://www.chiletransparente.cl/indice-de-percepcion-de-corrupcion/
3 Ley N° 19.653, sobre probidad administrativa aplicable de los órganos de la Administración del Estado.
4 Ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.
5 Ley N° 19.884, orgánica constitucional sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.
6 Ley N° 19.882, que regula nueva política de personal a funcionarios públicos que indica.
7 Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública.
8 Ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.
9 Ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.
10 Ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses.
11 Ley N° 20.050, reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República.
12 Ley N° 20.414, reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política.
13 Ley N° 20.860, reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral; ley N° 20.900, para la transparencia y fortalecimiento de la democracia; ley N° 20.915, que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización.

UNCAC (Alianza Anticorrupción, 2015), mesa de trabajo multipartita liderada por la Contraloría General de la República y el PNUD que promueve la adopción de mejores prácticas de integridad desde y para el sector público, el sector privado, la academia y la sociedad civil. Posteriormente, en virtud de un acuerdo entre el Servicio Civil y el PNUD, la redacción misma de los códigos de 256 servicios de la Administración central se desarrolló con el apoyo de ambas instituciones. El esfuerzo se extendió además a las municipalidades, primeramente a través de un piloto con 14 municipios y luego, en virtud de un acuerdo entre la Contraloría General de la República, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el Servicio Civil y el PNUD, a la totalidad de las municipalidades del país en un proceso que se extenderá por cinco años[14].

Examinando el panorama de la regulación y la práctica de la integridad en la función pública en Chile, se puede indicar entonces que autoridades, funcionarias y funcionarios se encuentran sujetos a normas que les obligan a actuar en pos del interés general por sobre el particular; a utilizar de manera eficiente y proba los recursos públicos; a evitar los conflictos de intereses en el desempeño de su función pública; a transparentar sus actos y resoluciones y sus fundamentos y antecedentes, quedando sujetos, además, a responsabilidades en el caso de infracciones. En términos generales, el estándar general sobre integridad pública en Chile cumple con los mandatos de las medidas preventivas señaladas en el Capítulo II de la UNCAC (Naciones Unidas, 2004), con algunas prevenciones que se mantienen como desafíos para Chile en la solidez institucional para prevenir y combatir la corrupción, y que se especificarán más adelante.

3. ASPECTOS CLAVE DEL REGLAMENTO DE ÉTICA Y CONVIVENCIA DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

3.1. NORMAS GENERALES QUE RIGEN A CONVENCIONALES Y RESUMEN DE NORMAS DEL REGLAMENTO

Es preciso resaltar que los estándares existentes en Chile y que se aplican a la generalidad de funcionarias y funcionarios públicos son obligatorios para convencionales constituyentes en virtud de la propia Constitución. Como personas que desempeñan la función pública, no están exceptuadas de los principios del artículo 8º, esto es, probidad en la función pública y la publicidad de actos y resoluciones. El Capítulo XV de la Constitución, que esencialmente regula el proceso constituyente y la Convención Constitucional, les hace aplicables por remisión las normas pertinentes para diputadas y diputados, con lo que ya se sujetan a los mismos estándares para efectos de inhabilidades, incompatibilidades, transparencia y rendición de cuentas en lo relativo a la elección.

Las personas que han sido electas como convencionales constituyentes y se sujetan, en virtud de la propia Constitución, a normas tales como la ley Nº 20.880, sobre probidad en la función pública, que exige las declaraciones de patrimonio e intereses y restantes mecanismos para la prevención de conflictos de intereses en casos puntuales (mandato de administración de valores, conocido como "fideicomiso ciego", y la enajenación forzada de activos), y la ley Nº 20.730, que regula el *lobby*, que exige mantener registros de agenda pública con las audiencias que se sostengan con personas del sector privado, así como la transparencia de viajes y donativos recibidos. Por otra parte, en relación con los recursos, la Constitución prescribe que las asignaciones para las y los convencionales deben ser administradas por un comité externo.

14 Véase el sitio de la Alianza Anticorrupción dedicado a la implementación de códigos de ética municipales: http://www.alianzaanticorrupcion.cl/AnticorrupcionUNCAC/codigo-de-etica-municipales/

La Convención, conforme a la Constitución, debía dictarse su propio reglamento de funcionamiento, y en dicho contexto, una vez constituida, dentro de las comisiones provisorias destinadas a proponer tales reglas, se incluyó una Comisión de Ética. Esta Comisión entregó una propuesta de Reglamento, el que fue aprobado por el pleno de la Convención sin modificaciones significativas, cuya denominación completa es "Reglamento de Ética y Convivencia; Prevención y Sanción de la Violencia Política y de Género, Discursos de Odio, Negacionismo y Distintos Tipos de Discriminación; y de Probidad y Transparencia en el Ejercicio del Cargo" (en adelante, indistintamente "el Reglamento" o "el Reglamento de Ética y Convivencia"), cuyas normas se resumen a continuación.

El objeto indicado en el propio Reglamento es establecer principios, normas y parámetros para orientar la convivencia al interior de la Convención Constitucional y resguardar la dignidad del cargo de convencional constituyente. En cuanto a su ámbito de aplicación, el artículo 2 señala que será aplicable a convencionales constituyentes, asesoras y asesores debidamente acreditados ante la Convención Constitucional, funcionarias y funcionarios, y trabajadoras y trabajadores de la Convención.

El Reglamento establece doce principios (artículos 3 al 14), el primero de los cuales es el de ética en el ejercicio del cargo, conforme al cual los y las convencionales constituyentes deberán orientar su actuar conforme a principios éticos comunes que permitan una convivencia y trato con respeto a la dignidad de cada integrante de la Convención y el resto de la comunidad. Como parte del mismo principio, se señala que el ejercicio de la función y conducta de las y los convencionales constituyentes deberá estar orientado por la integridad, la responsabilidad, la rigurosidad en el ejercicio del cargo, el respeto de los derechos humanos y de la naturaleza, la solidaridad, la justicia social y la lealtad al mandato que le han entregado los pueblos y naciones de Chile y al principio del Buen Vivir, el principio Biocéntrico, el principio del Itrofill Mongen, el Principio del Suma Qamaña y Sumal Kawsay.

El artículo 4 establece el principio de probidad, conforme al cual las y los convencionales constituyentes deberán actuar con rectitud y honradez, de forma intachable y con preeminencia del interés general por sobre el particular, para sí o para terceros. Esta disposición sigue la línea de otros cuerpos normativos chilenos en relación con el principio de probidad[15].

Los restantes principios son:

- Transparencia
- Igualdad, prevención y sanción de distintos tipos de discriminación
- Plurinacionalidad e interculturalidad
- Prevención y sanción de violencias
- Perspectiva de género
- Enfoque de derechos humanos
- Veracidad
- Responsabilidad
- Diligencia y celeridad
- Respeto

15 Particularmente, el artículo 1° de la ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, y artículo 52 de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado.

El Párrafo 3º del Título 1 contiene las definiciones de *lobby*, interés particular, conflicto de interés, discriminación, violencia, violencia de género, discurso de odio, violencia de credo, negacionismo y desinformación. Al respecto, las definiciones de *lobby*, conflicto de interés y discriminación tienen correlato con la legislación vigente[16], siendo las demás innovaciones de la Convención.

El Reglamento define, además, su mecanismo para la resolución de casos de denuncia y posible infracción a las normas y principios (el Comité de Ética, que se tratará más adelante) y establece diferentes tipos de conducta que se entienden como infracciones:

- El artículo 37 se refiere a las infracciones a los principios de ética en el ejercicio del cargo, de buen vivir, de responsabilidad, de respeto y veracidad. Entre estas se incluyen el proferir discursos de odio, el negacionismo, el uso de expresiones injuriosas y aludir a antecedentes personales de constituyentes, vulnerar el protocolo sanitario, difundir o usar datos personales o sensibles, ausentarse de sesiones de pleno o comisiones sin justificación y presentar denuncias temerarias.

- El artículo 38 contiene las infracciones a los principios de igualdad, prevención y sanción de distintos tipos de discriminación, de prevención y sanción de violencias, de perspectiva de género, de plurinacionalidad e interculturalidad y de enfoque de derechos humanos. Se especifican como infracciones la revictimización o retraumación, la incitación a la discriminación, los requerimientos de carácter sexual, el acoso por orientación sexual, expresión o identidad de género, las amenazas y desacreditar a personas con base en estereotipos de género.

- El artículo 39 contiene las infracciones al principio de probidad por parte de convencionales (para otras personas se indican en el artículo 41). Entre estas se señalan el uso de información reservada o privilegiada en beneficio propio o de terceros, participar en la dictación de normas en beneficio propio o de parientes, el uso del título, distintivos o prestigio de la Convención para propósitos personales o privados, y aceptar regalos o donativos cuyo valor exceda de 1 UTM. Se indican también ciertas actividades o vínculos incompatibles con la actividad de convencional: (i) tener otro trabajo remunerado, excluyéndose labores docentes por hasta ocho horas semanales; (ii) servicios, remunerados o no remunerados, a personas naturales o jurídicas que gestionen o exploten concesiones o privilegios de la Administración del Estado o que fueren sus proveedores o contratistas; (iii) recibir beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue cualquier órgano del Estado, con excepción de las actividades docentes mencionadas. La norma indica como infracciones el no informar oportunamente a la Mesa de la Convención de una situación de conflicto de interés y no asegurarse de cumplir con las acciones necesarias para determinar situaciones de incompatibilidades, inhabilidades u otras prohibiciones. El artículo cierra con una norma genérica relativa a conflictos de intereses, prohibiendo la participación en procesos decisorios en el caso en que a causa de vínculos o actividades externas se pudiera comprometer el criterio o dar ocasión a dudas sobre la imparcialidad.

- El artículo 40 se refiere a infracciones al principio de transparencia, indicándose la omisión de la respuesta a consultas formales de transparencia, no mantener actualizada la declaración de intereses y patrimonio, no rendir cuenta y no informar a la ciudadanía según las normas del reglamento respectivo.

- El artículo 41 se refiere a las infracciones al principio de probidad y transparencia por parte de convencionales constituyentes, asesores y miembros de la Secretaría Técnica, mencionándose obligaciones relativas a los registros públicos de la ley del *lobby*, la agenda pública de convencionales, la ley de probidad (declaraciones patrimoniales), uso de bienes públicos, de asignaciones y en general sobre uso de recursos.

16 Particularmente, las leyes números 20.730 en relación con el lobby, 20.880 en relación con los conflictos de interés y 20.609 con respecto a la discriminación.

Las sanciones, que se aplican según determinación del Comité, son la amonestación y la censura, siendo esta última la más severa. Ambas llevan consigo la pena anexa de multa (a beneficio fiscal). Como medidas alternativas, se contempla el ofrecimiento de disculpas públicas, la participación en programas de formación en la materia infringida y alguna otra medida reparatoria hacia la víctima, adicional y complementaria, adecuada y proporcionada a la infracción.

En lo restante, el Reglamento trata sobre el procedimiento ordinario para conocer y resolver de las denuncias por infracciones al reglamento, a cargo del Comité de Ética, procedimientos especiales de violencia de género y de amparo de información, y crea una Comisión Promocional de Ética y Buen Vivir, permanente, de carácter preventivo y con funciones mayormente enfocadas a la promoción de estándares de conducta, derechos humanos, respeto y convivencia, y conciliación de la vida laboral y personal.

3.2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LAS NORMAS

Con anterioridad al proceso constituyente y a la formación de la Convención Constitucional, existen algunos antecedentes en Chile de participación ciudadana a efectos de incidir en políticas, normas o mecanismos específicos de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción.

A modo de ejemplo, se pueden mencionar las consultas públicas *(online)* realizadas por el Ejecutivo[17] y por el Senado[18] para sus respectivos reglamentos de la Ley del Lobby, las audiencias sostenidas y documentos recibidos de diversas organizaciones e instituciones por el Consejo Anticorrupción de 2015[19] y los mecanismos de participación para la co-creación de planes de acción en el contexto de la participación de Chile en la Alianza para el Gobierno Abierto[20], que contienen compromisos concretos destinados a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la innovación y el uso de las tecnologías para estos efectos.

La realización de audiencias públicas[21], convocadas por la propia Convención Constitucional y que permitieron a diversas personas y organizaciones presentar directamente ante la Comisión provisoria de Ética sus propuestas y recomendaciones en torno a mantener estándares de integridad y prevenir la corrupción en el funcionamiento de la Convención, constituye un avance en relación con medidas adoptadas en años anteriores en Chile, ya que en este caso la participación apuntaba directamente a la redacción de un reglamento y a la adopción de principios, políticas y mecanismos todavía inexistentes, en contraste con otros procesos en que se realiza una consulta en un momento en que ya se han adoptado tales definiciones en lo medular, o que no contemplan una interacción directa con la instancia que en definitiva tomará la decisión final sobre las normas de integridad.

Este ejercicio participativo de la Comisión provisional de Ética también fue realizado por las otras comisiones provisorias encargadas de proponer las demás normas de funcionamiento. Hubo algunas limitaciones evidentes por el contexto particular de la Convención, como el corto tiempo que se pudo destinar a las audiencias en general y el no contemplarse originariamente mecanismos participativos de mayor alcance particularmente para esta etapa del funcionamiento de la Convención. Asimismo, no se trató de un proceso que permitiera hacer seguimiento o dar respuesta específica a cada planteamiento recibido.

17 https://www.gob.cl/noticias/la-consulta-ciudadana-sobre-la-ley-de-lobby-en-preguntas/
18 https://www.senado.cl/comisiones/etica-y-transparencia/gran-interes-concita-la-consulta-publica-por-reglamento-del-lobby
19 https://consejoanticorrupcion.cl/organizaciones/
20 Véase https://www.ogp.gob.cl/ y https://www.opengovpartnership.org/es/members/chile/
21 La Comisión abrió un llamado a audiencias públicas a través de la página web de la Convención, entre el 22 y el 28 de julio de 2021, recibiéndose un total de 55 solicitudes de audiencias, de las cuales se agendaron 37, distribuidas entre ONG y organismos internacionales, academia, organizaciones sociales, gremios y particulares. Véase el registro, con acceso a las citaciones, sesiones, documentos y presentaciones en: https://www.cconstituyente.cl/comisiones/comision_documento.aspx?prmID=1

La Comisión provisoria recibió en audiencia pública a 37 personas u organizaciones diferentes, previo a generar la propuesta del Reglamento. Todas estas audiencias fueron transmitidas en tiempo real a través de las plataformas de la Convención y su registro ha quedado disponible al público. Considerando su apertura, la interacción directa con los y las convencionales y su propósito de alimentar la redacción del Reglamento, se puede afirmar que la Convención Constitucional ha desarrollado un proceso participativo para la formación de normas éticas que no tiene precedentes en Chile.

Cabe señalar, además, que la incorporación de la participación ciudadana específicamente para efectos de la adopción o mejora de políticas, normas o mecanismos anticorrupción está contemplada en el artículo 13 de la UNCAC. Por consiguiente, la experiencia participativa de la Convención Constitucional para la elaboración del Reglamento de Ética puede considerarse un antecedente valioso para futuros ejercicios de construcción o perfeccionamiento de mecanismos anticorrupción en las instituciones chilenas.

3.3. CONTROL EXTERNO

La conformación de la Convención Constitucional refleja aquella de la Cámara de Diputadas y Diputados, en el sentido de la representación territorial sobre la base de los mismos distritos, con las diferencias clave de la paridad de género en su composición total y la inclusión de escaños reservados para pueblos indígenas. A falta de una regulación específica en la Constitución, y considerando especialmente los resguardos en el texto constitucional sobre independencia y no injerencia de otros órganos sobre la Convención, una de las interrogantes clave sobre las decisiones que se adoptarían sobre la materia era la forma en que se podrían hacer efectivas las reglas para convencionales y si ello involucraría o no alguna especie de control externo.

En ambas cámaras del Congreso Nacional el sistema de control se basa en comisiones de ética y transparencia que se ocupan de determinar la ocurrencia de infracciones y las sanciones aplicables a sus propios pares. Dada la autonomía constitucional del Congreso Nacional, no existe órgano alguno dentro de la institucionalidad chilena que sirva de control externo para la conducta de senadores y senadoras o diputados y diputadas, siendo el mecanismo de las comisiones de ética insuficiente por no contar con imparcialidad para evaluar cualquier posible infracción.

En el caso de la Convención, la Constitución contempla en su artículo 136 un mecanismo de reclamación ante la Corte Suprema por infracción a normas de procedimiento. Sin embargo, no constituye un método idóneo para el propósito de conocer de infracciones a la probidad, por cuanto tal tipo de infracción puede no tener relación alguna con cuestiones de procedimiento, y además los requisitos para la reclamación (ser suscrita por al menos un cuarto de los miembros en ejercicio de la Convención) no serían adecuados para el caso de denuncias por faltas a la probidad.

La ausencia de un control externo para la toma de decisiones sobre medidas o sanciones a aplicar en el caso de infracciones en el Congreso, es un asunto que ha sido relevado con preocupación en años anteriores (PNUD, 2015; Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, 2015) y varias de las entidades u organizaciones que expusieron sus planteamientos ante la Comisión provisoria de Ética abordaron maneras de evitar que se presentara un problema similar en la Convención Constitucional (PNUD, 2021c; Lübbert, 2021; Figueroa y Zavala, 2021).

Recogiendo los diversos planteamientos expuestos en las audiencias públicas, el Reglamento propuesto por la Comisión provisoria, y finalmente adoptado por el Pleno de la Convención, crea un Comité de Ética, Probidad y Sanción de las Violencias, compuesto de profesionales externos de comprobada idoneidad personal y profesional, a cargo de prevenir, conocer, resolver y sancionar todo conflicto de carácter ético y que afecten a convencionales y sus equipos de trabajo. La composición es de cinco titulares y cinco suplentes.

El carácter externo de este Comité asegura una necesaria imparcialidad en las decisiones relativas a la conducta de quienes se desempeñan en la Convención. La decisión de la Convención de autoimponerse este tipo de mecanismo marca un antecedente a tener en consideración en los ejercicios futuros de elaboración de normas de integridad y combate de la corrupción en Chile, teniendo en cuenta, además, que el principio del control externo como estándar para estos efectos está recogido en instrumentos internacionales (Naciones Unidas, 2004; OCDE, 2017).

3.4. VISIÓN INTEGRAL DE LA CONDUCTA

El Reglamento de Ética y Convivencia plasma principios del buen vivir, de responsabilidad, respeto, veracidad, igualdad y no discriminación, prevención y sanción de violencias, perspectiva de género, plurinacionalidad e interculturalidad y enfoque de derechos humanos, además de los principios de probidad y transparencia; y algunos aspectos fuera del solo funcionamiento interno, como deberes de rendición de cuentas ante la ciudadanía y la prevención de la desinformación.

Este enfoque sobre los deberes de conducta de personas que desempeñan la función pública constituye una innovación importante en Chile. En una primera lectura, podría considerarse que estos principios tienen alguna distancia del propósito de prevenir la corrupción, en el sentido de evitar el aprovechamiento del poder (del cargo, la posición) para el beneficio privado, sea propio o de terceros. Sin embargo, solamente en un ambiente en que se fomente la confianza entre las personas y se eviten ataques es plausible que se construya una cultura de integridad, en que cada integrante de la organización siga un compromiso cotidiano, y no solamente nominal, de conducirse en el día a día acorde con las normas éticas. Al mismo tiempo, resulta ilusorio que las personas confíen en los mecanismos para realizar denuncias, o más ampliamente que deseen manifestar inquietudes, en un ambiente en que no se mantiene el respeto entre personas que deben dialogar permanentemente con el fin de adoptar las decisiones para las que están mandatadas, en este caso, la redacción de una Constitución.

Los principios contemplados relevan que los actos mismos contrarios a la integridad y sus efectos no necesariamente tienen relación con la mala utilización o aprovechamiento de recursos públicos, y pueden estar vinculados a situaciones de discriminación. Aunque el Reglamento no señala expresamente una conexión entre corrupción y mujeres, el énfasis dado a prevenir y evitar las violencias de género permite visibilizar, por ejemplo, que las mujeres suelen estar mucho más expuestas a formas distintas de corrupción, en particular la extorsión sexual, esto es, la solicitud o exigencia de favores sexuales o conductas de connotación sexual en reemplazo o en adición a un soborno en dinero (PNUD, 2014; Solano, 2019). Asimismo, las mujeres y otros grupos de personas pueden ser objeto de descalificaciones o malos tratos, de carácter discriminatorio, a modo de represalias por haber denunciado actos de corrupción o haberse negado a participar en ellos. En consecuencia, los principios que ha adoptado la Convención denotan una manera más integral de abordar las conductas en la función pública y permiten avizorar en el futuro que en la generación o perfeccionamiento de normas de ética se incorporen estas mismas consideraciones.

4. DESAFÍOS

4.1. REGULACIÓN DEL POSEMPLEO PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES

Una de las normas innovadoras -en el contexto chileno- de prevención de la corrupción que se aplican a convencionales constituyentes viene no del Reglamento de la propia Convención, sino de la Constitución: la prohibición para convencionales constituyentes de presentarse a cargos de elección popular, por el tiempo de un año, después de haber cesado en sus funciones.

Sin embargo, la regulación del fenómeno de la llamada "puerta giratoria", esto es, el limitar o restringir paso de autoridades o funcionarias y funcionarios de entidades del sector público al sector privado (en distintos supuestos, no solamente para efectos de cargos de elección popular), todavía no es parte del panorama general de la regulación de los conflictos de intereses en Chile. La norma existente en la Ley Orgánica General de Bases de la Administración del Estado (Nº 18.575), aplicable únicamente a los órganos cubiertos por dicha ley, solo contempla una restricción muy corta (seis meses) en el supuesto del paso de una entidad fiscalizadora a una entidad fiscalizada, y únicamente en el caso de relación laboral con esta última, quedando abierta una muy amplia variedad de posibilidades de conflictos de intereses posempleo público. Esta norma, además, no contempla una forma de hacerse efectiva.

La Convención, cuyas atribuciones están determinadas por su mandato de redactar la Constitución, no tiene forma de abordar este fenómeno con ocasión de la adopción de sus normas de conducta. Ello, sumado al hecho de que la prohibición que afecta específicamente a convencionales sea una novedad, denota que no existe un estándar de aplicación general en Chile sobre restricciones posempleo. Esta carencia ha sido resaltada por mecanismos de revisión del cumplimiento de convenciones anticorrupción (Mesicic, 2004) y es objeto de una reforma legal todavía en tramitación[22].

4.2. PROTECCIÓN A DENUNCIANTES

Diversos instrumentos internacionales anticorrupción (Naciones Unidas, 2004; Mesicic, 2004; OCDE, 2017) resaltan la necesidad de incentivar y proteger la denuncia de corrupción, ya que solamente facilitando que se realicen denuncias se pueden detectar y enfrentar riesgos de manera oportuna y, en definitiva, aplicar la ley. Los mecanismos de denuncia y la protección de denunciantes son esenciales en las estrategias anticorrupción, por cuanto el denunciar hechos de corrupción implica desafiar, directa o indirectamente, a quienes están en alguna posición de poder, y en ausencia de protecciones suficientes, quien se atreva a denunciar quedará en una situación desmedrada y expuesta a represalias como perder su cargo o empleo, ser objeto de medidas o sanciones disciplinarias y, en los peores casos, a amenazas contra su integridad física, psíquica y otros derechos, con lo que la denuncia quedaría fuertemente desincentivada.

Las normas aprobadas por la Convención Constitucional permiten denuncias sobre faltas a la integridad y en general cualquier conducta que sea contraria a los principios plasmados en el Reglamento, estableciéndose para estos efectos un procedimiento de denuncia y, como ya fue señalado, un Comité compuesto por personas externas que tiene a su cargo el conocimiento y decisión sobre el asunto.

Sin embargo, esta preocupación de la Convención Constitucional pone de relieve desafíos pendientes en Chile con respecto al incentivo de la denuncia de corrupción y la protección de denunciantes. Si bien la amplitud de los principios e infracciones detalladas en el Reglamento permitirían abordar muchos tipos

22 Proyecto de ley que fortalece la integridad pública, boletín Nº 11883-06.

distintos de acciones que fueran realizadas en contra de una persona denunciante a modo de represalia, ni la propia Convención ni el Comité de Ética cuentan, evidentemente, con facultades para proteger a una persona denunciante que no trabaje en la misma Convención, y el Reglamento, en consecuencia, solamente puede aplicarse a estos efectos con respecto a convencionales u otras personas que se desempeñan en la Convención.

En párrafos anteriores se describe que las y los convencionales se sujetan a ciertos estándares base para la función pública en Chile, como los principios generales de probidad y publicidad de actos y resoluciones, además de las normas relativas al *lobby* y a las declaraciones de patrimonio e intereses. El control y rendición de cuentas relativo al uso de recursos, a través de diversos mecanismos, también puede considerarse un estándar asentado en la función pública en Chile, al que no son ajenos los y las convencionales. Sin embargo, no puede decirse lo mismo con respecto al tratamiento de la denuncia de corrupción. El estándar actual en Chile tiene un alcance sumamente limitado por la rigidez y formalidad de la vía de denuncia, por ser solamente aplicable a funcionarias o funcionarios, por el corto tiempo de duración de las protecciones, entre otros (Millán, 2018). La materia es objeto de una reforma actualmente en trámite en el Congreso.[23]

En consecuencia, la Convención no cuenta con un piso o línea base del estándar de integridad pública en Chile para abordar por sí misma y de manera integral la problemática de la denuncia de corrupción. Esto deja en evidencia que todavía está pendiente una regulación de protección a denunciantes de carácter general, que permita, por una parte, una amplitud de acciones para incentivar y facilitar la denuncia a través de canales adecuados, considerando a distintos grupos (por ejemplo, mecanismos sensitivos al género; vías para personas en situación de discapacidad, personas mayores, habitantes de zonas remotas o en lenguas de pueblos indígenas); y por otra, proteger a denunciantes de corrupción de múltiples tipos de represalias -no solamente lo relativo al empleo-, sin importar si forman parte o no del órgano en que se ha originado la conducta denunciada, y sea que provengan del sector público o fuera de él.

5. CONCLUSIONES

La elaboración de normas tendientes a resguardar la integridad en la conducta de quienes se desempeñan en la Convención Constitucional, considerando tanto las normas que les rigen en virtud del Capítulo XV de la Constitución, que regula el proceso constituyente, como aquellas adoptadas en su Reglamento de Ética y Convivencia, permiten vislumbrar un posible avance hacia nuevos y mejores estándares en la construcción de políticas, normas y mecanismos anticorrupción en Chile, así como dirigir la luz hacia aspectos pendientes todavía de reformas.

La aproximación diferente e innovadora de la Convención, plasmada en su Reglamento de Ética y Convivencia, contiene algunos elementos cuya replicación o institucionalización definitiva sería deseable en Chile.

Dado el contexto y origen del proceso constituyente, como respuesta a movimientos sociales con fuerte involucramiento de distintos grupos ciudadanos, no es de extrañar que la Convención asumiera ampliamente un enfoque participativo desde el momento en que se dispuso a elaborar sus reglas de funcionamiento. Aunque existen antecedentes de ejercicios participativos para la formación de normas de integridad en Chile, el haberse realizado las audiencias públicas directamente ante la Comisión provisoria de Ética es inédito en Chile, por tratarse de participación que incidió directamente en la formación del Reglamento de Ética y Convivencia, lo que constituye una forma de materializar la participación de la

23 Proyecto de ley que establece un nuevo estatuto de protección en favor del denunciante de actos contra la probidad administrativa, boletín N° 13565-07, refundido con el N° 13115-06.

sociedad en los mecanismos anticorrupción prescrita en el artículo 13 de la UNCAC. La experiencia de la Convención denota la necesidad, y la ventaja, de contar con mecanismos de participación, como audiencias, consultas y otros, que permitan a organizaciones, ciudadanos y ciudadanas plantear directamente ante los órganos concernidos las inquietudes sobre posibles riesgos de corrupción o malas prácticas, y las formas de abordarlos. Ello podría replicarse y, en el mejor de los casos, institucionalizarse en Chile hacia el futuro, considerando que el fenómeno de la corrupción es dinámico y siempre requiere evaluaciones y perfeccionamientos con cierta periodicidad a fin de que se mantenga su efectividad.

La Convención también adoptó dentro del Reglamento de Ética y Convivencia un mecanismo para conocer y, en su caso, aplicar sanciones con motivo de denuncias de infracciones a la probidad y transparencia y los demás principios del Reglamento, con la particularidad de que quienes componen el órgano a cargo son personas externas a la Convención. Esta inquietud fue manifestada por diversas organizaciones que expusieron en las mencionadas audiencias públicas y responde a una realidad visible particularmente en el Congreso Nacional, cuyas comisiones de ética y transparencia de ambas Cámaras están conformadas por pares y no aseguran una imparcialidad suficiente en la adopción de decisiones sobre infracciones a la ética. Por consiguiente, la solución finalmente hallada por la Convención Constitucional, cuerpo colegiado que al igual que el Senado y la Cámara de Diputadas y Diputados debe estar libre de injerencias de otros poderes u órganos, eleva el estándar sobre los mecanismos que pueden adoptarse en la institucionalidad chilena para estos efectos. En otras palabras, la autonomía de un órgano no es un obstáculo insalvable para explorar alternativas a fin de que no quede sin control externo para efectos de la aplicación de las normas de integridad.

Un tercer aspecto innovador a destacar del ejercicio de la Convención es la adopción amplia y comprensiva de principios y estándares de convivencia, de respeto, de prohibición de discriminaciones y prevención y erradicación de violencias, especialmente considerando las violencias de género. La experiencia de la Convención visibiliza que el resguardo de la integridad no puede ser ajeno a aquellas condiciones que permiten el ejercicio cotidiano del diálogo en democracia. Si los estándares actuales para prevenir la corrupción demandan los esfuerzos para cultivar una cultura de integridad (OCDE, 2017), no se puede mantener fuera de ella a las normas tendientes a construir confianza entre las personas que desempeñan una función pública, la que a su vez es necesaria para un funcionamiento real de las instancias de consultas y denuncias.

Resulta visible que la Convención, en la práctica, sigue desde un origen un estándar general de integridad pública que ha sido adoptado en general por las instituciones chilenas. Sin embargo, la imposibilidad de que la Convención por sí misma -por no contar con las facultades- regulara de manera integral dos aspectos muy relevantes para la integridad pública, la protección a denunciantes de corrupción y la regulación del posempleo para prevenir los conflictos de intereses, denota que en Chile sería ideal que se abordaran ambos fenómenos para que, en la norma y en la práctica, se entiendan incorporados a la línea de base de integridad que sigan todos los órganos del Estado.

REFERENCIAS

Alianza Anticorrupción UNCAC (2015). *Orientaciones y lineamientos generales para la elaboración de códigos de ética en el sector público*. Santiago.

Comisión Nacional de Ética Pública (1994). *Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública sobre la probidad pública y la prevención de la corrupción.* Santiago.

Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015). *Informe Final*. Santiago.

Convención Constitucional (2021). *Informe de la Comisión de Ética en cumplimiento del mandato otorgado por las normas básicas para el funcionamiento provisional de la Convención Constitucional.* Santiago.

Convención Constitucional (2021). *Reglamento de Ética y Convivencia, Prevención y Sanción de la Violencia Política y de Género, Discursos de Odio, Negacionismo y Distintos Tipos de Discriminación; y de Probidad y Transparencia en el Ejercicio del Cargo*. Santiago.

Figueroa, Michel y Zavala, David (2021). *Proteger el interés público. Probidad y transparencia en la Convención Constitucional.* Santiago: Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, Chile Transparente.

Lübbert, Valeria (2021). *Recomendaciones sobre probidad y prevención de conflictos de intereses para la Convención Constitucional.* Santiago: Espacio Público.

Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (Mesicic) (2004). *Informe sobre la implementación de la República de Chile de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda.* Washington D.C.

Millán, Iván (2018). *Sistema de Protección de Denunciantes de Corrupción en Chile. Informe Diagnóstico.* Santiago: Alianza Anticorrupción UNCAC.

Naciones Unidas (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*.

OCDE (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*.

PNUD (2014). *Género y corrupción en América Latina: ¿hay alguna conexión?* Panamá: Centro Regional para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2015). *Propuesta Institucionalidad en materia de Ética y Transparencia del Congreso Nacional*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2019). *Diez años de Auditoría a la Democracia: antes del estallido*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2021a). *Consideraciones para el reglamento de la Convención Constitucional. Aprendizajes de la experiencia internacional*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2021b). *Participación ciudadana en la Convención Constitucional. Experiencia internacional, estándares y recomendaciones*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2021c). *Elementos para el establecimiento de normas de conducta en la Convención Constitucional*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Solano López, Ana (2019). *Mujer y corrupción: estrategias para abordar los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina*. Eurosocial.

Transparency International (2021). *Corruption Perceptions Index 2021*.

NORMATIVA NACIONAL

Decreto Nº 100, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.

Ley Nº 18.575, orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado.

Ley Nº 19.653, sobre probidad administrativa aplicable de los órganos de la Administración del Estado.

Ley Nº 19.882, que regula nueva política de personal a funcionarios públicos que indica.

Ley Nº 19.884, orgánica constitucional sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.

Ley Nº 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.

Ley Nº 20.050, reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República.

Ley Nº 20.285, sobre acceso a la información pública.

Ley Nº 20.414, reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política.

Ley Nº 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

Ley Nº 20.609, que establece medidas contra la discriminación.

Ley Nº 20.730, que regula el *lobby* y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.

Ley Nº 20.860, reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral.

Ley Nº 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses.

Ley Nº 20.900, para la transparencia y fortalecimiento de la democracia.

Ley Nº 20.915, que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización.

2 ENTRE ESTALLIDO Y PANDEMIA: NOTAS SOBRE EL PRIMER PERÍODO LEGISLATIVO POSBINOMINAL

Jorge Mera Schmidt[24]

RESUMEN

El presente artículo se ofrece como un breve relato de la que es quizás la característica más importante del período legislativo comprendido entre 2018 y 2022: la soterrada y a veces manifiesta pugna entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo. Para ello, se señala que este período legislativo inaugura un cambio de ciclo político tras la superación del sistema electoral binominal, lo que permitió expresiones parlamentarias controversiales entre dos álgidos hitos de la historia reciente del país, como lo son el así denominado "estallido social" de octubre de 2019 y la pandemia por coronavirus. Asimismo, se contrastan aquellas expresiones con fenómenos similares y pasados de la historia institucional del país, vislumbrando ciertas coincidencias "de época" con la actual contingencia.

Palabras clave

Congreso Nacional – Sistema Electoral – Parlamentarismo.

ABSTRACT

In 2017 were elected both senators and deputies for the Chilean National Congress using a new proportional electoral system which give rise to a Legislative Session characterized by serious differences between the Congress and the President. This brief article explains how those differences influenced the emergence of special parliamentary practices and how these practices can be found in other periods from the Chilean Institutional History.

Keywords

Chilean National Congress – Electoral system – Parliamentarism.

24 Abogado, Universidad de Chile. Asesor legislativo de la Bancada de Diputados de Renovación Nacional, Cámara de Diputados. Correo electrónico: jorgeignacioms@gmail.com.

1. INTRODUCCIÓN: UN NUEVO CONGRESO PARA UN NUEVO CICLO POLÍTICO

El período legislativo que se inició el 11 de marzo de 2018 engloba ciertos hitos del todo determinantes para el desenvolvimiento político posterior del Congreso Nacional y, en consecuencia, también del país.

El primero y de mayor relevancia, sin lugar a dudas, es la transformación del sistema electoral y de los cargos de representación en el Congreso, lo que devino, en mérito de distintas reformas legales[25], en un nuevo sistema electoral proporcional que sustituyó al extinto sistema binominal y en una nueva composición territorial expresada tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, con un aumento del número de parlamentarios en ambas Cámaras. A esto se sumó otra serie de reformas[26] que buscaron hacerse cargo de las situaciones de financiamiento irregular de la actividad política que se conocieron a partir de 2015. En estas destacan el nuevo mecanismo de financiamiento público a campañas y partidos y la prohibición de aportes a campañas por parte de personas jurídicas distintas de los partidos políticos, incorporando nuevos límites al gasto electoral y a los aportes privados, así como un sistema de transparencia de estos últimos. A la vez, la regla de paridad para la inscripción de candidaturas parlamentarias[27], que se estrenaría en 2017, introduce un primer elemento de corrección en el ámbito de los derechos de las mujeres en torno a la participación política que influenciaría de manera más fuerte para nuevas reglas posteriores surgidas en el contexto del proceso constituyente actualmente en marcha. Finalmente, también en lo relativo a participación, debe ser considerada la influencia de la voluntariedad del voto, que ya había debutado como norma para la elección municipal de 2012.

Al Congreso posbinominal le correspondió, además, atravesar los hechos probablemente más álgidos que se han sucedido en Chile desde el retorno a la democracia, como lo son los circunscritos al así denominado "estallido social" de octubre de 2019 y la pandemia por coronavirus. "Entre estallido social y pandemia", este nuevo Congreso posbinominal debió sortear complejas interrogantes que caracterizaron su período novel entre 2018 y 2022 y que, a modo de una suerte de crónica, buscan ser revisadas aquí.

No cabe duda de que la causalidad de este proceso de cambio es variada y compleja: ella ha redundado en los fenómenos políticos que fueren observados en el Congreso, pero también en el plano social, concentrados esencialmente en los hechos de movilización de 2019 y en el subsecuente proceso constituyente que se inicia con ocasión de aquellos.

25 Ley N° 20.725, de 2014, y ley N° 20.840, de 2015.
26 Ley N° 20.900, de 2016.
27 Ley N° 20.840, de 2015.

Dos elementos parecen relevantes de mencionar como antecedentes para pasar a analizar la caracterización de la expresión parlamentaria[28] que tuvo este nuevo ciclo político en su primer período legislativo.

El primero es la comprensión del momento político analizado como uno de cambio: ¿Es este el verdadero inicio de un ciclo que puede ser notoriamente distinto del anterior? ¿En qué se tradujo aquello en la práctica legislativa?

El segundo es la comprensión de este nuevo ciclo como coincidente con otros hitos de época en los que se han vislumbrado rasgos semejantes. Se afirma que esto es relevante para poder obtener lecciones y conclusiones de la expresión parlamentaria del período comentado.

Quien reaccionó en la línea del primer elemento fue el autor Cristóbal Bellolio (2019), planteando, en un artículo de su autoría a raíz de la elección presidencial y parlamentaria de 2017, ciertos aspectos de término de ciclo político e inicio de uno nuevo. Para Bellolio habría operado una superación del clivaje político que fundó la época posdictadura (Bellolio, 2019: 204-209), el que él sitúa en el plebiscito de 1988 y que habría sido reemplazado por una fragmentación del espectro político en cuanto reemplazo y/o renovación[29] de los bloques Concertación (y su último estertor: la Nueva Mayoría) y Derecha (Bellolio, 2019: 209-214). Esta fragmentación provoca así el surgimiento de nuevos actores políticos aglutinados en torno a un clivaje propio[30] y distinto de la antinomia entre autoritarismo y democracia que fundó los treinta años posteriores al plebiscito de 1988 (Bellolio, 2019: 217-218), todo lo cual, para lo que importa aquí, tiene un correlato evidente en la composición del Congreso posbinominal, propiciado esto último también por las múltiples reformas aludidas en un comienzo: el arribo de nuevos partidos y conglomerados políticos como el Frente Amplio, por ejemplo. Una cifra es muy ilustradora: de los 155 diputados que inician su ejercicio en marzo de 2018, 92 son totalmente primerizos. Para la época en que Bellolio plantea estas ideas, no alcanza a ver los fenómenos de fines de 2019, lo que permite suponer que, de haber sido así, habría complementado su idea con el surgimiento de una especie de nuevo clivaje: el relacionado con las movilizaciones y el plebiscito sobre la elaboración de una nueva Constitución efectuado el 25 de octubre de 2020. Pareciera ser posible afirmar así que "apruebo" y "rechazo" superan, con cierta coincidencia, las antiguas expresiones del "sí" y del "no".

Además de la caracterización antes señalada, hay elementos en la práctica parlamentaria actual que asimilan el momento social y político del país a otros momentos de épocas pretéritas. Este período, como se verá, se ha caracterizado por una tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, tensión que ha aparecido tan soterrada como abiertamente manifiesta en ciertos casos y cuya resolución se encomienda casi íntegramente a la elaboración de una nueva Constitución por parte de la Convención Constitucional. En retrospectiva, la elaboración y vigencia de la Constitución Política de 1925, hito constituyente que también cierra un ciclo político e inicia uno distinto, se antecede de un período similar.

Julio Heise, importante historiador de nuestro devenir político, inicia el análisis del período institucional que comúnmente se ha llamado "Período o Régimen Parlamentario", de la siguiente forma: "Toda la evolución política entre 1833 y 1925 puede reducirse en Chile a una larga y laboriosa lucha entre el autoritarismo presidencial y la burguesía." (Heise, 1960: 81).

28 Se utiliza aquí y en lo sucesivo la expresión "parlamentaria" o "parlamentario" como vinculado al Congreso Nacional y su actividad legislativa, pero no como símil a "parlamentarismo" en cuanto régimen de gobierno y de práctica política. Se estima necesaria esta aclaración debido al protagonismo que el "parlamentarismo" puede desempeñar en lo conclusivo de este texto.

29 Utilizando las categorías que propone Bellolio, señala él la necesidad de distinguir entre procesos de ***renovación*** de actores políticos y procesos de ***reemplazo*** de actores políticos. La renovación habría ocurrido al interior de las orgánicas políticas de la transición y posdictadura, esencialmente los partidos aglutinados en la Centroizquierda y en la Derecha, dada por la escueta irrupción de nuevas figuras o actores en los partidos o conglomerados tradicionales. En lo opuesto, el reemplazo vendría dado por la superación de las orgánicas tradicionales al emerger actores totalmente nuevos, que buscan disputar el mismo espacio que ocupan aquellos a quienes desean reemplazar. La pugna entre el Frente Amplio y la ex Concertación es notorio ejemplo de esto último (Bellolio, 2013).

30 Señala Bellolio que este clivaje se correspondería con las movilizaciones estudiantiles y sociales de 2011, las que habrían, por una parte, hecho madurar al proceso de igual naturaleza ocurrido en 2006 y, por otra parte, permitido la irrupción de una nueva conformación dirigente integrada principalmente por los líderes estudiantiles de tales episodios. El nuevo clivaje como experiencia política propia habría además canalizado los procesos de reemplazo y/o renovación de las dirigencias al haber posibilitado la socialización política de las generaciones que no vivieron con conciencia política ni la dictadura, ni su superación.

Si bien el parlamentarismo propiamente tal, al menos como práctica política, sería una etapa ulterior del período histórico que media entre 1833 y 1925, su consolidación se nutre de la pugna más longeva citada por Heise. Al igual que hoy, la cristalización de dicho período fue antecedido por importantes reformas políticas que dieron más protagonismo o reconfiguraron tanto la composición del Congreso Nacional como la práctica parlamentaria que en él se desarrollaba, siendo destacables el fin de la reelección presidencial inmediata, múltiples modificaciones al sistema electoral[31] y la introducción de incompatibilidades entre cargos parlamentarios y administrativos (Heise, 1960: 81-87). Estas reformas serían profundizadas en los gobiernos de Domingo Santa María y José Manuel Balmaceda, como una consecuencia del mayor protagonismo adquirido por la burguesía del país tras la Guerra del Pacífico, el que se extendió al sistema de partidos políticos de la época, que, como se dijo, ya pugnaba con una figura presidencial omnipotente y de raigambre portaliana (Heise, 1960: 89-90). Huelga mencionar que la propia crisis de 1891 es seguramente el epítome de esta contradicción entre ambos poderes.

Se indicó que, al menos en lo estrictamente parlamentario, el Congreso que inicia funciones en 2018 se corresponde con un nuevo ciclo político en cuanto a su configuración y eventual expresión. Al mismo tiempo, varios antecedentes de su ejercicio, así como varias de sus expresiones actuales, serían coincidentes con procesos políticos de la historia institucional pasada del país, muy particularmente el llamado "Período Parlamentario", que culmina con el hito constituyente de 1925.

Será objeto de las líneas que siguen vislumbrar si este eventual nuevo ciclo influyó también en prácticas parlamentarias, por lo pronto, "novedosas", que permitan sostener o refutar si tiene más de nuevo o más de permanencia. Asimismo, se busca comparar el contexto analizado con momentos de épocas similares, sobre todo en cuanto al contraste de cómo decantaron los procesos asimilados.

2. EXPRESIONES DEL NUEVO CICLO POLÍTICO EN LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA

Se ha afirmado que el Congreso posbinominal es parte relevante de un nuevo ciclo de la historia política del país. Este nuevo ciclo tiene como característica importante la sustitución, en términos de renovación y/o reemplazo[32], de las dirigencias y actores políticos que imperaron tras el retorno a la democracia. Muchas de las actuaciones que aquí se analizan se relacionan además con la coyuntura social acaecida en 2019, que decantó, finalmente, en el proceso constituyente actualmente en marcha.

Atendido esto, se analizarán cuáles fueron las expresiones de práctica parlamentaria en el Congreso que dan cuenta de la irrupción del nuevo ciclo. Se mencionan actuaciones o situaciones en esencia novedosas, producidas por la introducción de nuevos criterios o visiones de la práctica parlamentaria, tanto en un aspecto legislativo como de otras funciones encargadas al Congreso Nacional: el ejercicio de las acusaciones constitucionales y solicitudes de remoción, la discusión de la legitimidad del Congreso ante el proceso constituyente y el rol de las atribuciones legislativas parlamentarias, principalmente en el contexto de la pandemia y su subsecuente crisis económica.

31 Destaca el hecho de que la reforma al sistema electoral de 1874 tuvo como resultado el propender a una mayor representación proporcional en la Cámara de Diputados y en el Senado, siendo importante la introducción de un voto acumulativo (disponibilidad de tantos votos por elector como número de cargos a elegir) que reemplazó a un sistema de listas en que la lista mayoritaria (aquella que obtenía la mitad más uno de los sufragios totales) obtenía todos los escaños disputados. La coincidencia de fines entre esta reforma y las que anteceden la configuración del Congreso vigente es notable. En tal línea, afirma Heise: "Estas reformas, al fortalecer y dar más desarrollo al cuerpo electoral tendieron a independizarlo del ejecutivo, acelerando de esta manera el progreso democrático. Todas ellas restarán influencia al Presidente de la República y dotarán al Congreso de creciente poderío abriendo así paso al régimen parlamentario." (Heise, 1960: 86).

32 Ver nota 29.

2.1. ACUSACIONES CONSTITUCIONALES Y SOLICITUDES DE REMOCIÓN

El ejercicio de las acusaciones constitucionales y, en parte también, de las solicitudes de remoción, tiene una fundamentación en la teoría de frenos y contrapesos que justifica la intervención o decisión de un determinado poder en la conformación o en el desempeño de otro distinto, alterando muchas veces la decisión democrática que personificó al poder intervenido con el objeto de cumplir fines superiores tales como hacer prevalecer el orden constitucional o sancionar la grave corrupción, por ejemplo. Desde ya su ejercicio presupone una tensión entre el Poder Legislativo (el Congreso Nacional) y el poder u órgano sometido a escrutinio, comúnmente el Ejecutivo, ya que, para el caso de las acusaciones constitucionales y solicitudes de remoción que contempla la Constitución Política de la República u otras leyes, es presupuesto un juicio de valor de naturaleza política que constata la causal de acusación y de remoción en márgenes muchas veces más amplios que el de la simple legalidad, convirtiendo al Congreso, como se ha afirmado, en un guardián de la supremacía constitucional y en un intérprete final de su texto (Silva: 2017, 220).

El Congreso posbinominal revisó un gran número de acusaciones constitucionales que supera con creces la usanza de períodos previos. Para el período legislativo que media entre 2010 y 2014 se entablaron cuatro acusaciones, lo mismo que para el período comprendido entre 2014 y 2018. A diferencia de ello, el período que aquí se comenta ha conocido ya de once acusaciones constitucionales a octubre de 2021, las que han incluido dos acusaciones contra el Presidente de la República, dos acusaciones contra ministros de los tribunales superiores de justicia, una acusación contra un intendente y las seis restantes contra ministros de Estado. Cabe tener en cuenta que, de estas once acusaciones, solo una concluyó con un voto afirmativo para la destitución de la autoridad acusada en el Senado, que fue la planteada contra el ex Ministro del Interior y Seguridad Pública Andrés Chadwick[33]. El ex Ministro de la misma Cartera, Víctor Pérez, renunció en noviembre de 2020 mientras se conocía una acusación en su contra que fue declarada como "ha lugar" o admisible por la Cámara de Diputados.

A estas acusaciones es posible sumar, además, una solicitud de remoción del Fiscal Nacional presentada por diputados y diputadas de Oposición en 2018, la que constituyó una inédita activación de este mecanismo contemplado en el artículo 89 de la Constitución Política de la República y en el artículo 53 de la ley N° 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público; así como una solicitud de remoción de la Defensora de los Derechos de la Niñez presentada por diputados y diputadas oficialistas en diciembre de 2020, mecanismo contemplado en el artículo 13 de la ley N° 21.067, que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez.

Este superávit de actuaciones que persiguieron la destitución de autoridades de Gobierno, magistrados de altos tribunales y de las máximas jerarquías de dos organismos autónomos refleja un ánimo de mayor decisión del Congreso, no solo por haber aumentado el número de acusaciones o solicitudes, sino que también por incluir dos acusaciones constitucionales contra el propio Presidente de la República, lo que tampoco se había intentado en algún período anterior.

El período "binominalizado" se había entendido como de una especial prudencia en estos asuntos, surgiendo recién en 2008 la acusación y destitución de la ex Ministra de Educación Yasna Provoste y luego la acusación y destitución del ex Ministro de Educación Harald Beyer. La apertura y la nueva integración del Congreso posbinominal influye de manera notoria en la aceleración del mecanismo acusatorio: todas las acusaciones constitucionales se encuentran suscritas por uno o algunos diputados que ejercen su primer período parlamentario, destacando la participación del Frente Amplio, agrupación política que ingresa en plenitud al Congreso en este período, como promotor y protagonista en un gran número de estas. Solo una acusación es excepcional y es la presentada en agosto de 2020 contra la Ministra de la Excelentísima Corte de Apelaciones de Valparaíso señora Silvana Donoso, la que fue promovida mayoritariamente por diputados oficialistas aunque igual cuenta con tres firmas de diputados y diputadas de Oposición y uno debutante en la Cámara.

33 A la fecha de elaboración de este artículo una segunda acusación constitucional dirigida contra el Presidente de la República, Sebastián Piñera, se encuentra aún en conocimiento en la Cámara de Diputados, en fase de Comisión encargada de informar.

Resulta claro también que el ejercicio de este mecanismo se vinculó con la excepcionalidad fáctica en que el actual período parlamentario posbinominal se desenvuelve. Tres acusaciones constitucionales, como lo fueron la presentada contra el ex Ministro del Interior Andrés Chadwick, la primera intentada en contra del Presidente de la República en 2019 y la intentada en contra del ex Intendente Metropolitano Felipe Guevara, tuvieron como sustento actuaciones de dichos personeros ante los procesos de movilización social pacífica y protesta violenta de octubre de 2019. Luego, otras tres acusaciones constitucionales se presentan en el marco de la pandemia y sus efectos: aquella dirigida en contra del ex Ministro de Salud Jaime Mañalich; la entablada en contra del Ministro del Interior Víctor Pérez, sustentada principalmente en sus actuaciones ante demandas de determinados gremios motivadas por la crisis económica, y la acusación presentada contra el Ministro de Educación Raúl Figueroa por su administración del sistema educativo en pandemia. Eventualmente, de no mediar dichos fenómenos, la realidad podría haber mostrado un ímpetu menos intenso en cuanto a accionar este mecanismo constitucional, pero valga lo ya afirmado para demostrar sobradamente que hubo una tensión entre el Congreso y el Poder Ejecutivo durante todo el período que aquí se comenta.

Esta tensión evoca nuevamente el llamado "Período Parlamentario". En él, la intromisión del Congreso en el devenir del Poder Ejecutivo no requirió importantes reformas constitucionales, como tampoco ha ocurrido actualmente por el momento, y, tras la crisis de 1891, se inaugura un período de enorme prevalencia del Congreso Nacional en la dirección política del país que perduraría hasta 1924 (Eyzaguirre, 2004: 172-173). El paralelo no es simple adorno. La reforma al sistema político o de Gobierno vigente, caracterizado muchas veces como de un presidencialismo exacerbado, ha sido abordada profusamente[34] como solución a la crisis de legitimidad institucional por la que atraviesa el país, a las desavenencias contrastadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional (muy especialmente cuando la coalición de Gobierno no logra mayorías determinantes en el Congreso) y como expresión de madurez política de una ciudadanía que debería buscar mayor reflejo en los partidos y sus figuras, por sobre un gran *"pater"* presidencial. Así, la discusión sobre aquello se prevé como de toda relevancia al interior de la Convención Constitucional.

Ahora bien, si uno vislumbra el Período Parlamentario pasado y estas nuevas expresiones parlamentarias en que el Congreso busca mayor determinación por sobre el Ejecutivo, parece altamente probable que la resolución de estas expresiones -las prácticas "parlamentarias" del período mencionado y el ímpetu con que las acusaciones constitucionales han sido ejercidas por el Congreso posbinominal- será diferente a cómo ocurrió antaño. Tras el Período Parlamentario se sucede un hecho de interrupción democrática que reinstauraría hasta nuestros días, con la elaboración de la Constitución de 1925[35], el centro de la figura presidencial (Eyzaguirre, 2004: 173). Al contrario, el actual ascenso en el protagonismo parlamentario parece augurar que las reformas políticas que puedan contemplarse en el proceso constituyente mantendrán esta línea y no volverán sobre un presidencialismo fuerte.

2.2. LA LEGITIMIDAD DEL CONGRESO NACIONAL ANTE LO CONSTITUYENTE

Paradójicamente, acaecidos los fenómenos de 2019, el Congreso, que además de renovado adquiría mayor protagonismo y relevancia, fue objetado como ilegítimo ante el cambio constitucional propuesto como "salida" de aquella crisis. Pocas fueron las argumentaciones realmente sólidas para aquello, destacando quizás solo los casos de financiamiento ilegal de la actividad política y de corrupción que fueron conocidos

34 En junio de 2021 el medio ***Pauta*** desarrolló y publicó una encuesta realizada entre convencionales constituyentes, la que arrojó como principal resultado una mayoría importante que se aleja de una preferencia por un sistema de gobierno presidencialista, proponiendo esta mayoría la adopción de formas cercanas al semipresidencialismo o incluso al parlamentarismo (publicación de fecha 30 de junio de 2021).

35 "Reinstauraría" más bien en los hechos, ya que el Período Parlamentario no se caracterizó por la implantación normativa de un sistema parlamentario propiamente tal, ni de una profusa reforma constitucional, sino más bien la adopción de prácticas parlamentarias que se asimilan al parlamentarismo (Eyzaguirre, 2004: 172-173).

hace ya algunos años. Entre otros ítems, de no tanta envergadura, estaba además la constante desafección de la opinión pública con el Congreso, el que figura permanentemente como un órgano de mala evaluación y de escasa confianza popular cuando las encuestas de opinión así lo escrutan. Con todo, no había una opinión pública previa que hablara de problemas graves y sostenidos en la transparencia electoral y elevara esto como una crítica contundente, como sí es el caso de otros países.

La real discusión sobre la legitimidad del Congreso para intervenir en el proceso constituyente ocurre en el seno de la negociación política del acuerdo que dio origen al plebiscito[36] y a la regulación sobre el proceso de reforma de la Constitución[37], en el que, sobre la base de una necesidad de reforma ambiciosa a la Constitución como vía de resolución del conflicto abierto tras el "estallido", pugnaban visiones cercanas al inicio de una Asamblea Constituyente, autónoma, y visiones más conservadoras que apuntaban hacia formas constituyentes en algo cercanas al actual Poder Legislativo.

Así las cosas, se ideó el mecanismo de la Convención Constitucional y el de la Convención Mixta. El primero, desembarazado del actual Congreso Nacional, ya que los parlamentarios que deseasen participar de este deberían renunciar a su cargo de congresista. El segundo, vinculado con el Congreso, ya que en él la mitad de sus integrantes eran congresistas elegidos por el Congreso Pleno, quienes además asumirían una doble funcionalidad en tanto diputado o senador y convencional constituyente.

Finalmente, la decisión pública se inclinó por un órgano conformado originariamente sin conexión con el Congreso Nacional, obteniendo la opción de Convención Constitucional un 78,99 % de adhesión y eligiéndose muy pocos convencionales que habían desempeñado el cargo parlamentario con anterioridad. Pareciera ser así que, pese a la reforma en la integración del Congreso y en el creciente protagonismo que tomaba, la decisión popular fue disruptiva en el sentido de no calificarlo como el órgano apto para conducir el proceso constituyente que se iniciaba.

La opción de la Convención Constitucional, que indirectamente cuestionaba la legitimidad del Congreso para participar con mayor protagonismo en el proceso constituyente, fue promovida por toda la Oposición de la época, mientras que también por no pocos personeros de partidos del Oficialismo.

La crisis de octubre de 2019 desencadenó un proceso constituyente tal como ocurrió en el período citado con anterioridad. En 1925 se solicita la reintegración del Presidente Arturo Alessandri tras su dimisión el año anterior, con el objeto de que lidere la elaboración de una nueva Constitución que perfile un término al desorden institucional que provocaban las prácticas parlamentarias o seudoparlamentarias que regían desde fines del siglo XIX. En dicho momento, del llamado Período Parlamentario, también se veía como obstáculo la práctica parlamentaria, teniendo el Congreso Nacional una reputación negativa a ojos de los actores que impulsaron el cambio aludido, al punto de que tampoco intervino en aquel proceso de elaboración de una nueva Carta Magna (Eyzaguirre, 2004: 193-195).

2.3. ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO NACIONAL Y DEMANDA SOCIAL

La pandemia y su consecuente recesión económica motivaron la discusión acerca de las atribuciones legislativas del Congreso, las que incluyen el conjunto de materias cuyo impulso solo puede ser promovido por el Presidente de la República: aquellas de iniciativa legislativa exclusiva presidencial del artículo 65 de la Constitución. Claro está, la pandemia y la crisis propiciaron demandas sociales crecientes, principalmente en lo relativo a ayudas económicas y financieras que permitieran la subsistencia de los hogares y personas. Y, evidentemente, al tratarse de aspectos de administración financiera del Estado a que se circunscribe la entrega de ayudas fiscales en sus más variadas formas, el Congreso, de manera autónoma, se vio

36 El denominado "Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución" suscrito por un amplio abanico de partidos políticos el 15 de noviembre de 2019.
37 Ley N° 21.200, de 2019.

impotente ante la demanda social, puesto que en el aspecto legislativo solo podía acompañar la iniciativa presidencial. Lo anterior, en el sentido de poder impulsar *motu proprio* esta clase de beneficios y no ante su total inexistencia, puesto que, a la postre, sería el Estado de Chile uno de los que más desembolsaría en toda la región e Hispanoamérica en transferencias directas a las personas en el contexto de pandemia.

Es así como surgen las propuestas de retiros de todo o parte de los ahorros previsionales que los trabajadores acumulan en las cuentas que administran las administradoras de fondos de pensiones (AFP)[38]. El "retiro del 10 %", como se denominó a este mecanismo, por permitir, hipotéticamente, retirar el 10 % de lo ahorrado por cada trabajador cotizante en una AFP, es una particular forma legislativa que revela una pugna entre Congreso y Ejecutivo, la que llegó a escalar al punto de contrariar la uniformidad de criterios entre el Ejecutivo y los parlamentarios pertenecientes a los partidos o coalición oficialistas, quienes votaron a favor en las distintas iniciativas conocidas para este fin al menos en la proporción suficiente para alcanzar el *quorum* de aprobación de tres quintos necesario para la viabilidad de las reformas.

Para sortear el obstáculo o el impedimento que representaba la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente en distintas materias, pero muy particularmente en la administración financiera del Estado y en asuntos sobre seguridad social, se presentaron y aprobaron los mecanismos legales que permitieron los retiros de ahorros previsionales bajo la forma de reformas constitucionales, vía que, en principio, no estaba sujeta a limitaciones de la iniciativa legislativa. Se afirma que solo en principio, ya que la discusión y tramitación de estos proyectos invitó la participación del Tribunal Constitucional, como se verá, lo que alteró esta afirmación.

Es evidente que este mecanismo pasa por alto aquella suerte de deferencia, implícita y no legal, que debe existir para con la Constitución cuando se trata del ánimo de reformarla, puesto que elige introducir en ella elementos que nada dicen relación con los asuntos de que trata normalmente una norma *ius* fundamental sin que, hasta aquí, pueda afirmarse que ello carece de sustento jurídico. En otras palabras, no puede señalarse *a priori* que haya un vicio de constitucionalidad en el intento de reforma constitucional que plantearon los "retiros del 10 %", pero sí una suerte de falta de "decoro jurídico" al escoger este mecanismo para los fines que perseguía.

Prosiguiendo, para vencer en esta pugna entre un Congreso que deseaba alcanzar un determinado horizonte de ayudas sociales en el contexto de pandemia (podrá discurrirse además sobre una serie de otros objetivos que los "retiros del 10 %" también persiguieron y persiguen) y un Ejecutivo que en opinión del primero no cedía, se genera el mecanismo de disposición de los ahorros previsionales mediante una norma transitoria de la Constitución, lo que permite sortear el escollo de la iniciativa legislativa exclusiva presidencial en estas materias cuando son abordadas como reforma legal, pero también someter la reforma a un *quorum* de aprobación bajo dentro de aquellos que señala la Constitución en el inciso segundo de su artículo 127, puesto que, al tratarse de la introducción de un artículo transitorio, debió ser aprobado por tres quintos de los parlamentarios en ejercicio y no por dos tercios.

Ahora, como se dijo, los vaivenes de estas particulares reformas constitucionales, que suponen una verdadera "torcida de mano" del Congreso al Poder Ejecutivo, fueron también conocidos por el Tribunal Constitucional. El segundo proyecto de retiro de ahorros previsionales fue objetado por el Presidente de la República ante el Tribunal Constitucional, acogiendo este último dicho reclamo en una sentencia controversial[39] que, muy *grosso modo*, afirmó que no pueden los parlamentarios alterar la Constitución para plantear en ella lo que sería legislable como simple ley evitando así los límites que su artículo 65, al

38 Un primer proyecto, aprobado en julio de 2020, aglutinó tres boletines: 13.501-07, 13.617-07 y 13.627-07. Un segundo proyecto aglutinó también tres boletines: 13.736-07, 13.749-07 y 13.800-07, pero fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en enero de 2021. En paralelo, el propio Poder Ejecutivo presentó un proyecto para idénticos fines aprobado en diciembre de 2020: boletín 13.914-13. Un tercer proyecto, aprobado en abril de 2021, aglutinó tres boletines: 13.950-07, 14.054-07 y 14.095-07, siendo objeto de un requerimiento de inconstitucionalidad por el Presidente de la República, el que fue declarado inadmisible. Finalmente, a octubre de 2021, se discute ante el Senado, en segundo trámite constitucional, un cuarto proyecto que aglutina seis boletines: 14.210-07, 14.246-07, 14.287-07, 14.293-07, 14.301-07 y 14.307-07.

39 Sentencia de fecha 30 de diciembre de 2020, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 9797-20.

consagrar la iniciativa legislativa exclusiva presidencial, les impone. Este planteamiento inauguró una postura muy criticable, ya que se aparta del conocimiento general en cuanto a que al Congreso, para la reforma a la Constitución como constituyente derivado, no tocan límites formales, ni sustantivos adicionales que aquellos especialmente señalados en su Capítulo XV. El haberse acogido el requerimiento presentado por el Presidente no significó efectivamente un triunfo de este por sobre la voluntad del Congreso, toda vez que la adhesión social que producía el mecanismo de retiro de ahorros previsionales conminó al Presidente a proponer un mecanismo propio[40], con elementos adicionales como transferencias fiscales en beneficio de personas que habían utilizado ahorros previsionales para el mecanismo de retiro inicial, motivado quizás por la expectativa de que no plantearían nuevos mecanismos similares y podrían asimilarse, hasta dicho momento, los negativos efectos que este mecanismo provoca a nivel macro y microeconómico. Sin embargo, no fue así. En abril de 2021 se presentó y discutió el tercer proyecto de ley que planteaba un mecanismo de igual naturaleza, el que fue objetado también por el Presidente de la República ante el Tribunal Constitucional, pero esta vez con resultado negativo, ya que el Tribunal declaró inadmisible el requerimiento[41] sin echar mano a la postura constitucional inaugurada al referirse al segundo proyecto y dando luz verde para la implementación del tercero. A octubre de 2021, como se señaló, se encuentra en discusión el cuarto proyecto de ley que habilita este mecanismo.

3. CONCLUSIONES: UN CAMINO ABIERTO

El incipiente análisis aquí elaborado puede y debe ser complementado con observaciones adicionales que profundicen en los aspectos jurídico-legislativos de las enunciadas "prácticas parlamentarias del nuevo ciclo posbinominal" y que además ahonden en las causas fundamentalmente políticas y sociales que permitan afirmar que un nuevo ciclo está en marcha.

En lo expresado, se sostuvo que las reformas políticas y electorales que anteceden a la elección presidencial y parlamentaria de 2017 producen importantes transformaciones en la conformación del Congreso que ejerce el período 2018 a 2022: el primer Congreso posbinominal.

Tomando estas transformaciones como influyentes para un nuevo ciclo político, queda de manifiesto que importantes cambios en la práctica parlamentaria saltan a la vista: la frecuencia y la intensidad en el ejercicio de los mecanismos de la acusación constitucional y las solicitudes de remoción; la paradójica situación de un Congreso que si bien protagonista se asume como incapaz de intervenir de manera sustancial en el proceso constituyente, y la búsqueda de inéditos mecanismos legislativos para torcer la mano al Poder Ejecutivo, como lo son las reformas constitucionales de asuntos de jerarquía de simple ley. Todo ello muestra un Congreso activo y revisitado, que quizás como principal característica en este período debut tuvo la de encontrarse muchas veces en pugna con el colegislador.

Asimismo, la excepcionalidad y candidez de la contingencia política hacen perder perspectiva y generan la impresión de situarnos en un contexto sociopolítico único y especial, mientras en realidad similares acontecimientos ya son reportados por la historia institucional. Aperturas políticas y electorales como las que antecedieron al Período Parlamentario chileno son muy similares a las que permiten el Congreso posbinominal, propiciando un Poder Legislativo protagonista y empoderado. Este protagonismo se expresó en mecanismos de activa injerencia desde el Congreso hacia el Poder Ejecutivo: allá los vetos y rotativas ministeriales, acá las acusaciones constitucionales y destitución, con sus claras diferencias y estatus, son prácticas asimilables que parecen apuntar a resolver una pugna de poder en favor del Congreso. Luego, el mismo proceso histórico que merma progresivamente la figura presidencial omnipotente, culminando

40 Ver nota N° 36.

41 Resolución de fecha 29 de abril de 2021, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 10.774-21.

en Balmaceda, tiene una suerte de clímax de recomposición en 1925, cuando una nueva Constitución vuelve a situar la figura presidencial "exacerbada" como sistema de gobierno. A diferencia de ello, el proceso constituyente actualmente en marcha parece buscar mecanismos en una dirección contraria, que vuelvan a permitir mayor expresión al Congreso junto a un languidecimiento de distintas atribuciones presidenciales, lo que sin duda es un camino abierto aún.

REFERENCIAS

BELLOLIO, Cristóbal (2013). Renovación y Reemplazo: por qué es urgente el cambio político en Chile. Santiago: Ariel.

BELLOLIO, Cristóbal (2019). Juego de generaciones. Apuntes sobre el nuevo paisaje político chileno. *Revista Estudios Públicos*, *154*. pp. 201-229.

EYZAGUIRRE, Jaime (2004). *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*. Santiago: Universitaria.

HEISE, Julio (1960). *150 años de evolución institucional*. Santiago: Andrés Bello.

SILVA, Luis Alejandro (2017). Acusación constitucional y garantía política de la supremacía constitucional. *Revista Ius et Praxis*, año 23, *2*, pp. 213-250.

JURISPRUDENCIA

Sentencia de fecha 30 de diciembre de 2020, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 9797-20.

Resolución de fecha 29 de abril de 2021, pronunciada por el Tribunal Constitucional en causa Rol 10.774-21.

3 PERIODISMO LEGISLATIVO MULTIPLATAFORMA FRENTE A LOS ORÍGENES DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

Mauricio Javier Burgos Quezada[42]

RESUMEN

La investigación define de manera exploratoria el periodismo legislativo multiplataforma de Chile durante la tramitación de las reformas constitucionales y los proyectos de ley que permitieron implementar el *Acuerdo por la Paz*, que derivaron en la Convención Constitucional. Un tipo de periodismo que emergió con fuerza y se modernizó a la velocidad de los bits, la *big data*, el peligro de la desinformación y los avances de la inteligencia artificial.

Palabras Clave

Medios Multiplataforma – Medios de Comunicación – Periodismo Legislativo – Convención Constitucional

ABSTRACT

The research defines, in an exploratory way, the multi-platform parliamentary journalism in Chile, during the processing of the constitutional reforms and bills that allowed the implementation of the *Acuerdo por la Paz* (Peace Agreement), which lead to the Constitutional Convention. This is a kind of journalism that emerged powerfully and that was modernized at the speed of bits, of the *big data*, of misinformation, and of the advances in artificial intelligence.

Key words

Multi-platform Media – The Media – Parliamentary Journalism – Constitutional Convention

42 Periodista especializado en Comunicación Política y Periodismo Legislativo. Académico del Magíster en Comunicación y del Magíster en Dirección Pública de la PUCV. Integrante del Consejo Asesor del Magíster en Relaciones Internacionales de la PUCV. Doctor (c) en Relaciones Internacionales Universidad Nacional de La Plata.

1. OBSERVACIONES PRELIMINARES

El periodismo legislativo multiplataforma es la simbiosis entre el periodismo legislativo y los medios multiplataforma. Un desafío a gran escala, si se toma en cuenta la revolución de las tecnologías, los cambios en los paradigmas comunicacionales, el desarrollo de la inteligencia artificial y el debate sobre la neuropolítica.

En ese plano, el periodismo multiplataforma es una tendencia en la cultura de la convergencia, en un escenario donde todos los medios presentan algún grado de hibridación, lo que modifica las prácticas tradicionales diseñadas para medios de comunicación (Scolari, 2009).

Se trata de cambios que podrían transformarse en una oportunidad para los medios de comunicación, que inmersos en la revolución digital, las nuevas reglas del mercado, la recesión económica y el estallido social, lograron avances en un ambiente político de extrema crispación.

De esta manera, los medios multiplataforma han generado nuevas figuras profesionales y modelos de negocios, que han producido rupturas tecnológicas, creando nuevos hábitos de consumo que imponen otras fórmulas de relacionarse, e incluso, de hacer política. Son acciones que se proyectan en el Poder Legislativo, especialmente al momento de implementar el *Acuerdo por la Paz,* del 15 de noviembre de 2019, en el Congreso Nacional.

Nos encontramos ante una mirada teórica que obliga a prestar mayor atención a los movimientos centrífugos de divergencia o efectos negativos de los procesos de convergencia; vale decir, los fenómenos y complejidades que trae el cambio de paradigma comunicacional, por el posicionamiento de los medios multiplataforma, los contenidos, las nuevas tecnologías y el nuevo rol de la ciudadanía en el periodismo.

Este es un escenario que debe ser analizado en forma precisa, en el marco de la crisis de la comunicación política por los procesos de desinformación a nivel mundial. Ello, considerando que, según Internet World Stats, en la actualidad cerca de 5 mil millones de usuarios (4.929.926), es decir, el 63,2 % de la población mundial está, conectada a internet.

Respecto del periodismo legislativo, hasta hoy no existen definiciones precisas, pero se puede explicar como un tipo de periodismo que interpreta al Poder Legislativo, analiza las repercusiones políticas de los tomadores de decisiones, investiga, transparenta y hace cumplir la ley, develando las diversas caras del poder.

Se trata de un tipo de periodismo que emergió con fuerza, en medio de una revolución de los medios de comunicación, para informar a la opinión pública, de tal manera de perfeccionar las políticas públicas y fiscalizar, modernizándose a la velocidad de los bits, la *big data* y la inteligencia artificial, accesible para todos los seres humanos a través de las redes sociales.

En consecuencia, la investigación plantea que el periodismo legislativo multiplataforma de Chile durante la tramitación de las reformas constitucionales y proyectos de ley que permitieron implementar el *Acuerdo por la Paz* (Senado, 2019) no generó un impulso tecnológico, empresarial y de lenguaje transmedia relevante y sus avances radicaron en el esfuerzo y capacidades profesionales de los periodistas especializados en el Congreso Nacional.

Respecto de los objetivos, el estudio pretende definir qué es el periodismo legislativo multiplataforma; analizar los principales medios de comunicación del país que se autodefinen como medios de convergencia durante la tramitación de las iniciativas legislativas derivadas del acuerdo del 15 de noviembre, y describir los desafíos profesionales del periodismo legislativo de convergencia.

Temporalmente, el análisis abarca el ciclo más relevante del periodismo legislativo multiplataforma, entre octubre de 2019 y marzo de 2020.

En cuanto a la metodología de estudio, se realizó una exhaustiva revisión bibliográfica, que incorporó información oficial del Congreso Nacional.

El artículo está dividido en tres capítulos.

El primer capítulo establece la conceptualización y teorización respecto de los medios multiplataforma.

El segundo capítulo explica el periodismo legislativo y el cambio de paradigma político-comunicacional, por la revolución tecnológica.

Mientras que el tercer capítulo describe y analiza el periodismo legislativo multiplataforma o de convergencia durante la tramitación de los cuerpos legales que permitieron la implementación del *Acuerdo por la Paz*, vale decir, el proceso de plebiscito y la Convención Constitucional.

2. MEDIOS MULTIPLATAFORMA O DE CONVERGENCIA

La teoría respecto de los medios multiplataforma o de convergencia se viene desarrollando desde hace quince años, sin embargo, dicho proceso se ha acelerado a nivel mundial con la revolución de las tecnologías, los fuertes cuestionamientos al sistema democrático y una guerra tóxica, anónima y muy intensa en materia de desinformación (Stengel, 2019).

En dicho escenario, se debe aclarar que el periodismo multiplataforma se refiere no solo a la multiplicación de los canales de distribución y a las imbricaciones en el lenguaje de los medios, sino también a las acciones migratorias y participativas de la audiencia en conexiones digitales (Alzamora, 2017).

Es un momento en que el flujo de contenidos incide en la cooperación entre industrias mediáticas, donde la palabra “multimedia” está perdiendo valor en el mercado semántico digital, mientras que las acciones del término “convergencia” cotizan al alza (Scolari, 2009).

De esta manera, los medios de comunicación se deben insertar en un contexto más amplio de convergencia, con sus dimensiones culturales y mediáticas, que afectan directa e indirectamente los procesos de la vida cotidiana, cambiando de forma intensa los hábitos de consumo de medios (Jenkins, 2006). Asimismo, las personas buscan la información en nuevas plataformas que exigen nuevas estrategias narrativas y de diálogo (López, 2012).

Al respecto, García Avilés (2008) sostiene que la convergencia periodística en un marco teórico general se define como “un proceso multidimensional que, facilitado por la implantación de las tecnologías digitales de telecomunicación”, afecta al ámbito tecnológico, empresarial, profesional y editorial de los medios de

comunicación, “propiciando una integración de herramientas, espacios, métodos de trabajo y lenguajes anteriormente disgregados, de forma que los periodistas elaboran contenidos que se distribuyen a través de múltiples plataformas, mediante los lenguajes propios de cada uno”.

Desde esa perspectiva, es fundamental profundizar en los principales preceptos teóricos de la convergencia o sistema multiplataforma empresarial, tecnológica, de contenidos y profesional.

2.1. CONVERGENCIA EMPRESARIAL

En el periodismo multiplataforma o de convergencia, focalizado en el ámbito empresarial, existe consenso en la necesidad de sincerar el debate, internalizando que los cambios tecnológicos son parte de la realidad comunicacional y que es fundamental considerar que las tecnologías empleadas hasta hoy están quedando obsoletas y aparecerán nuevos productos y servicios.

Asimismo, las estrategias comerciales de las empresas de comunicación están reforzando e innovando con su imagen de marca, al utilizar las plataformas que permiten llegar a una audiencia más amplia (Salaverría y García, 2008).

Sin embargo, todavía existen múltiples incógnitas y recelos sobre el futuro de la convergencia multimedia en las empresas de comunicación, debido a que tanto los editores (por razones económicas) como los periodistas (por motivos laborales) muestran lógicos cuestionamientos ante los cambios que la convergencia digital trae.

También entra al debate el modelo de negocios (Guerrero, 2011) y la ardua tarea de determinar cuál es el camino a seguir, teniendo en cuenta que la principal fuente de ingresos para los medios de comunicación son las publicidades y los suscriptores (Robles y Villanueva, 2019).

2.2. CONVERGENCIA TECNOLÓGICA

El desarrollo de los medios multiplataforma desde la convergencia tecnológica (Borreguero, 2012) se encuentra ante una encrucijada, en medio de una crisis económica y una sobreabundancia de oferta especializada.

Considerando dicha situación, la convergencia tecnológica está ocurriendo en múltiples escalas, entre las que destacan las redes, los instrumentos y las aplicaciones informáticas multiplataforma (Salaverría y García, 2008).

En materia de redes, la convergencia avanza gracias a una creciente interrelación entre las conexiones de ordenadores, de telefonía móvil y de TV, lo que genera una oportunidad de desarrollo para los medios de comunicación.

Respecto de la convergencia instrumental, la tecnología ha empezado a ser aprovechada por las empresas periodísticas (Alzamora, 2017) para promover una creciente polivalencia profesional de sus trabajadores. Mientras, en torno a la convergencia de aplicaciones informáticas para la edición se encuentran avanzando los sistemas de gestión de contenidos y se está experimentado un proceso de integración (Salaverría y García, 2008).

También existen contundentes cambios en materia de transmisiones vía *streaming* y encuestas *online* para generar interacción con las audiencias. Asimismo, el aporte de infografías, videos, fotografías secuenciales y los hipertextos están cambiando el escenario y la forma de comunicar (Robles y Villanueva, 2019).

Por lo demás, la información tiene que estar donde se encuentren las personas y en la actualidad las personas están permanentemente conectadas desde su *smartphone*, PC o tableta (Canavilhas, 2015). Evidentemente, se trata de un camino sin vuelta atrás.

2.3. CONVERGENCIA DE CONTENIDOS

En cuanto a la convergencia de contenidos, es fundamental el empleo de los hipertextos, entendidos como una estructura no secuencial que permite enlazar información de diversas fuentes permitiendo llegar a más personas al instante (Robles y Villanueva, 2019). La redacción hipertextual ha penetrado en el escenario de la creación de contenidos dentro de las multiplataformas, permitiendo formas de comunicación amplias y de mayor accesibilidad.

En el mismo sentido, se debe considerar que el periodismo transmedia actúa por expansión de la narrativa periodística en plataformas integradas, en las cuales las audiencias participan de manera comprometida, añadiendo y compartiendo contenidos a través de conexiones digitales, en especial, en las redes sociales en línea (Alzamora, 2017).

Esta situación ha modificado las estrategias editoriales, volviéndolas maleables a las contribuciones ciudadanas, cambiando la concepción del periodismo (Alzamora, 2017), de manera participativa y multiplataforma.

2.4. CONVERGENCIA PROFESIONAL

Desde una perspectiva profesional, los desafíos periodísticos y las externalidades negativas del proceso de convergencia o multiplataforma son extremadamente importantes y permiten fijar criterios, desarrollar nuevos paradigmas y avanzar con un periodismo presionado por la inteligencia artificial y los desafíos tecnológicos.

Se trata de un hecho preocupante si se considera que la convergencia profesional está funcionando a una velocidad distinta de las convergencias empresarial y tecnológica (Scolari, 2009).

En consecuencia, la dimensión profesional (transformación del rol del periodista) y la comunicativa (hibridaciones que se producen en las narrativas multimedia) se encuentran todavía en un estado embrionario (Scolari, 2009).

Por lo mismo, los principales desafíos profesionales de los periodistas multiplataforma y multimedia están en: perfeccionar el trabajo en ambientes *online*; integrar a los usuarios del sistema mediático, puesto que los comentarios pueden ser una importante fuente de información y participación ciudadana; y conectar a la posproducción de contenidos digitales. Por consiguiente, la capacidad de cambiar textos después de su publicación, de recoger información en las redes sociales y manipular imágenes demanda en forma urgente una nueva ética digital (Canavilhas, 2015).

En cuanto a los perfiles profesionales, conforme aumenta el nivel de convergencia de medios, al periodista se le exige un mayor grado de polivalencia, que en parte se explica por la capacidad de la tecnología digital para disminuir tanto el grado de especialización como el número de personas necesarias para manejar los equipos y sistemas de trabajo.

Los medios de comunicación ya no están buscando periodistas, sino realizadores multiplataforma, que sean capaces de generar videos, tomar fotografías, administrar una web y que, al mismo tiempo, sean capaces de reportear una buena historia (Astorga-UDD, 2018).

Por lo demás, es evidente la presión de las empresas, que exprimen demasiado sus recursos y no invierten en formación, diluyendo y homogeneizando el producto informativo, a riesgo de perjudicar la calidad del trabajo (Salaverría y García, 2008), debilitando los estándares periodísticos, tales como la veracidad, la exactitud y el rigor. Todo lo anterior, porque la distancia que va del periodista tradicional al periodista polivalente es la misma que separa al espectador televisivo, lector de diarios o auditor de radio del internauta (Scolari, 2009).

En ese plano, tal como plantea Kischinhevsky (2009), los periodistas ponen en riesgo su principal función, la de mediador, además de arriesgar la calidad del resultado final de su trabajo, puesto que el periodista empieza, en ese momento, a priorizar la producción multimedia en lugar de la calidad y verificación de la información (López, 2012). Por tanto, se hace necesario que los profesionales no se identifiquen con la plataforma, pero sí con el proceso de búsqueda de la información.

Por último, desde un punto de vista formativo, existe un desafío académico que tiene que ver con proyectos que permitan a los estudiantes de periodismo poner en práctica recursos comunicacionales acordes al desarrollo de las TIC y la inteligencia artificial (Robles y Villanueva, 2019).

3. PERIODISMO LEGISLATIVO

En la actualidad no existen definiciones precisas sobre el periodismo legislativo, pero se puede explicar como un tipo de periodismo que interpreta al Poder Legislativo en su relación con el Estado, analiza las repercusiones políticas de los tomadores de decisiones, investiga, transparenta y hace cumplir la ley.

Es un tipo de periodismo que emergió para informar a la opinión pública, de tal manera de perfeccionar las políticas públicas y fiscalizar. Se trata de un actor fundamental para encadenar el Leviatán o Estado y hacer más fuerte que nunca la democracia. Porque el cuarto poder en el Congreso Nacional, a través de los diversos gobiernos desde 1990 a la fecha, tiene conciencia de que sin el rol del periodismo legislativo es muy difícil construir un Estado de Derecho sólido.

Se trata de un periodismo especializado que tiene raíces fuertes en torno a investigaciones y coberturas de prensa desde la llegada de la democracia. Se destaca el reporteo en torno a las privatizaciones de la dictadura, la presencia del dictador en el Senado y el caso drogas, en el marco de una convulsionada transición. Fue un tiempo que permitió concretar una necesaria modernización en la forma de generar contenidos desde el Poder Legislativo.

También hizo posible mejorar las herramientas para intensificar la fiscalización de los actos administrativos de la presidencia de la Cámara de Diputados. A su vez, siguió el debate sobre la Ley de Divorcio y llevó adelante reiteradas campañas para asegurar la libertad de prensa en los laberintos del Parlamento.

Se trata de un neoperiodismo que observó el fin de los senadores designados, las reformas constitucionales de 2005 y las consecuencias político-legislativas del caso Spiniak, una crisis política con epicentro en la sede legislativa de Valparaíso que terminó con la Ley Antipedofilia.

Ciertamente, es un tipo de periodismo que encontró como grandes colaboradoras a leyes muy significativas para enfrentar la corrupción y conocer en detalle los procesos político-legislativos, como es el caso de la Ley de Lobby y la Ley de Transparencia.

Es un periodismo con historia, que amplió su giro junto con el nacimiento del periodismo legislativo digital, acompañado por los medios radiales y la TV como formato número uno, generando un cambio cultural en el país, pero al mismo tiempo en la idiosincrasia de los periodistas del Congreso. Porque es un hecho reconocido que la sede del Parlamento es una escuela para hacer periodismo de calidad.

Hablamos de una especialidad ligada al Congreso que poscambio del sistema electoral binominal tuvo que interpretar nuevas oposiciones; escuchar otros liderazgos; entender una emergente revolución digital, el despliegue de los medios multiplataforma y el impacto de graves casos de corrupción.

Ello fue una situación que volvió a afectar al periodismo legislativo, transformándolo en uno más intenso, fiscalizador e incisivo, obligando en muchos casos al periodista a estudiar y analizar en profundidad cada uno de los procesos políticos, considerando las tecnologías de la información. Y se transformó en una unidad periodística desde el Congreso al comunicar e informar vía WhatsApp, Twitter, Instagram y Facebook.

El periodismo legislativo enfrenta su máximo desafío al perfeccionar la democracia siempre apegado a la verdad, a la libertad de prensa y con la capacidad de investigar y transparentar todos aquellos hechos que afecten a la sociedad chilena y sus legítimas demandas.

En ese marco, el periodismo que investiga el Congreso Nacional se transforma en un mediador entre el sistema político y la ciudadanía, en una sociedad democrática donde las personas necesitan información para ejercer sus derechos y deberes.

Por tanto, los periodistas que se encargan de informar sobre el trabajo diario del Parlamento establecen un enlace que navega, según Gans (1979), entre una relación de dependencia y el conflicto (Berganza, 2010). Mientras que el rol profesional favorece una posición más distante respecto de las autoridades, moviéndose desde un paradigma tradicional partidista-ideológico, hacia uno más confrontado no partidista (Berganza, 2010), tal como lo sostiene Canel y Piqué (1998). Este modelo se ajusta al caso del periodismo legislativo en Chile.

No obstante, se debe señalar que la estructura de propiedad de los medios de comunicación y la política de publicidad oficial son variables que afectan la relación entre el Parlamento, el Gobierno y los medios, como principales protagonistas de una nueva era, que según Tagina (2009) despiertan en igual proporción confianza y recelo entre los parlamentarios y la sociedad de América Latina, escenario que no escapa de las transformaciones propias de la era de la información (Castells, 1998).

Esta definición marca la relación entre el Parlamento y los medios de comunicación, porque no cabe duda de que el Parlamento, sin la comunicación o la publicidad que suponen los medios, se convertiría en una entidad sin trascendencia social alguna; y, por otra parte, el periodismo legislativo tampoco podría subsistir (Ripollés, 2006).

Esta realidad ha sido impactada por la digitalización, la neuropolítica y la inteligencia artificial, modificando de raíz todos los procesos esenciales atribuidos al periodismo legislativo, como es la búsqueda, elaboración y difusión de contenidos informativos.

De hecho, el propio concepto de “medio de comunicación” ha mutado a raíz de la rápida confluencia entre la industria audiovisual, la informática y las telecomunicaciones (Salaverría y García, 2008), generando de manera incipiente un nuevo estilo: el periodismo legislativo multiplataforma o de convergencia.

Es el periodismo legislativo del presente y del futuro, que tendrá que modificar las lógicas tradicionales y comprender que las tecnologías pueden transformarse en un aliado muy poderoso para informar, pero también para desinformar (Stengel, 2019). Hay un desafío del periodismo legislativo multiplataforma frente al binomio *fake news-fact checking*.

4. PERIODISMO LEGISLATIVO MULTIPLATAFORMA Y CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

En Chile se definen como medios legislativos multiplataforma La Tercera, Mega, El Mostrador, CNN, Canal 13 y Radio Bío Bío. Se trata de conglomerados periodísticos que tienen una importante presencia en el Congreso Nacional.

Hablamos de entidades periodísticas que en el *ranking* de los medios multiplataformas en Chile disputan los primeros lugares, según su alcance, sobre la base de los registros de Similarweb (2019-2020) y Comscore (2019-2020).

Estos medios poseen un trabajo en materia de convergencia que navega entre diez y cinco años, con un desarrollo relevante entre los años 2018, 2019 y 2020. Se trata de un cambio paradigmático dentro del periodismo nacional[43].

Este periodismo legislativo multiplataforma está desarrollando nuevos modelos de suscripción digital, diversas formas de negocios para buscar la sustentabilidad de sus proyectos editoriales (*marketplace*, *branded content*, *podcasts* y otros) y está experimentando el nacimiento de nuevos medios.

Es un tipo de periodismo que necesita crear departamentos o direcciones de desarrollo de convergencia; avanzar en las herramientas del periodismo de datos, el uso de formatos de visualización y el desarrollo de herramientas de *scraping* para cruzar información emanada de los procesos legislativos; y obtener una mejor entrega de información a través de narrativas digitales. Son iniciativas que están avanzando de la mano del desarrollo de los medios de comunicación institucionales pertenecientes al Congreso Nacional.

Desde esa perspectiva, los medios analizados están considerando de manera inicial la transparencia y la creatividad al momento de hacer pedagogía de los procesos políticos, cautivando a las audiencias con informaciones precisas y veraces. Ello, porque un video no puede reemplazar la calidad y profundidad de la información.

En cuanto a la convergencia retórica o semiológica en los medios legislativos multiplataforma, entendida como el diálogo de las plataformas del medio de comunicación con la ciudadanía, los equipos están llevando a cabo una labor contra reloj en la búsqueda de las fórmulas más adecuadas para dialogar con las audiencias. No obstante, hasta ahora existe un desarrollo embrionario.

Asimismo, el periodismo legislativo multiplataforma se está conectando lentamente con la realidad de las personas, explicando con un lenguaje adecuado el proceso legislativo y su resultado final: la ley.

En tanto, respecto de los retos que traen la desinformación y el manejo de los datos a través de la inteligencia artificial, existe conciencia sobre el freno al pensamiento crítico y la importancia de la especialización de los periodistas y la necesidad de cumplir con el deber principal del periodismo legislativo multiplataforma: investigar, interpretar, mediar y fiscalizar.

Son paradigmas comunicacionales que se desarrollaron de manera especial durante la tramitación de las reformas constitucionales ligadas al *Acuerdo por la Paz*[44], vale decir, la reforma constitucional presentada por el Gobierno para modificar el capítulo XV de la Constitución, que dio lugar al plebiscito y a la posibilidad de una Convención Constitucional; la reforma que estableció la paridad y aseguró cupos para los independientes en la Convención Constitucional; y la reforma constitucional sobre escaños reservados para pueblos originarios.

43 Es importante aclarar que, reconociendo la relevancia de Emol como medio pionero digital, al no poseer redes sociales tradicionales se encuentra en otra categoría que no permite su análisis en profundidad. A la vez, 24 Horas, de TVN, está dando sus primeros pasos como medio multiplataforma.

44 Esta temática fue analizada por el curso Política III 2020-2021 de la UDLA, tras una exhaustiva revisión de las redes sociales de los medios multiplataforma de La Tercera, Radio Bío Bío, Mega, CNN, El Mostrador y Canal 13. La colaboración estuvo a cargo de Allan Santander, Adonis Rojas, Cristian Carrasco, Ignacio Loyola y Nicolás Opazo.

Fue un proceso político-legislativo que los medios multiplataforma de Chile desarrollaron en profundidad al incorporar a la ciudadanía en el debate. Una acción que se manifiesta con claridad en los sitios digitales, las radios, los canales, las diferentes redes sociales, pero de manera especial en Facebook, la red más influyente en el país.

Desde esa perspectiva, en el caso de las redes multiplataforma de La Tercera, se destaca en Facebook la noticia sobre la "Propuesta legislativa del presidente Piñera para implementar el Acuerdo por la Paz" (31-10-2019), con 613 me gusta, 622 comentarios y 725 compartir.

Respecto de Radio Bío Bío, una de las noticias más importantes sobre el proceso constituyente dice relación con "Jornada clave: diputados definen futuro del proceso constituyente" (18-12-2019), nota que posee 939 me gusta, 1500 comentarios y 93 mil reproducciones.

En cuanto a las redes multiplataforma de Canal 13, se destacan en Facebook dos noticias. En primer lugar, "PC habla tras restarse de acuerdo por plebiscito para nueva Constitución" (15-11-2019), nota que posee 3711 me gusta y 3600 comentarios. Y en segundo lugar, "Plebiscito definirá mecanismo para una nueva Constitución" (15-11-2019), información que obtiene 2435 me gusta, 1100 comentarios y 515 compartir.

Mientras, en el caso de Mega, la noticia más relevante sobre el proceso constitucional en Facebook se titula bajo el nombre "Cámara de Diputados y el Senado acuerdan dar inicio a proceso de nueva Constitución" (29-10-2019), nota que posee 2500 me gusta y 513 comentarios.

En El Mostrador, la información principal es "Por 7 votos a favor y 6 en contra, se aprobó la idea de legislar el proyecto de reforma constitucional para modificar el capítulo XV de la Constitución" (5-11-2019), noticia que tiene 267 me gusta, 108 compartir y 185 comentarios.

En tanto, en el caso de las redes multiplataforma de CNN, en Facebook la nota más importante se titula "EN VIVO: Cámara rechaza paridad en proceso constituyente" (18-12-2019), que obtiene 2300 comentarios, 1200 me gusta, 1500 me enoja, 3300 reacciones y 254 mil reproducciones.

Claramente, es un fenómeno que dio amplia vitalidad al debate político-legislativo post estallido social y que desarrolló el periodismo legislativo multiplataforma, cambiando los paradigmas comunicacionales existentes, que impactaron significativamente en la opinión pública. Estos avances radicaron principalmente en el esfuerzo y capacidades profesionales de los periodistas especializados en el Congreso Nacional.

5. UNA MIRADA DE FUTURO

El periodismo legislativo multiplataforma es un tipo de periodismo especializado en el espectro de la comunicación política que necesita atención, pues permite explicar, fiscalizar, interpretar y perfeccionar las políticas públicas que emanan del Poder Legislativo.

Se trata de un área de las comunicaciones que debe tomar en consideración la revolución tecnológica, la neuropolítica, la inteligencia artificial, la manipulación en la era de la *big data* y lo que algunos teóricos han llamado la "Guerra de la Desinformación".

Desde esa perspectiva, es una realidad que los periodistas especializados en el Poder Legislativo ponen en riesgo su principal función, la de mediador, y arriesgan la calidad del resultado final de su trabajo por la demanda de los medios y la inmediatez, priorizando la producción multimedia en lugar de la calidad y la verificación de la información.

Asimismo, los conglomerados periodísticos en Chile en los últimos años han comprendido que las tecnologías han afectado los formatos asociados a los medios de comunicación tradicionales, no obstante,

ha subsistido la marca asociada a dichos contenidos. En ese plano, Radio Bío Bío, La Tercera, Mega, CNN, El Mostrador y Canal 13 han sido pioneros al iniciar una labor intensa en materia de medios multiplataforma.

Sin embargo, dicho avance no se ha reflejado en el periodismo legislativo. Esta situación se va modificando lentamente, tras el estallido social de 2019 y la pandemia, en el marco de un cambio de paradigma en la comunicación política chilena, que ha obligado al periodismo legislativo multiplataforma a competir en las redes enfrentando la desinformación.

Mientras, el escrutinio de la opinión pública se ha volcado a las nuevas tecnologías de la información, transformándose en un actor poderoso, capaz de modificar la agenda y de competir de igual a igual con el periodismo nacional.

6. REFERENCIAS

A) LIBROS Y ARTÍCULOS

Alvarado, Jonny. (2019). Narrativa periodística de los noticieros en los medios multiplataforma. [En línea] https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/08/narrativa-periodistica-noticieros.html

Alzamora, Geane. (2017). El periodismo multiplataforma de TV3 en Facebook sobre el 9-N: ¿prácticas intermedia o transmedia? [En línea] file:///C:/Users/COMITEDC_2/Downloads/326128-Text%20de%20l'article-466257-1-10-20170623.pdf

Berganza, María; Van Dalen, Arjen; y Chaparro, María. (2010). La percepción mutua de las relaciones entre periodistas parlamentarios y miembros del Congreso y de su influencia en las agendas política y mediática. [En línea] https://revistadecomunicacion.com/pdf/2010/Art007-25.pdf

Borreguero, Legorburu y Barceló. (2012). Convergencia de Medio. Nuevos desafíos para una comunicación global. [En línea] https://books.google.cl/books?id=9mjr5ecOwxgC&lpg=PA2&dq=inauthor%3A%22Mario%20Alcudia%20Borreguero%2C%20Jos%C3%A9%20Mar%C3%ADa%20Legorburu%20Hortelano%2C%20Teresa%20Barcel%C3%B3%20Ugarte%22&hl=es&pg=PA2#v=onepage&q&f=false

Canavilhas, Joao. (2015). Nuevos Medios, Nuevo Ecosistema. El Profesional de Información. [En línea] https://www.researchgate.net/publication/280114165_Nuevos_medios_nuevo_ecosistema

Castells, Manuel. (1998). La política informacional y la crisis de la democracia. Cap. 6: La era de la información. Madrid: Alianza.

Comscore (2021). [En línea] https://www.comscore.com/

Cumbre Periodismo UDD. (2018). Multiplataformas: ¿Hacia dónde van los medios? [En línea] www.youtube.com

Fletcher, R. y Jenkins, J. (2019). Polarisation and the news media in Europe. European Parliament, pp. 1-49.

Internet World Stats (2020). World Internet Usage and Population Statistics 2020 Year-Q3 Estimates. [En línea] https://www.internetworldstats.com/stats.htm

ITU (2018). Informe sobre la Sociedad de la Información. [En línea] https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2018/MISR2018-ES-PDF-S.pdf

ITU (2019) [En línea] https://itu.foleon.com/itu/measuring-digital-development/home/

López, Débora. (2012). Profesional multiárea y contenido multiplataforma: nuevas prácticas en la radio contemporánea. [En línea] https://www.academia.edu/3486729/Profesional_multitarea_y_contenido_multiplataforma_nuevas_pr%C3%A1cticas_en_la_radio_contempor%C3%A1nea

Martínez-Costa, María. (2017). La radio en busca de su audiencia: hacia una escucha diversificada y multiplataforma. [En línea] https://www.scielo.br/pdf/interc/v40n3/1809-5844-interc-40-3-0109.pdf

Ripollés, María. Parlamentos y medios de comunicación social. [En línea] https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/795/850

Robles de la Torre, A. y Villanueva, J. (2019). Incidencias de los recursos hipertextuales multiplataforma en los medios convencionales que se unieron a la convergencia digital. Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana. [En línea] https://www.eumed.net/rev/oel/2019/05/recursos-hipertextuales.html

Salaverría, R. y García, J. (2008). La convergencia tecnológica en los medios de comunicación: retos para el periodismo. [En línea] https://core.ac.uk/download/pdf/39028971.pdf

Scolari, Carlos. (2009). Alrededor de las convergencias. Conversaciones teóricas, divergencias conceptuales y transformaciones en el ecosistema de medios. Signo y Pensamiento. Enero-junio 2009. Colombia. [En línea] https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86011409003

Similarweb (2021). Top Websites Ranking en Chile. [En línea] https://www.similarweb.com/top-websites/chile/

Stengel, Richard. (2019). Information Wars: How we lost the global battle against desinformation and What we can do about it. [En línea] https://www.amazon.com/-/es/Richard-Stengel-ebook/dp/B07R6TSX9Z

Tagina, María. (2009) Élites Parlamentarias Latinoamericanas. [En línea] https://www.academia.edu/2399514/El_v%C3%ADnculo_entre_los_parlamentarios_latinoamericanos_y_los_medios_de_comunicaci%C3%B3n_Un_an%C3%A1lisis_de_la_confianza_y_la_influencia_en_la_toma_de_decisiones

Trischa T.C. Lin. (2013). Convergence and regulation of multi-screen television: The Singapore experience. [En línea] https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308596113000700#!

B) PRENSA

El Mostrador (2021). Política en tiempos del WhatsApp: estudio de la U. Central revela preponderancia de las redes sociales frente a medios tradicionales en el consumo de información [En línea] https://www.elmostrador.cl/destacado/2021/05/14/politica-en-tiempos-del-whatsapp-estudio-de-la-u-central-revela-preponderancia-de-las-redes-sociales-frente-a-medios-tradicionales-en-el-consumo-de-informacion/

C) LEYES

Ley N° 19.927, que modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y el Código Procesal Penal en materia de delitos de pornografía infantil. [En línea] https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5733/

D) ENTREVISTAS A EDITORES

Aburto, Néstor. Radio Bío Bío (2021).

Brovelli, Paola. Ex - Mega (2021).

Jiménez, Marcela. *El Mostrador* (2021).

Poblete, Francisco. CNN (2021).

Trujillo, Alejandro. *La Tercera* (2021).

E) DOCUMENTOS

Reforma a la Constitución: Propuesta de la Comisión Técnica y discusión en el Congreso Nacional. [En línea] https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/12/tp-1430-propuesta-comision-tecnica-y-tramite.pdf

F) CURSO POLÍTICA III UDLA (LINK DESTACADOS)

CNN. 18-12-2019. [En línea] https://www.facebook.com/cnnchile/videos/2505776306326531/

El Mostrador. 5-11-2019. [En línea] https://www.elmostrador.cl/dia/2019/11/05/comision-de-constitucion-de-la-camara-aprueba-en-general-proyectos-para-iniciar-proceso-constituyente/

La Tercera. 31-10-2019. [En línea] https://www.facebook.com/laterceracom/posts/10157016088363583

Mega. 29-10-2019. [En línea] https://www.facebook.com/meganoticiascl/posts/3164143633600280

RadioBíoBío.18-12-2019.[Enlínea]https://www.facebook.com/watch/live/?v=423185381920394&ref=watch_permalink

T13. 15-11-2019 [En línea] https://www.facebook.com/watch/live/?v=2318183644975200&ref=watch_permalink

T13. 15-11-2019 [En línea] https://www.facebook.com/teletrece/posts/2797735196974693

G) REFORMAS CONSTITUCIONALES

Ley Nº 21.200, que modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República. [En línea] https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1140340

Ley Nº 21.216, que modifica la Carta Fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una nueva Constitución Política de la República. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143661

Ley Nº 21.298, que modifica la Carta Fundamental para reservar escaños a representantes de los pueblos indígenas en la Convención Constitucional y para resguardar y promover la participación de las personas con discapacidad en la elección de convencionales constituyentes. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1153843

4 DEMOCRACIAS MODERNAS QUE LEGISLAN ACCIONES AFIRMATIVAS: ENFOQUE EN DERECHOS HUMANOS Y VENTANAS DE OPORTUNIDADES

Ingrid Figueroa Oróstica[45]

RESUMEN

Históricamente las personas LGBT no han gozado de los mismos derechos. Para solucionarlo, las democracias han legislado políticas definidas como acciones afirmativas, pero no todas se inclinan a hacerlo de la misma manera. ¿Por qué sucede esto? Las respuestas han girado en torno a los valores posmodernos, la democracia y la teoría de la difusión; pero estas explicaciones son parciales. Por esto, el objetivo es determinar los factores explicativos para que se adopten estas medidas legislativas testeando si la ideología del gobierno, los valores de la sociedad y los vínculos tienen una correlación con la aprobación de acciones afirmativas. Este estudio empírico compara sesenta y cinco democracias para clasificarlas según su nivel de avance en la adopción de acciones afirmativas en los cuerpos legislativos, y mediante el método de similitud se selecciona a Perú, Argentina, Uruguay y Letonia. Los resultados indican que gobiernos de centroizquierda deben tener un enfoque en los derechos humanos y los actores organizados en torno a la temática deben ser capaces de aprovechar estas ventanas de oportunidad que se dan por los cambios de gobierno, la actitud de la sociedad, crisis políticas y los aliados en sectores inesperados, como los religiosos.

PALABRAS CLAVES

LGBT, Acción afirmativa, Democracia, Ideología, Actitudes, Vínculos trasnacionales.

ABSTRACT

Historically LGBT people have not enjoyed the same rights. To address this problem, democracies have legislated on policies defined as affirmative actions; however, not all of them tend to do it the same way. Why does this happen? The answers have revolved around postmodern values, democracy, and the theory of diffusion; but these explanations are partial. Therefore, the goal is to determine the explanatory factors in order to take legislative measures, testing whether the government's

45 Licencia en Ciencia Política, Universidad Católica de Temuco.

ideology, the society values, and the links have a correlation with the approval of affirmative actions. This empirical study compares sixty five democracies, to be classified according to their level of progress in taking affirmative action in the legislative bodies, and by applying the principle of analogy, the democracies of Peru, Argentina, Uruguay, and Latvia were selected. The results show that center-left governments must have a human rights approach, and all the actors regarding this subject matter must be able to take advantage of these windows of opportunities that arise from: changes of government, the attitude of the society, political crises, and also from allies in unexpected sectors, such as the religious groups.

KEY WORDS

LGBT, Affirmative Action, Democracy, Ideology, Attitudes, Transnational Ties.

INTRODUCCIÓN

Desde la década del cincuenta se utiliza el término *acción afirmativa* para referirse a la necesidad de legislar medidas que remedien situaciones de discriminación y vulneración de derechos. El uso de acción afirmativa solo ocurre en sociedades democráticas donde el valor de la igualdad y el respeto por los derechos humanos se encuentra establecido como un principio ordenador del Estado. Las cuotas de género para incluir a mujeres en la representación política, así como los cupos de empleo para personas afrodescendientes en Estados Unidos son ejemplos de legislaciones basadas en acciones afirmativas utilizadas para conseguir igualdad, reconocer derechos y revertir la discriminación que históricamente ha recaído en categorías sociales.

En relación con esto último, la categoría social más propensa a la violencia y vulneración de derechos es aquella que resume identidades sexuales y de género, más conocida como LGBT. Sus siglas representan movimientos sociales y una agenda política que se centra en la formación de la familia, autodeterminación de género y el acceso a educación y trabajo. Sin embargo, la búsqueda por la igualdad y el reconocimiento sigue estando obstaculizada en algunas democracias (Esguerra y Bello, 2014; López, 2018).

El dispar avance en la adopción de acciones afirmativas es evidente al comparar sesenta y cinco democracias y agruparlas en función de las acciones afirmativas que han aprobado. El resultado muestra un primer nivel que contiene los veintisiete países que no han adoptado acciones afirmativas LGBT en sus legislaciones. En el otro extremo está el quinto nivel, con solo dos países que han adoptado ampliamente

acciones afirmativas en sus cuerpos legislativos. Esta enorme diferencia conduce a preguntarse: ¿Por qué las democracias han avanzado desigualmente en el uso de acciones afirmativas para personas LGBT?

Se han propuesto diferentes factores para explicar este desigual desarrollo en la implementación de acciones afirmativas. Estudios sobre el tema otorgan poder explicativo a la ideología al sostener que gobiernos y partidos de centroizquierda tienden a favorecer los avances en la materia. También la teoría de la modernización (Inglehart, 1998) ofrece una respuesta al señalar que el desarrollo y crecimiento económico conduce a temas posmaterialistas, destacando componentes actitudinales y presentando la incidencia de la opinión pública. Y otras investigaciones centran su atención en la necesidad de reconocimiento internacional de los Estados democráticos, la incidencia de organismos internacionales y la mayor presencia de organizaciones LGBT como causales para la presencia de mayores acciones afirmativas.

Sin embargo, estas explicaciones han sido parciales y enfocadas en regiones geográficamente específicas, aunque en los últimos quince años los estudios de temática LGBT han aumentado principalmente en la sociología, la psicología y el derecho. En específico, dentro de la disciplina de la ciencia política hay menos estudios sobre el tema. Como consecuencia de ello, se dificulta el trabajo para encontrar en la literatura una única respuesta a la interrogante.

De ahí que este trabajo busque determinar los factores explicativos para la adopción de legislaciones de acciones afirmativas que reconozcan derechos de personas LGBT a nivel internacional. Por lo tanto, este artículo persigue aportar en el debate sobre el reconocimiento de derechos LGBT mediante la comparación de las experiencias de países con distintos grados de avance mediante la búsqueda de factores claves que permitan explicar el fenómeno. El argumento central sostiene que los gobiernos de centroizquierda, las sociedades seculares, tolerantes y una densa red de vínculos transnacionales influyen en la aprobación de acciones afirmativas LGBT. Por esto, la presencia de estos factores explicativos resulta fundamental para la aprobación de estas legislaciones.

Para comprobar el argumento central se acude al método comparado. En primer lugar, se seleccionaron sesenta y cinco democracias para agruparlas en función de la cantidad de acciones afirmativas aprobadas. Se utilizó el diseño de máxima similitud para comparar los sistemas políticos y la selección de casos corresponde a una *n pequeña,* que se realizó sobre la base de características similares sobre niveles de democracia e ingreso nacional bruto per cápita para considerar casos positivos que sí adoptaron las acciones afirmativas y casos negativos en donde esto no ocurre.

El trabajo se divide en seis secciones. En la primera se profundiza en el problema que se da en las democracias cuando no se reconocen los derechos humanos de personas LGBT, se discuten las implicancias de esto en la sociedad y la propuesta de solución mediante acciones afirmativas. Luego, se presentan las acciones afirmativas que se encuentran en los debates actuales sobre reconocimiento de derechos y a partir de ellos se diseñan los cinco niveles donde se ubican los países alrededor del mundo, para luego discutir sobre las posibles explicaciones. En la tercera sección se incluyen las propuestas teóricas que se suscriben a los estudios que les otorgan importancia a dimensiones ideológicas, actitudinales, culturales y a vínculos trasnacionales. En la cuarta sección se desarrolla el diseño de investigación de este estudio, que compara 65 países para seleccionar los casos a analizar bajo el método de similitud. Posteriormente, en la quinta sección se presentan los resultados obtenidos al testear las hipótesis en los cuatro casos. Luego, en la sexta sección, estos son discutidos y se establecen conclusiones.

ACCIÓN AFIRMATIVA EN CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS

Abordar la democracia desde un enfoque normativo significa que no es posible concebirla sin el respeto y garantía por los derechos humanos (DD.HH.) (Barros, 1987; Ferrajoli, 2013; Munck y Verkuilen, 2002; Rodríguez Burgos, 2015). Bajo esta idea, para construir sociedades democráticas justas e igualitarias se deben respetar las libertades individuales, el disenso y a las minorías (Ferrajoli, 2002; Salas, 2010).

Por tanto, en un contexto democrático todas las personas deberían poder insertarse en la sociedad y gozar de todos los derechos civiles, sociales, políticos, culturales, económicos y ambientales. Ello implica avanzar hacia el pleno reconocimiento de los derechos en las dimensiones política, civil y social (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010). Aquello permite conducir a las sociedades hacia democracias más consolidadas, aspecto fundamental para evitar el desencanto con el sistema democrático producto de la desigualdad y exclusión social (Mainwaring y Liñan, 2008). Para lograrlo, el Poder Legislativo debe ser capaz de trabajar activamente, porque cuando se sanciona en favor de ciertos grupos vulnerados como las personas pertenecientes al colectivo LGBT se habla de legisladoras y legisladores que son sensibles a las necesidades, tratan de entender la importancia de los derechos humanos para construir una ciudadanía más incluyente (López, 2021).

Sin embargo, en muchas democracias se observa una brecha entre el discurso y la práctica concreta que no permite el goce pleno de los derechos de muchas personas. Salas (2010) plantea que este problema se presenta en democracias precarias que no cuentan con recursos para garantizar que toda la sociedad disfrute de igual modo de sus derechos. Mientras, una serie de trabajos sostienen que la democracia occidental fomenta un modelo de sociedad que excluye a grupos sociales que no se ajustan al paradigma del hombre blanco heterosexual de clase media alta (Fraser y Gordon, 1992; Moreno, 2006; Ulloa, 2017). Esto trae como consecuencia que no todas las personas sean objetos de derechos y consolida un modelo heteronormativo y cisgénero, dejando al margen de la sociedad a personas homosexuales y trans.

Desde los noventa, como una manera de solucionar el problema de exclusión en las democracias, el discurso de los derechos humanos intensifica la importancia de la igualdad de trato y no discriminación. Así, se generaron una serie de cuestionamientos a los Estados y sus detentores, los cuales exigían acciones que enmienden la discriminación para quienes han sido vulnerado en sus derechos (López, 2018; Montenegro, Herrera y Torre-Lista, 2020). En la actualidad, López (2018) explica, citando a Rabotnikof (2005), que "la defensa por los derechos humanos dentro de las democracias se ha constituido como elemento legitimador del sistema político, ya que mide y controla el desempeño en la relación entre el poder político y la sociedad" (p.5).

Las legislaciones que se derivan de la ratificación de instrumentos internacionales de DD.HH. buscan corregir la exclusión y la desigualdad para construir sociedades igualitarias y justas. Para demostrar su voluntad, las democracias utilizan acciones afirmativas para integrar en la sociedad a personas discriminadas, mediante la reivindicación de sus derechos (Barahona, 2007; Bell, Hegarty y Livingstone, 1996; Comisión Internacional de Juristas, 2004; Figueroa, 2016; Nagel, 2003; Ortega, Plagens, Stephens y Berry-James, 2012; Rincón-Covelli, 2017; Rodríguez, 2017; Segato, 2007; Torres, 2015). Por tanto, las acciones afirmativas son legislaciones que logran operativizar las recomendaciones de DD.HH. para compensar y revertir las formas de discriminación y desigualdades que históricamente recayeron sobre categorías sociales. Por tanto, las acciones afirmativas solo se dan en democracias porque el valor de la igualdad y el respeto por los derechos humanos es un principio ordenador del Estado (Velasco, 2007; Castro, 2010).

Debido al discurso de igualdad y justicia que los DD. HH. han promocionado desde la década de los noventa, se comienzan a desarrollar nuevas luchas por el reconocimiento, permitiendo el empoderamiento de activistas LGBT y dándose una ola internacional de cambios en torno a la sexualidad. Es decir, en el marco de los derechos humanos las personas LGBT encontraron un espacio desde donde enunciar sus demandas

(González, 2017; Ulloa, 2017; López, 2021); esto explica por qué las personas LGBT comienzan a demandar derechos civiles, políticos y sociales que se les había negado en las sociedades tradicionales (Butler, 2001, 2006; López, 2018).

De esta manera, la reivindicación de derechos para personas LGBT trae consigo un cuestionamiento a la sociedad por interpelar la moral y trastocar las certezas de la sociedad, ya que la orientación sexual desafía la heterónoma poniendo en duda a la familia tradicional. Mientras, personas trans tensan la norma cisgénero al cuestionar con su identidad de género la idea de *sexo verdadero*, poniendo en tela de juicio las relaciones sociales que se dan en áreas como la familia, el trabajo, la educación y la salud (Bell y Binnie, 2000; Moreno, 2006; López, 2021). Estos cuestionamientos sitúan en la palestra las vulneraciones de derechos y permiten iniciar vías para solucionar los reclamos. En este sentido, cabe preguntarse de qué manera han respondido las democracias a la reivindicación de derechos LGBT.

MECANISMOS REIVINDICADORES: AVANCES ACCCIONES AFIRMATIVAS LGBT

Las acciones que los Estados democráticos han emprendido para revindicar los derechos de personas LGBT se encuadran con los Principios de Yogyakarta[46], que erigen una serie de principios relativos a la orientación sexual e identidad de género con la finalidad de establecer estándares básicos para estas personas. Además, entrega recomendaciones para las acciones de los gobiernos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2019; The Internacional Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Associatión [ILGA], 2020). Las recomendaciones que se entregan promueven el uso de acciones afirmativas en los cuerpos legislativos para eliminar o reducir desigualdades (Velasco, 2007).

De manera general, los avances legislativos en materia de acción afirmativa que se han debatido y utilizado giran alrededor del reconocimiento a derechos identitarios y sociales relacionados con el matrimonio, la familia, la educación y el trabajo (Ayoub, 2015; Barrientos, 2016; Fernández y Lutter, 2013; Martínez, 2020; Serrato y López, 2018; Velasco, 2018). De esta forma, el reconocimiento de estos derechos ha dado lugar a cinco acciones afirmativas destinadas a corregir las exclusiones y desigualdades que históricamente han acumulado las personas LGBT:

A. Matrimonio igualitario: reconoce mismos derechos, deberes y beneficios a parejas LGBT, es decir, se ofrece la estabilidad y protección que tradicionalmente solo se concedía a personas heterosexuales.

B. Unión civil: reconoce parcialmente las relaciones, ya que confiere menor protección jurídica y derechos que el matrimonio; por ejemplo, se presentan obstáculos para la adopción.

C. Adopción homoparental: busca consagrar el derecho a la formación de familia.

D. Identidad de género: reconoce el derecho a la autodeterminación mediante el cambio del indicador de sexo o género y de nombre en documentos de identidad oficiales. En algunos países ha tomado la forma de una tercera categoría para definir el género fuera de lo binario.

E. Cupos para personas trans: destinados al trabajo o la educación. Esta acción es innovadora y responde a las condiciones de vida precarias de personas trans con el objetivo de asegurar su acceso al trabajo y educación.

46 Es un tratado internacional de derechos humanos relacionados con la orientación sexual y la identidad de género. Estos enumeran una lista de recomendaciones para los gobiernos a partir de veintinueve principios que en gran parte afirman -reinterpretando- los derechos reconocidos a lo largo de los treinta artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Los Estados Democráticos que han legislado sobre estas acciones afirmativas LGBT no siguen un camino uniforme. Así lo demuestran los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersexuales. Para comprobarlo se realiza un ejercicio comparativo que contempló a sesenta y cinco democracias se contó el número de acciones adoptadas por país para situarlas en uno de los siguientes niveles:

- **Nivel 1.** Son aquellas democracias que no han legislado sobre acciones afirmativas, por lo que no han adoptado ninguna de estas para reconocer derechos de personas LGBT. Este nivel alberga veintisiete países democráticos, siendo el nivel con mayor abundancia.

- **Nivel 2.** Con avances leves. Este nivel incorpora dieciséis naciones donde se adoptan legislaciones afirmativas relacionadas con la formación de familia de forma parcial e incluso ambigua, presentándose obstáculos para la adopción, mientras que las acciones afirmativas para personas trans no han sido legisladas.

- **Nivel 3.** Se agrupan cuatro casos donde los avances en la adopción de acción afirmativa han sido regulares, ya que la formación de familia sigue siendo reconocida de manera parcial y con obstáculos para la adopción. La diferencia en este nivel estriba en que se han adoptado acciones afirmativas que facilitan cambios en la identidad de género.

- **Nivel 4.** Las dieciséis democracias incluidas reportan avances incrementales, ya que han legislado acciones afirmativas referentes al reconocimiento amplio de las familias y la identidad de género.

- **Nivel 5.** Los dos países que han adoptado acciones afirmativas de forma amplia, ya que se ha legislado sobre matrimonio igualitario, unión civil, adopción homoparental e identidad de género. Además, los países de este nivel son innovadores al incorporar las cuotas para personas trans en áreas de educación superior y trabajos en el sector público.

Al constatar este dispar nivel de avance es plausible preguntarse por qué algunos países avanzan más que otros en el uso de acciones afirmativas. Como era de esperar, las respuestas han sido variadas. Por ejemplo, la Teoría de la Modernización (Inglehart, 1998) ofrece una explicación al atribuir estas diferencias al desarrollo y crecimiento económico, pues conduciría a un incremento en derechos políticos y sociales al conducirse la sociedad hacia temas posmaterialistas (Ayoub, 2015; Ayoub y Garretson, 2017; Fernández y Lutter, 2013; Galaz, Sepúlveda, Poblete, Troncoso y Morrison, 2018; Reynolds, 2013).

En definitiva, bajo la Teoría de la Modernización los países con mejor desarrollo y crecimiento económico deberían ser aquellos que se insertan entre los niveles con mayores avances en la adopción de acciones afirmativas. No obstante, la Tabla 1 agrupa datos sobre el nivel de ingreso nacional bruto (INB) per cápita[47] en relación con los avances en acciones afirmativas, dando cuenta de que esta explicación no es suficiente para comprender las diferencias dadas.

47 El Banco Mundial (2019), utilizando el método Atlas, clasifica las economías según su ingreso nacional bruto per cápita medido en dólares. Las economías de ingresos bajos son aquellas con $1,035 USD o menos; mientras que economías con ingresos medio bajo perciben un INB per cápita entre $1,036 y $4,045; a su vez, para clasificarse como economías de ingresos medianos altos, el INB per cápita debe rondar entre $ 4,06 y 12,535 USD; por último una clasificación de ingresos altos corresponde a aquellas economías con un INB per cápita de $12,536 USD o más.

Tabla 1

Avances de acciones afirmativas e ingreso nacional per cápita

(Elaboración propia a partir de Estado de la Homofobia, 2020 [ILGA] y Banco Mundial según Método Atlas, 2020)

		Niveles de avances en acciones afirmativas				
		Nivel 1: sin avances	**Nivel 2: avances leves.**	**Nivel 3: avances regulares.**	**Nivel 4: avances incrementales.**	**Nivel 5: Amplios avances**
Grupo de Ingreso	**BAJO**	Burkina Faso				
	MEDIO BAJO	Vanuatu - Nepal El Salvador - Moldova Mongolia - Nepal - Timor Oriental				
	MEDIO ALTO	Bulgaria - Georgia - Perú Rep. Dominicana Guatemala - Indonesia Macedonia Norte Santo Tomé y Príncipe Surinam - Botswana Paraguay	Sudáfrica Ecuador México		Brasil Colombia Costa Rica	Argentina
	ALTO	Letonia Lituania Seychelles Eslovaquia, Corea del Sur Trinidad y Tobago Panamá Polonia Rumania	Croacia - Estonia Italia - Finlandia Islandia - Japón Eslovenia - Suecia España Nueva Zelanda Estados Unidos Reino Unido República Checa	Chile Grecia Israel Suiza	Austria - Australia Bélgica - Francia Malta -Portugal Canadá - Irlanda Dinamarca Alemania Noruega Países Bajos Luxemburgo	Uruguay

Al examinar la Tabla 1 se prueba que atribuir las diferencias en la adopción de acciones afirmativas a causas económicas no es una explicación suficiente, puesto que países como Letonia o Polonia, que son economías con un INB alto, no han adoptado acciones afirmativas LGBT de ningún tipo, mientras que países como Argentina, con una economía clasificada como media baja, se encuentra en la cúspide de los avances en la adopción de acciones afirmativas. Por tanto, atribuir estas diferencias a aspectos económicos es una explicación limitada del fenómeno.

Otros trabajos han puesto el acento en la democracia, explicando que cuando un país adopta en su legislación acciones afirmativas LGBT se debe a las características del régimen político. Ante esto, Encarnación (2014) destaca que las formas de gobierno democráticas son naturalmente más proclives a facilitar la introducción de derechos para minorías. Teóricamente, la democracia entregaría los niveles de libertad necesarios para la organización y la movilización de los grupos minoritarios excluidos para la extensión de sus derechos. No obstante, Encarnación enfatiza que la correlación entre democracia y el reconocimiento de derechos mediante acciones afirmativas no explicaría causalidad. En esta línea, Swain (2008) postula que algunas democracias tienen más éxito que otras para dar espacio a las minorías porque

la expresión de las demandas permite el diseño y los conflictos de grupos son desarrollados de forma institucionalizada, generando respuestas positivas, mientras que otras democracias no son respetuosas por los derechos de minorías y utilizan el poder para abusar.

Por lo tanto, las distintas mediciones que se realizan a la democracia no bastarían para obtener una respuesta de por qué los países han avanzado de forma desigual en la adopción de acciones afirmativas LGBT. Al comparar los índices democráticos propuestos por Varieties of Democracy (V-DEM, 2020)[48] versus los niveles de acción afirmativa, queda demostrado que existe una tendencia hacia más adopción de acciones afirmativas cuando las democracias son liberales, pero no se logra una explicación que abarque a casos como Italia, España o Suecia, donde los avances en acciones afirmativas son leves. Además, tampoco se explican casos como Argentina, que se ubica dentro de una categoría de democracia electoral.

Tabla 2

Avances en acciones afirmativas e índice Democrático V-DEM.

(Elaboración propia a partir de Estado de la Homofobia, 2020 [ILGA] e Informe V-DEM, 2020).

		Niveles de avances en acciones afirmativas				
		Nivel 1: sin avances	**Nivel 2: avances leves.**	**Nivel 3: avances regulares.**	**Nivel 4: avances incrementales**	**Nivel 5: Amplios avances**
Índice de Democracia	**Democracia Electoral**	Bulgaria - El Salvador Georgia - Guatemala Indonesia - Moldova Mongolia -Nepal - Perú Panamá - Paraguay Polonia - Rumania Surinam - Burkina Faso Republica Dominicana Santo Tomé y Príncipe Macedonia Norte Timor Oriental	Croacia Republica Checa		Brasil Colombia	Argentina
	Democracia Electoral (+)	Botsuana - Eslovaquia Lituania -Seychelles Trinidad & Tobago Vanuatu.	Eslovenia Sudáfrica	Chile	Malta Portugal	
	Democracia Liberal (-)	Letonia Corea del Sur	Italia Islandia	Grecia	Noruega -Canadá Australia	Uruguay
	Democracia Liberal		España Estonia Finlandia Suecia Nueva Zelanda Reino Unido Estados Unidos	Israel Suiza	Alemania - Austria Bélgica - Francia Irlanda Costa Rica Dinamarca Luxemburgo Países Bajos	

Nota: Los signos - y + tienen por objetivo dar cuenta de la incertidumbre que se da en ciertos casos donde el país podría pertenecer a una categoría mayor o menor.

48 Varieties of Democracy conceptualiza y mide las democracias alrededor del mundo. Su medición contempla siete principios de la democracia. De este esfuerzo se puede obtener que existen dos índices que clasifican la democracia: Electoral y Liberal. La primera se mide mediante los indicadores de una poliarquía (Dahl, 1971), mientras que la segunda agrega el índice de democracia electoral al examinar si un régimen presenta los componentes de poliarquía y se complementa con libertades civiles, Estado de derecho y controles al Poder del Ejecutivo.

Por otro lado, se encuentran estudios que vinculan la adopción de acciones afirmativas en los cuerpos legislativos nacionales a la teoría de la difusión de políticas. Esta teoría sostiene que las políticas podrían transmitirse hacia otros Estados de manera rápida, pero el alcance geográfico en la adopción de acciones afirmativas no muestra los resultados esperados, ya que el reconocimiento de derechos mediante acciones afirmativas no se ha extendido sino que se ha profundizado e intensificado (Ayoub, 2014; Encarnación 2014; Rangel Jurado, 2016). En consecuencia, los estudios que atribuyen un peso a los factores económicos, índices de democracia y a la difusión no aclaran completamente las razones de las diferencias. Por esta razón vale preguntarse cómo se explica esta disparidad legislativa en diferentes países.

PROPUESTAS TEÓRICAS

Al revisar la literatura sobre el tema se evidencia que la producción de estos estudios es relativamente nueva dentro de la ciencia política. Los estudios han puesto la atención en factores internos como las ideologías de gobierno, la efectividad de los movimientos sociales, así como los cambios en la cultura y actitudes de la sociedad. Por otro lado, existen trabajos que se enfocan en factores externos, como el efecto de difusión o cómo las organizaciones transnacionales presionan a los Estados por cambios. Estos estudios, pese a ser grandes aportes al conocimiento, han sido limitados en cuanto a la región que se estudia, siendo más fructíferos los estudios centrados en Latinoamérica.

A continuación se repasan cada una de las propuestas teóricas con el fin de construir hipótesis que puedan ser testeadas en los casos que se seleccionan más adelante.

IDEOLOGÍA

H1: LAS DEMOCRACIAS CON GOBIERNOS DE CENTROIZQUIERDA ADOPTAN LA MAYOR CANTIDAD DE ACCIONES AFIRMATIVAS LGBT.

Algunos de los estudios se han enfocado en los factores internos para explicar por qué un país adopta acciones afirmativas y otros no, centrándose en el rol de las ideologías. En estos estudios se observa que la ideología de izquierda y los partidos posicionados en este espectro tienden a incorporar y promover el uso de acciones afirmativas LGBT (Corrales, 2015; Friedman y Tabbush, 2018, 2018; Reynolds, 2013; Soule, 2004), pero Schulenberg (2013) destaca que son los partidos de izquierda moderados más receptivos a temáticas LGBT y más respetuosos de las instituciones. En esta línea, López (2021) llega a la misma conclusión en su estudio empírico donde revela que en América Latina la izquierda y la centroizquierda han adoptado el mayor número de acciones afirmativas LGBT, por lo que se asume que cuando hay presencia de sectores políticos conservadores con poder para influir será difícil avanzar en la adopción estas acciones.

Por tanto, se espera que la ideología del gobierno sea relevante porque, tal como han demostrado los estudios, la izquierda y la centroizquierda adoptarán más acciones afirmativas, en tanto los gobiernos con ideologías hacia la derecha no legislarán en estas materias.

ACTITUDINALES Y CULTURALES

H2: LAS SOCIEDADES MÁS SECULARES Y TOLERANTES APRUEBAN UNA MAYOR CANTIDAD DE ACCIONES AFIRMATIVAS.

Los estudios sobre las actitudes y la cultura de una sociedad han demostrado ser una explicación clave, ya que el apoyo público es fundamental para la reivindicación de derechos a grupos minoritarios (Lax y Phillips, 2009). Además, los estudios sostienen que la tolerancia hacia personas LGBT se vincula a apoyo a sus demandas y defensa por la igualdad, lo que hace posible la adopción de acciones afirmativas (Wilcox y Wolpert, 2000). En esta línea, Ayoub y Garreston (2015) sugieren que para explicar por qué una democracia adopta o no una acción afirmativa es útil examinar las actitudes de la sociedad, porque la tolerancia hacia personas LGBT da más posibilidades para aceptar la adopción de acciones afirmativas. Mientras que poner el foco en el rol de la religión puede ser clave para comprender las resistencias que se generan para adoptar acciones afirmativas, pues algunos estudios muestran que una sociedad religiosa podría traer consigo la propagación de actitudes homofóbicas y transfóbicas, generando bloqueos para el reconocimiento de derechos (Corrales, 2020; Corrales y Pecheny, 2010; Corrales y Sagarzazu, 2019; Wang, Lin, Weng y Chang, 2020). Sumado a esto, en muchas sociedades los grupos religiosos son fuertes jugadores de veto dentro del escenario político.

Como consecuencia, debido a la relevancia de la religión en la vida pública, se espera que en países donde existe un porcentaje mayor de personas pertenecientes a diferentes religiones la legislatura no contemplara acciones afirmativas para personas LGBT. Mientras que en sociedades seculares[49] la religión tiene un papel menor en la vida de las personas, las instituciones religiosas están políticamente o socialmente marginadas y se detecta un bajo índice de practicantes, lo que hace posible la adopción de legislaciones asociadas a temáticas LGBT, todo esto facilitado por la tolerancia, generando que las sociedades sean más receptivas a este tipo de demandas (Ayoub, 2015; Corrales, 2015; Fernández y Lutter, 2013; Reynolds, 2013; Soule, 2004; Ziller y Berning, 2021).

VÍNCULOS TRANSNACIONALES

H3: LOS PAÍSES CON UNA DENSA RED DE VÍNCULOS TRANSNACIONALES TENDRÁN MAYORES AVANCES EN LA ADOPCIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS.

La presencia de organizaciones internacionales, como Amnistía Internacional, permiten explicar las razones de las diferencias entre democracias que han adoptado acciones afirmativas, ya que estas organizaciones ejercen presión a los Estados para tratar temáticas LGBT, pues si cierran los ojos a la problemática traerá altos costos a nivel internacional. En efecto, Ayoub (2013) explica que evitar el avance de derechos LGBT puede significar la pérdida de beneficios materiales vinculados a la cooperación económica y seguridad, por lo que Estados nuevos que necesitan recursos y legitimidad externa adoptarán estas acciones, aunque su sociedad no esté preparada.

49 Una sociedad secular es tal cuando, al compararse con otra sociedad, se observa que las instituciones religiosas están marginadas de lo político y social, la cantidad de personas que practican la religión es menor y la religión no tiene influencia en la vida personal de las personas (Berger, 1993).

En esta línea, los estudios transnacionales se vinculan con el efecto de difusión, pero no son puramente internacionalistas, puesto que se evalúa cómo lo nacional interactúa con lo internacional (Díez, 2015; Encarnación, 2016). De esta manera, se ha demostrado que organizaciones LGBT nacionales que se encuentran bajo el alero de organizaciones internacionales tendrán mayores avances en la adopción de acciones afirmativas, ya que impulsan agendas de inclusión y permiten el desarrollo de organizaciones nacionales (Corrales, 2015; de la Torre, 2005; Fernández y Lutter, 2013; Meyer, Boli, Thomas y Ramírez, 1997; Holzhacker, 2011)2011. Por consiguiente, en aquellos casos donde el avance en la adopción de acciones afirmativas ha sido exitoso se espera que exista una densa red de organizaciones nacionales con estrechos vínculos con organizaciones internacionales para la defensa de los derechos humanos de personas LGBT.

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación empírica de metodología comparada de pocos casos (n=4) realiza un análisis profundo de estos, siendo útil para explicar por qué los países democráticos han avanzado desigualmente en la adopción de cuerpos legislativos referentes a acciones afirmativas para personas LGBT. Para seleccionar los casos, en primer lugar se compararon sesenta y cinco democracias para agruparlas en función de la cantidad de acciones afirmativas que han adoptado en sus cuerpos legislativos. Mediante el desarrollo de debates en los que participan organizaciones internacionales, órganos legislativos, organizaciones LGBT junto con los estudios académicos se identificaron las acciones afirmativas LGBT que se están utilizando. Este ejercicio permitió reconocer cinco acciones afirmativas que han sido adoptadas en varias partes del mundo. Tal como se aprecia en la Tabla 3, el resultado muestra cinco niveles donde se distribuyen las democracias según la cantidad de acciones afirmativas LGBT adoptadas por cada legislatura.

Tabla 3

Distribución de países por nivel

(Elaboración propia a partir de los informes Estado de la Homofobia y Estado Legal de la Transexualidad realizados por ILGA, 2020).

Clasificación	Países
Nivel 1: Democracias que no han legislado acciones afirmativa para personas LGBT.	Letonia, Botswana, Lituania, Seychelles, Eslovaquia, Corea del Sur, Trinidad y Tobago, Vanuatu, Bulgaria, Burkina Faso, Rep. Dominicana, Timor Oriental, El Salvador, Georgia, Guatemala, Indonesia, Moldova, Mongolia, Nepal, Macedonia Norte, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Rumania, Santo Tomé y Príncipe, Surinam.
Nivel 2: Avances leves que abordan temas relacionados con la familia de manera parcial y con obstáculos para la adopción; tampoco se legislan acciones afirmativas para personas trans.	Croacia, República Checa, Estonia, Italia, Finlandia, EE.UU., Islandia, Eslovenia, Suecia, Nueva Zelandia, España, Sudáfrica, Reino Unido, Ecuador, México y Japón.
Nivel 3: Avances regulares porque se legisló para reconocer la identidad de género y unión civil; además, hay obstáculos para la adopción homoparental.	Chile, Grecia, Israel y Suiza.
Nivel 4: Democracias que legislaron acciones afirmativas para reconocer ampliamente la formación de familias y el derecho a la identidad de personas trans, lo que evidencia avances incrementales.	Austria, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, Francia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Costa Rica, Dinamarca, Alemania, Irlanda y Noruega.
Nivel 5: Avances amplios porque se han aprobado acciones afirmativas referentes al matrimonio igualitario, unión civil, adopción homoparental, reconocimiento a la identidad de género y cupos para personas trans en educación o trabajo.	Argentina y Uruguay.

El ejercicio de comparar y categorizar, tal como Ragin (2007) explica, permite buscar patrones de parecidos y diferencias. Esto facilitó la selección de casos, que fue guiada por el diseño de los casos más similares propuesto por Przeworski y Teune (1970), quienes recomiendan seleccionar casos con características similares, pero resultados diferentes. De esta forma, la selección de los casos consideró similitudes en índices de democracia y de ingreso nacional bruto per cápita para eliminar las hipótesis alternativas. Como se aprecia en la Tabla 4, los casos de interés para testear las hipótesis formuladas son Uruguay, Letonia, Argentina y Perú. Pese a las similitudes en democracia e ingresos, estos países no han avanzado de igual forma en la adopción de acciones afirmativas.

Tabla 4

Selección de casos

(Elaboración propia a partir de Estado de la Homofobia, 2020 [ILGA], V-DEM, 2020 y Banco Mundial según Método atlas, 2020)

Caso	Aprueba Acciones afirmativas LGBT	Índice de democracia	Grupo de ingreso.
Argentina	SI	Electoral	Medio alto
Perú	NO	Electoral	Medio alto
Letonia	NO	Liberal	Alto
Uruguay	SI	Liberal	Alto

Perú y Argentina son democracias electorales que se ubican en el grupo de ingresos medios altos. Durante 2019 Argentina registró un INB per cápita de $11,130 USD, mientras que Perú ese mismo año registra $6.740 USD. Los investigadores de V-Dem señalan que estos países son democracias electorales que cumplen con los criterios de una Poliarquía (Dahl, 1971), pero no llegan a encontrarse en el *ranking* más alto de las democracias. Sin embargo, el país trasandino destaca por sus avances en la adopción de acciones afirmativas para personas LGBT, mientras que hasta 2020 Perú aún no ha aprobado estas medidas. El estudio también incluye a Uruguay y Letonia. Estos países democráticos liberales viven incertidumbres dentro del régimen político[50], lo que genera desafíos para evitar retroceder en categorías con menores niveles de democracia. Ambos registran altos ingresos INB per cápita, ya que Letonia en 2019 registró $19,030 USD y el mismo año Uruguay registró $16,230 USD. Aunque comparten similitudes, Uruguay lleva ampliamente delantera respecto a los avances en la adopción de acciones afirmativas. Por esto, las características similares de estos casos y lo diferente de sus resultados permiten compararlos para testear las hipótesis e intentar responder a las preguntas: ¿Por qué las democracias han avanzado desigualmente en el uso de acciones afirmativas para personas LGBT? ¿Cuál es el factor que une a estos casos?

A partir del debate internacional que se ha dado en torno a la reivindicación de derechos para personas LGBT[51] y a las recomendaciones que entregan los Principios de Yogyakarta, las acciones afirmativas identificadas son consideradas para agrupar los casos según la cantidad que han sido aprobadas por cada país y de esta forma identificar cuánto han avanzado. En consecuencia, los países que buscan reconocer derechos a personas LGBT han utilizado acciones afirmativas referentes al matrimonio igualitario, unión civil, adopción homoparental, y específicamente para personas trans están la identidad de género y cupos en educación o trabajo[52].

En cuanto a la medición de variables influyentes, la ideología se analizó como la inclinación ideológica del gobierno. Para corroborar que en los casos positivos se presenten ideologías de centroizquierda, los análisis incluyeron discursos presidenciales, lineamientos de gobiernos realizados por partidos políticos, así como notas de prensa[53].

50 Se registran variaciones a la baja en el índice deliberativo de Uruguay, mientras que en Letonia el índice de participación sigue su dimensión más débil. Para más información, ver Informe de la Democracia 2020: autocratización se vuelve viral (Instituto V-Dem, 2021).

51 Los movimientos LGBT han luchado por sus derechos. En la actualidad el debate ha girado sobre la formación a la familia, derechos sobre la autodeterminación y la reafirmación del derecho al trabajo y educación (ILGA 2020). Pero en algunos países los debates se encuentra en estados germinativos, aún son ilegales e incluso penalizadas las personas LGBT y la discriminación se encuentra propagada en la sociedad según distintas organizaciones.

52 El debate sobre cupos laborales para personas trans es una medida que se encuentra en etapa germinativa dentro de los debates y trabajos académicos, así como en las legislaciones.

53 Para más detalle, revisar Ítem de Fuentes ubicado al final de este artículo.

Para medir la variable de secularismo se utilizaron datos de las encuestas World Values Survey, Latinobarómetro entre 2006 y 2020 para conocer las respuestas que se dan en Argentina, Perú y Uruguay de las siguientes preguntas: ¿Es importante la religión en su vida? ¿Confía en la Iglesia? ¿Se identifica con alguna religión? ¿Le importaría tener un vecino homosexual? ¿Usted acepta la homosexualidad? ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con el matrimonio igualitario? Mientras, en Letonia las mismas preguntas son realizadas por Eurobárometro y European Social Survey, pero solo se dispone de datos del 2008 y 2018. Además, estas encuestas aún no incluyen preguntas sobre la población trans, pero de esta forma es posible identificar cuáles son las sociedades tolerantes y seculares.

Por último, para analizar los vínculos trasnacionales se consideró el número de organizaciones a nivel nacional que se encuentran bajo el amparo de organismos trasnacionales para ser contabilizados en su totalidad e identificar aquellos casos con mayor número de redes, a partir de contacto con activistas, visita a páginas web de organizaciones identificadas, páginas oficiales de los casos estudiados, además de identificar a las organizaciones trasnacionales que trabajan temas LGBT en el país mediante informes elaborados desde las organizaciones nacionales y los gobiernos[54].

RESULTADOS

A continuación se presentan los resultados, los cuales se encuentran organizados en función de las tres variables independientes mencionadas anteriormente:

I. IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO

Los estudios centrados en la influencia de la ideología que pueden ayudar a comprender por qué algunos países legislan acciones afirmativas y otros no lo hacen han concluido que la ideología de izquierda podría ser clave para que un país presente mayor número de acciones LGBT adoptadas. Por tanto, se espera que al testear la hipótesis en los casos positivos la ideología predominante del gobierno sea de centroizquierda, mientras que en Perú y Letonia, los casos que no cuentan con acciones afirmativas, la ideología predominante en los gobiernos sigue una tendencia hacia la derecha.

Uruguay adopta en su legislación una acción afirmativa LGBT en 2008, cuando transcurría el primer gobierno del Frente Amplio (FA) con Tabaré Vásquez a la cabeza. La unión concubinaria[55] es promovida por la senadora oficialista Percovich para reconocer a parejas de hecho cualquiera sea su sexo, identidad y orientación sexual (Percovich, 2006). Un año después, la senadora promueve reformar la regulación de adopciones para que parejas bajo unión concubinaria puedan acceder. Cuando el FA alcanza el segundo gobierno con José Mujica en la presidencia, se adopta el matrimonio por mayoría en ambas cámaras[56].

La identidad de género para personas trans es adoptada en 2009[57], al terminar el primer gobierno de Tabaré Vásquez, pero en el segundo gobierno es derogada y reemplaza por la Ley Integral para Personas Trans[58], que busca diseñar, promocionar e implementar acciones afirmativas dirigidas a personas trans que han sido históricamente víctimas de discriminación y estigmatización (Art. 2). En ella se incorpora la identidad de género (Art. 1) y también se establecen cupos del 1 % en puestos de trabajos pertenecientes al

54 Para más detalle, ver Ítem de Fuentes ubicado al final de este artículo.
55 Ley N° 18.246, sobre Uniones Concubinarias, es una forma análoga para uniones civiles.
56 La votación en la Cámara de Representantes fue 71 votos a favor y 21 en contra. En el Senado el proyecto obtuvo 23 votos a favor y 7 en contra.
57 Ley N° 18.620.
58 Ley N° 19.684.

sector público (Art.10). Además, se instruye a las instituciones educacionales incorporar a personas trans, facilitándoles el acceso a programas mediante cupos disponibles (Art. 16). De esta forma, se busca asegurar el derecho a identidad, educación y a las personas trans.

La victoria del FA ha sido atribuida a su *viraje ideológico* que le llevó a alejarse de la izquierda más extrema y acercarse hacia la centroizquierda (Garcé y Yaffé, 2006; Sempol, 2016). Lo cierto es que su primer gobierno también vino acompañado de mayorías parlamentarias, dándoles suficiente poder para dejar debilitada a la oposición. El análisis anterior muestra que el FA ha sido fiel a los principios progresistas y logró posicionar a Uruguay como un líder en reconocimiento de derechos para personas LGBT. Sin embargo, estos temas no estaban dentro de las preocupaciones del FA en sus primeros años.

El primer gobierno de Vázquez[59] pretendía hacer frente a la crisis económica, profundizar la democracia, combatir la pobreza y enfocarse en política exterior, invertir en tecnología e innovación (Garcé, 2008). En 2004 los lineamientos programáticos para el gobierno, aprobados en el IV Congreso Extraordinario del FA, manifiesta compromiso con los DD.HH. para avanzar hacia la justicia social mediante el cumplimiento y la promoción de estos, añadiendo que promoverán normas legales y/o administrativas para eliminar actos discriminatorios que menoscaben el goce, reconocimiento o ejercicio de los derechos humanos. Nuevamente en 2008, de cara a las elecciones, el V Congreso Extraordinario del FA expone otro documento que señala la continuación del proyecto progresista para consolidar y profundizar las reformas de su primer gobierno, sosteniendo que se buscará promover desde el Poder Legislativo la posibilidad de matrimonio entre parejas del mismo sexo.

Pese al interés que muestra el FA por los temas LGBT, sus presidentes no los tenían entre sus principales temas de gobierno (Sempol, 2016). Por otro lado, es interesante notar que entre Vázquez y Mujica había diferencias, ya que el primero no siempre estaba de acuerdo con el progresismo del FA[60], mientras que Mujica se alineó con los proyectos presentados por su coalición e impulsó el matrimonio igualitario y otras reformas como la legalización del aborto y del consumo de marihuana. De todas formas, la falta de presencia LGBT en sus programas de gobierno ha mejorado, porque para las elecciones del 2015 se consideran temas sobre ampliación de derechos LGBT, se establecen objetivos programáticos y líneas estratégicas específicas sobre la inclusión de personas trans para un proyecto de vida autónomo y libre, además de otorgar cupos en programas sociales de trabajo, entre otras medidas.

Más tarde, el 2010 en Argentina, en medio del primer gobierno de Cristina Fernández, el Poder Legislativo sancionó el matrimonio igualitario y, de paso, la adopción homoparental. La identidad de género se adopta en 2014 bajo el segundo mandato de Cristina Fernández, y dos años más tarde se aprueba la unión convivencial[61] para regular la situación de parejas de hecho sin distinciones. Por su parte, el cupo para personas trans siguió un camino diferente, al ser decretada en 2020 por el presidente Alberto Fernández, figura clave del kirchnerismo y del Partido Justicialista.

En Argentina las acciones afirmativas se adoptan bajo gobiernos del kirchnerismo peronista. Las elecciones del 2007 dejan a Cristina Fernández, militante del Partido Justicialista, como sucesora de su marido[62], y con la coalición Frente para la Victoria asume en 2011 un segundo gobierno que se caracterizó por su alta popularidad. Tanto en sus discursos de campaña como en su rol de Presidenta, Fernández utiliza constantemente la figura de Evita Perón, a Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. Además, apela a las mujeres constantemente. Por ejemplo, el 14 de agosto del 2007 en su discurso para oficializar su candidatura presidencial sostuvo: "Nosotras, ciudadanas de dos mundos (…) siempre en el mundo de lo privado y en el mundo de lo Público, al cual hemos decidido acceder para trabajar, para presentar o para

59 Según datos de la Corte Electoral uruguaya, es elegido para el período 2005 al 2010 con el 51,67 % de los votos.

60 Vetó leyes, como la del aborto.

61 Acción afirmativa promulgada en 2014 que es homóloga a la figura de unión civil. Introducida en el Código Civil y Comercial para regular las relaciones entre parejas de hecho.

62 Néstor Kirchner, perteneciente al Partido Justicialista, es electo Presidente para el período 2003-2007.

dirigir". Lo anterior produjo la configuración de un *ethos* femenino[63] que entregaba esperanzas sobre nuevas legislaciones relativas a la igualdad de género.

Pero en las prioridades de Cristina Fernández no había temas LGBT, pues se centró en la lucha contra la pobreza, en la creación de empleos, en mejorar la salud pública y la educación. De hecho, una medida económica sobre la agronomía generó conflictos en la política nacional que quebró al oficialismo. Además, una inminente crisis económica internacional[64] ayudó al deterioro de la imagen presidencial, ya que en los primeros años de su gobierno solo obtuvo un 33,6% de aprobación (Latinobarómetro, 2018), mientras que la popularidad de la figura presidencial rondaba el 20%, siendo los niveles más bajos y débiles en la gestión kirchnerista (Dabat, 2012). Los problemas de imagen del primer gobierno de Cristina Fernández quedaron atrás luego de la súbita muerte de su esposo. Es reelecta con un 77,4% de los votos[65], mientras que la aprobación a su gobierno entre 2010 y 2013 bordea el 41,5% (Latinobarómetro, 2010 y 2013).

Pese a que las acciones LGBT no estaban dentro de los lineamientos en los gobiernos de Cristina Fernández, sus declaraciones demuestran la tendencia progresista orientada a la igualdad de derechos (Tabbush, Trebisacce y Keller, 2016). Por ejemplo, en medio del acto para entregar los nuevos documentos de identificación de personas trans, ella sostiene la importancia de la libertad, en la igualdad y la necesidad de dar pasos para reparar los derechos que otros no tienen. En su discurso, Fernández (2012) declara:

> Argentina está marcando rumbos a nivel mundial en materia de derechos (...) Es un día de inmensa reparación. Hoy ustedes van a tener los mismos derechos que tuve yo y millones de argentinos el día que nacieron. Esta es la sociedad que queremos, una sociedad de reparación.

Mientras que al promulgar el matrimonio igualitario Cristina Fernández (2010) sostiene que "Hoy somos una sociedad un poco más igualitaria que la semana pasada (...) no se ha promulgado una ley, es una construcción social, transversal, diversa, plural, amplia y no le pertenece a nadie". En 2014 es nombrada madrina del primer bebé nacido en matrimonio igualitario, que será bautizada por la Iglesia.

En 2019 vuelve a la Casa Rosada el kirchnerismo y peronismo del Partido Justicialista, ahora con Alberto Fernández a la cabeza del Ejecutivo y Cristina Fernández en la Vicepresidencia. El oficialismo logró mayoría absoluta en el Senado, mientras que la Cámara de Diputados[66] se encuentra dividida en dos grandes bloques que llama a generar negociaciones. Ante este panorama, no es extraño que los cupos para personas trans fueran adoptados mediante un decreto presidencial por la falta de mayoría y la presión de cumplir con su promesa de campaña.

En Perú, los gobiernos no han seguido una tendencia ideológica clara y los partidos son débiles al punto de que el país es considerado una democracia sin partidos (Tanaka, 2005; Valladares, 2009). La falta de acciones afirmativas LGBT podría responder a la falencia estructural en el sistema de partidos debido a que solo es una maquinaria de partidos (Meléndez, 2020) que se ha caracterizado por casos de corrupción que llevaron a la inestabilidad presidencial; por ejemplo, Kuczynski renuncia a la presidencia en 2018 en medio de acusaciones de corrupción y soborno (BBC News, 2018).

Estas situaciones provocaron deterioro en la legitimidad de las instituciones democráticas. Por esta razón las organizaciones LGBT en dicho país señalan que el ambiente político y los problemas en el Congreso han impedido los avances (Promsex, 2017). Además, pese a que en el gobierno de Kuczynski se incluyó la idea sobre adoptar la unión civil o matrimonio igualitario[67], estas acciones fueron rechazadas porque durante 2017 la fuerza principal del Congreso era la bancada fujimorista, contraria a medidas de este tipo (Pérez, 2017).

63 Vitale y Maizels (2011), Mengo (2009).

64 La crisis *subprime* tuvo su origen en Estados Unidos y afecto a países de América Latina. En Argentina erosiona el desempeño macroeconómico y se comienza a acelerar la inflación (Tortul, 2011).

65 Es una de las candidatas con más votos recibidos, según la Dirección General de Estado y Censo.

66 Las elecciones de 2019 dejaron con 120 escaños a la coalición oficialista Frente de Todos.

67 La intención era reconocer el derecho a formar familias y reconocer uniones.

En cuanto a Letonia, dicho país ha demostrado falta de compromiso para adoptar acciones afirmativas LGBT[68]. Luego del colapso de la Unión Soviética, el Estado báltico se independizó en 1990, conformándose como una democracia parlamentaria en la que han predominado los movimientos nacionalistas de derecha conservadora y centroderecha. De hecho, en las elecciones de 2014 y 2018[69] estos grupos tuvieron mayoría en la Saeima[70]. Cabe destacar que en la última elección los partidos que ingresaron al Parlamento estaban recientemente fundados.

Las principales preocupaciones de estos gobiernos han sido la economía, la seguridad militar y la corrupción (Ikstens, 2016; Freedom House, 2020). Mientras, las minorías étnicas que habitan el país han sido una prueba difícil de superar para la joven democracia porque, pese a las insistentes recomendaciones de la Unión Europea, según Eurobarómetro (2020), existen 212.814 personas *no ciudadanas*[71] que carecen de algunos derechos. El problema ha llevado a que Letonia sea considerada una *democracia étnica* donde el grupo minoritario no logra incidir en la política y queda subordinada al grupo principal (Smith, 1996; Seoane, 2014).

Esto también puede explicar por qué las acciones afirmativas LGBT no han sido adoptadas en el país, pues las preocupaciones han estado puestas en otros temas donde los grupos étnicos minoritarios han tomado mayor protagonismo. También se ha sentenciado que la tendencia nacionalista y conservadora de derecha ha sido la responsable de bloquear estos avances. Por ejemplo, en 2005 se reformó la Constitución para incluir una definición de matrimonio como el que se da entre hombre y mujer. Además, en 2012 y 2015 se ha rechazado la tramitación de medidas para regular uniones entre personas del mismo sexo.

Sin embargo, en 2019 el proyecto de unión civil fue llevado al Parlamento por partidos de la coalición de Gobierno, pero la Saeima rechazó la medida[72]. También es curioso que el actual Ministro de Exterior, Edgars Rinkēvičs, declarara en 2014 a través de Twitter que era gay y que haya sido impulsor del reconocimiento de derechos para personas LGBT.

En resumen, los hechos muestran que en Uruguay y Argentina los gobiernos con ideología de centroizquierda fueron predominantes en los momentos en que se adoptaron acciones afirmativas LGBT. Aunque en un inicio no se contemplaron estos temas, hay que destacar que la adopción de estas acciones estuvo favorecida porque los gobiernos con sus respectivos partidos se adhieren a valores progresistas y a los derechos humanos; además, contaban con mayorías parlamentarias mientras que la oposición era débil. Por su parte, en Perú el sistema de partidos está en crisis y los gobiernos no siguen una tendencia ideológica marcada, pero en el Poder Legislativo la presencia de un sector conservador ha bloqueado cualquier tipo de avance en la materia. Por último, los gobiernos de Letonia se caracterizan por seguir una tendencia ideológica conservadora de derecha nacionalista. Además, la atención de sus legisladores ha estado en otros temas, cerrando ventanas de oportunidad para legislar acciones afirmativas.

II. TOLERANCIA Y SECULARISMO

Los estudios que buscan explicar por qué algunos países adoptan medidas afirmativas para personas LGBT y otros no sostienen que la sociedad tiene poder explicativo. El grado menor o mayor de tolerancia y secularidad se analizará a partir de preguntas sobre la religión y temas LGBT. Se espera que en los casos de Argentina y Uruguay la religión no tenga protagonismo y la opinión hacia personas LGBT sea positiva,

68 Según reporte de Amnistía Internacional (2006) sobre los derechos de lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero en Polonia y Letonia.

69 Grupos conservadores, nacionalistas de derecha y liberales obtuvieron 61 de los cupos en el Parlamento en las elecciones del 2014, mientras que en 2018 obtuvieron 66 puestos (Partidos y elecciones en Europa).

70 Parlamento de Letonia, que está compuesta por 100 integrantes.

71 Luego de la independencia de Letonia, el país no reconoció la ciudadanía a personas que no vivían en el territorio antes de ser parte de la Unión Soviética.

72 60 votos en contra y 23 a favor de la unión civil.

es decir, una sociedad secular y tolerante. Mientras que las sociedades de Perú y Letonia bloquearían la adopción de acciones afirmativas LGBT porque la religión junto con los grupos religiosos actuarían como jugadores de veto y, además, la sociedad no sería tolerante con personas LGBT y no apoyarían sus demandas.

Se consultaron las encuestas World Values Survey y Latinobarómetro entre 2006 y 2018 para los casos de Argentina, Perú y Uruguay con el objetivo de conocer qué rol juega la religión dentro de la sociedad y la postura que esta tiene hacia personas LGBT. Para esto se analizaron tres preguntas referentes a la importancia de la religión en la sociedad, la confianza en la Iglesia y su identificación con alguna religión. También se observa la actitud hacia personas LGBT mediante tres preguntas que miden su aprobación, la justificación hacia los actos de estas personas y el porcentaje para quienes no es conflicto tener vecinos de la población LGBT; además, se incluyó una pregunta sobre su aceptación al matrimonio igualitario.

En cuanto a Letonia, la tolerancia y secularismo fue analizado con datos del 2008 y 2010 entregados por Eurobárometro y European Social Survey. Estas encuestas aplican las mismas preguntas sobre el rol de la religión y la actitud hacia personas LGBT, lo que hace posible analizar y comparar las respuestas de los cuatro casos. Sin embargo, en Letonia no se preguntó por matrimonio igualitario, sino por adopción homoparental y sobre las capacidades de las personas LGBT para cuidar a menores de edad.

Los resultados de Uruguay confirmarían la hipótesis planteada sobre que *las sociedades más seculares y tolerantes aprueban una mayor cantidad de acciones afirmativas*. Pero aunque en Letonia la sociedad es secular, ya que menos del 50% de los encuestados confía en las Iglesias y la identificación con la religión va en descenso, no se han aprobado acciones afirmativas. Esto puede ocurrir porque la sociedad letona no es tan tolerante, debido a que más del 65% de encuestados no considera justificables los actos LGBT y rechaza la adopción homoparental.

Las cinco acciones afirmativas contempladas en el estudio fueron aprobadas en su totalidad por Argentina. Esto puede deberse a que su sociedad es tolerante con personas LGBT, por ejemplo, sobre el 50% de encuestados estaba de acuerdo con el matrimonio igualitario y más del 80% responde que no le molestaría tener vecinos de la comunidad LGBT. Sin embargo, contrario a lo esperado, la religión tiene un rol importante en la sociedad Argentina, ya que más del 50% de encuestados tiene confianza en la Iglesia y considera que es importante la religión en su vida; además, la identificación con alguna religión es de más del 80% de encuestados. Aunque los estudios anteriores han sostenido que la religión podría tener un efecto negativo en la aprobación de acciones afirmativas LGBT, en Argentina esto no ocurre e incluso algunos sectores religiosos han apoyado la reivindicación de derechos junto con realizar celebraciones de bautizos y matrimonios.

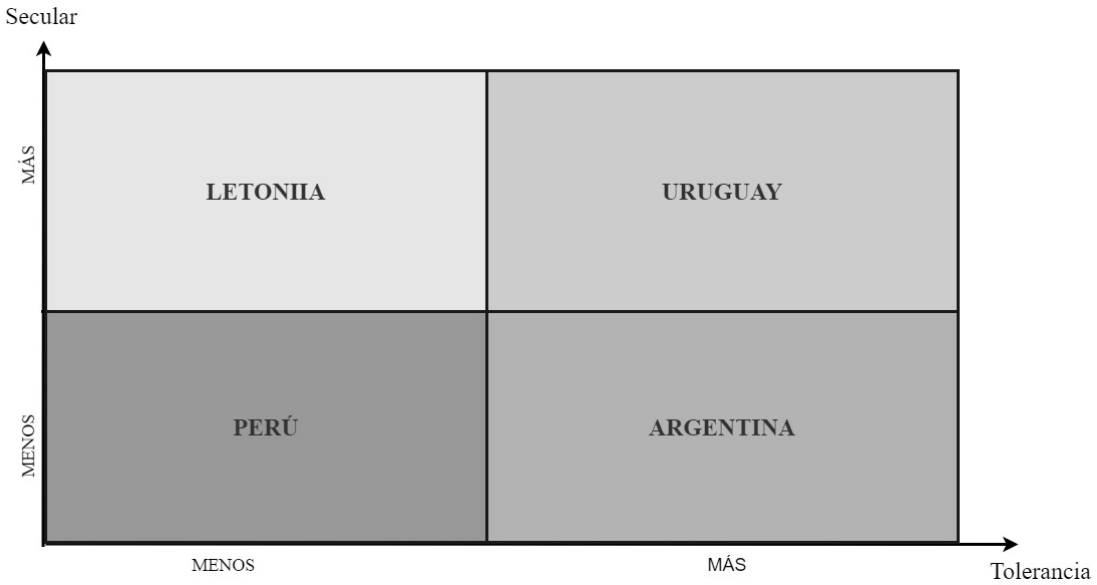
En Perú la situación es distinta, dado que la sociedad no es tolerante con las personas LGBT. De hecho, menos del 15% de encuestados aprobaba a personas LGBT y más del 76% rechazaba el matrimonio igualitario. Además, a más del 50% le molestaría que su vecino fuera una persona LGBT. Por otro lado, la sociedad no es secular, ya que la religión está muy presente, pues más del 90% de encuestados se identifica con alguna religión. Y aunque la confianza ha disminuido, se sigue manteniendo sobre el 60% y más del 80% responde que la religión es muy importante en sus vidas.

El Gráfico 1 resume los resultados encontrados al analizar las encuestas y se observa que los países más tolerantes son aquellos que han aprobado acciones afirmativas, mientras que Letonia y Perú son menos tolerantes, lo que podría explicar por qué estos países no cuentan con acciones afirmativas. A la vez, una sociedad más o menos secular no garantiza que se aprueben o no acciones afirmativas.

Gráfico 1

Secularismo y tolerancia

(Elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro y World Values Survey desde 2008 a 201, y Eurobárometro y European Social Survey del 2008 y 2010)



Por tanto, la premisa formulada en el sentido de que las sociedades más seculares y tolerantes aprueban una mayor cantidad de acciones afirmativas se cumple en Uruguay porque es una sociedad tolerante y secular que ha adoptado todas las acciones afirmativas consideradas. El supuesto planteado también explica lo que sucede en Perú, pues la sociedad es poco tolerante y la religión tiene gran protagonismo dentro de la sociedad, por lo que no se han adoptado acciones afirmativas. Sin embargo, para los casos de Argentina y Letonia estas explicaciones son insuficientes, porque la religión no es garantía de fracaso para las acciones afirmativas LGBT y el secularismo tampoco garantiza la adopción de estas medidas.

III. VÍNCULOS TRANSNACIONALES

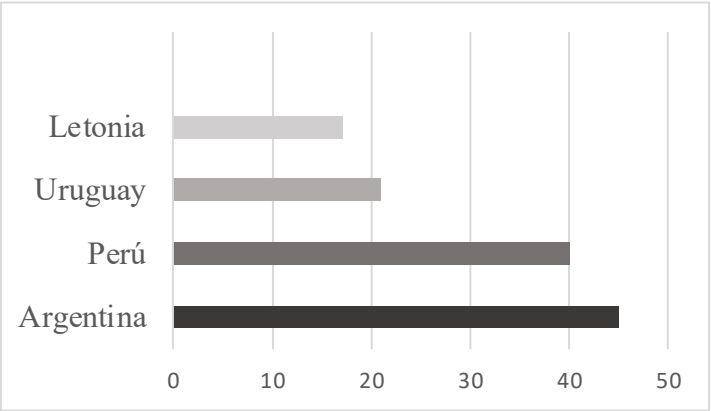
Un grupo de estudio explica el rol de los vínculos entre organizaciones internacionales y nacionales, sosteniendo que estos lazos impulsan la adopción de acciones afirmativas porque entregan herramientas a las organizaciones LGBT, enriquecen el debate nacional y presionan a los Estados para tratar temáticas LGBT. Además, la labor activa de organizaciones nacionales para interactuar con diferentes órganos de derechos humanos del sistema internacional y regional ha llevado a que los países legislen acciones afirmativas para reconocer los derechos LGBT.

Al comparar los casos se esperaría que existiera un mayor grado de vínculos transnacionales en Argentina y Uruguay, ya que son los casos donde se han aprobado acciones afirmativas, a diferencia de Letonia y Perú, que tendrían menos vínculos entre organizaciones nacionales e internacionales. Sin embargo, el Gráfico 2, que muestra los vínculos transnacionales por país, evidencia que un número mayor de vínculos entre organizaciones no asegura la adopción de acciones afirmativas.

Gráfico 2

Cantidad vínculos transnacionales por país

(Elaboración propia mediante consulta de organizaciones civiles en organismos gubernamentales de los respectivos países)



La cantidad de vínculos encontrados en Argentina permite sostener que el país cuenta con una densa red de organizaciones que trabajan dentro de la sociedad, lo que confirmaría la hipótesis en cuanto a que los países con una densa red de vínculos transnacionales tendrán mayores avances en la adopción de acciones afirmativas. Sin embargo, en Perú también existe una red bastante activa que colabora directamente con las personas LGBT e intentan introducirse en la agenda política, pero el país se mantiene sin adoptar acciones afirmativas.

Al analizar la tasa de vínculos de organizaciones que trabajan en estos países se observa que en Argentina y Perú existe una organización por cada millón de habitantes, mientras que en Uruguay hay seis organizaciones por millón de habitantes, y en Letonia es donde más organizaciones trabajan por millón de habitantes, ya que se contabilizan nueve.

Los vínculos y el trabajo que las organizaciones nacionales e internacionales generan es importante, ya que monitorean el estado de los derechos, diseñan instrumentos, se generan mesas de trabajo, cursos, recomendaciones a gobiernos y legisladores, entre otras acciones.

Por esto es importante considerar la influencia que los vínculos trasnacionales tienen para la aprobación de acciones afirmativas, pero no es correcto afirmar que los países con más vínculos transnacionales son aquellos que han adoptado más acciones afirmativas porque, como se mostró en el Gráfico 2, Argentina confirmaría la hipótesis, pero los demás casos no. A la vez, al analizar por millón de habitantes, Letonia sería el país con más organizaciones vinculadas que trabajan en su sociedad, pese a lo cual no ha adoptado ninguna acción afirmativa.

A fin de cuentas, parece ser que una abundante red de organizaciones nacionales y trasnacionales que se vinculen para trabajar temas LGBT no tiene un fuerte poder explicativo, ya que se necesitan otras condiciones para que puedan cumplir sus objetivos de llevar temas a la agenda política y que se aprueben dichas acciones afirmativas. Por ejemplo, en Perú las organizaciones no logran llevar sus demandas hacia los canales institucionales ya que el sistema de partidos se encuentra en crisis. Lo mismo se replica en Letonia, donde las organizaciones no han logrado avanzar en esta materia.

CONCLUSIONES

El estudio busca entender por qué algunos países logran avanzar ampliamente en acciones afirmativas mientras que otros se estancan. Para llevarlo a cabo se seleccionaron cuatro casos que cumplen con similitudes en democracia e ingresos, pero se diferencian en sus resultados a la hora de adoptar acciones afirmativas LGBT.

Según la literatura, el primer argumento afirmaba que en gobiernos de centroizquierda se adoptarán más acciones afirmativas LGBT. Además, los presidentes de Argentina y Uruguay apoyaron estos avances alineándose con los objetivos de sus coaliciones de gobierno. También se reconoce que la adopción de un enfoque en derechos humanos por parte de quienes legislaban propició que se adoptaran estas acciones porque las plantearon como un problema en que el Estado tiene la obligación de interferir mediante medidas legislativas para que toda persona se realice plenamente en sus derechos (Giménez y Valente, 2010). Además, este enfoque sobre derechos humanos permite que los legisladores sean más sensibles a estos temas y los hace más permeables al diálogo, generando que las organizaciones puedan incorporar sus demandas a los canales institucionalizados.

Por su parte, los resultados de la ideología en Perú llevan a considerar que se necesitan estudios más profundos que aborden el rol que tienen el sistema de partidos y la corrupción para explicar por qué algunos países avanzan más que otros en la adopción de acciones afirmativas LGBT, puesto que en el país la crisis de partidos, la inestabilidad y la corrupción han generado barreras para que los derechos LGBT se posicionen en la agenda. Por su parte, en Letonia las ideologías de derecha se abstienen de adoptar este tipo de acciones que cambian el *statu quo* pese a que dentro del gobierno exista un ministro abiertamente gay. Por ello, es interesante emprender estudios que interroguen si luego de esta declaración el ministro generó vínculos con organizaciones nacionales o aumentó el debate sobre los derechos LGBT en la sociedad.

Respecto a las actitudes y la cultura, se analizó la tolerancia y la mayor o menor secularidad de las sociedades estudiadas. Tal como se esperaba, las sociedades más tolerantes con las personas LGBT aprobaban más acciones afirmativas y en aquellas con posturas más hostiles no se tiende a legislar sobre estos temas. Por otro lado, una sociedad secular no siempre adopta acciones afirmativas, porque Letonia es cada vez más secular pero no avanza en esta materia.

También se encontró que un rol protagónico de la religión en la sociedad, contrario a lo esperado, no siempre es negativo, ya que en Argentina algunos sectores religiosos apoyan estos temas, de hecho, en la tramitación del matrimonio igualitario las organizaciones LGBT del país buscaron apoyos en distintos sectores religiosos, entre ellos, sectores católicos y judíos. Además, en dicho país los grupos religiosos no logran ser un fuerte jugador de veto, demostrando que Argentina es un país secular donde el Estado y la Iglesia están separados. De todas formas, Perú refuerza aquellos argumentos que sostiene la figura negativa que representa la religión para que se legislen acciones afirmativas LGBT, ya que en las actitudes conservadoras y las Iglesias han estado movilizadas políticamente para defender el *statu quo*.

La hipótesis formulada sobre los vínculos transnacionales no tiene poder, ya que no basta con considerar la variable de forma cuantitativa. Sin embargo, es posible considerar que las organizaciones nacionales que están bajo el paraguas de organizaciones internacionales tienen un objetivo en común y por esto forman vínculos y redes. Pero se deben considerar otros elementos, como un sistema de partidos organizados o una sociedad con actitudes proclives a las demandas LGBT. Por esto es útil emprender estudios cualitativos enfocados en cómo operan las organizaciones para canalizan las demandas, la forma en que posicionan sus intereses en la opinión pública o la manera en que los partidos políticos absorben las demandas.

Por tanto, para responder a la interrogante principal es útil sostener que los gobiernos y legisladores de centroizquierda, cuando contaban con mayoría parlamentaria, así como las organizaciones LGBT nacionales y transnacionales, operaron por un interés organizado que les permitió ser efectivos al plantear

que la falta de reconocimiento de derechos es un problema sistemático de suma urgencia que requiere adoptar acciones afirmativas. También se presentaron ventanas de oportunidades, como el paso hacia el secularismo o mayor tolerancia de la sociedad, que influyó en el clima político generando que los representantes apostaran a tratar estos temas, sumado a los cambios.

Finalmente, la aprobación de acciones afirmativas se da cuando son elegidos partidos de centroizquierda para ocupar el Ejecutivo y el Legislativo. Además, el secularismo y la tolerancia deben estar presentes dentro de una sociedad para que puedan operar organizaciones LGBT, pero las crisis y baja aprobación de presidentes puede conducir a la adopción de estas acciones para mejorar su imagen o crear consensos, tal como sucedió en el gobierno de Fernández. Este hecho también se replica en Chile cuando el Presidente Piñera[73], en medio de una baja aprobación[74], llama a sancionar sobre el matrimonio igualitario con suma urgencia, por lo que estas ventanas fueron aprovechadas por actores que se interesaban en aprobar acciones afirmativas LGBT.

REFERENCIAS

Arroyo, J. C. V. (2007). Discriminación positiva, diversidad cultural y justicia. *Daimon Revista Internacional de Filosofía, 41,* 141-156.

Ayoub, P. M. (2015). Normas impugnadas en los Estados recién adoptados: determinantes internacionales de la legislación sobre derechos LGBT. *European Journal of International Relations, 21*(2), 293-322.

Ayoub, P. M. (2013). Transnacionalismo cooperativo en la Europa contemporánea: europeización y oportunidades políticas para la movilización LGBT en la Unión Europea. *European Political Science Review, 5*(2), 279-310.

Ayoub, P. M. y Garretson, J. (2017). Difundir el mensaje: contexto de los medios de comunicación y cambios globales en las actitudes hacia la homosexualidad. *Comparative political studies, 50*(8), 1055-1085.

Barahona, L. N. (2007). Acción positiva y principio de igualdad. *Revista de Ciencias Jurídicas, 112,* 107-122.

Barrientos, J. (2016). Situación social y legal de gays, lesbianas y personas transgénero y la discriminación contra estas poblaciones en América Latina. *Sexualidad, Salud y Sociedad (Rio de Janeiro), 22,* 331-354.

Barros, E. (1987). La democracia como forma del poder. Un enfoque normativo. *Estudios Públicos, 26.*

Bell, C.; Hegarty, A., y Livingstone, S. (1996). La controversia duradera: desarrollos en la Ley de Acción Afirmativa en América del Norte. *International Journal of Discrimination and the Law, 1*(3), 233-260.

Binnie, J. y Bell, David. (2000). La ciudadanía sexual: política Queer y más allá. Polity.

Butler, J. (2001). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. México: Paidós.

Butler, J. (2006). *Deshacer el género.* Paidós.

Castro, N. (2010). La acción afirmativa en materia de género y las cuotas de participación política en Costa Rica. Repositorio Kerwá.

73 Discurso correspondiente a su última cuenta presidencial (junio de 2021).
74 Aprobación del Presidente alcanza el 17% (Cadem, junio de 2021).

Comisión Internacional de Juristas (2004). Medidas de acción afirmativa. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Corrales, J. (2015). La Política de los derechos LGBT en América Latina y el Caribe: agendas de investigación. *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe,* 53-62.

Corrales, J. (2020). La expansión de derechos LGBT en América Latina y el Blacklash. *The Oxford handbook of global LGBT and sexual diversity politics,* 185-200.

Corrales, J. y Pecheny, M. (2010). La política de la sexualidad en América Latina.

Corrales, J. y Sagarzazu, I. (2019). No todos los "pecados" son rechazados por igual: resistencia a los derechos LGBT en todas las religiones en Colombia. *Politikologija Religije = Politics and Religion = Politologie des Religions, 13*(2), 351-377.

Dabat, A. (2012). El rumbo de la economía argentina bajo el kirchnerismo. *Economía UNAM, 9*, 43-67.

Dahl, R. A. (1971). *Poliarquía: participación y oposición*. New Haven: Yale University Press.

De la Torre, V. (2005). Las redes transnacionales de ciudadanos como vigorizadoras de la sociedad civil latinoamericana. *Reflexión Política, 7*(13), 26-40.

Díez, J. (2015). La política del matrimonio gay en América Latina: Argentina, Chile y México. Cambridge University Press; Cambridge Core. https://doi.org/10.1017/CBO9781316162804.

Encarnación, O. G. (2014). Los derechos de los homosexuales: por qué es importante la democracia. *Journal of Democracy, 25*(3), 90-104.

Encarnación, O. G. (2016). En la periferia: la revolución de los derechos de los homosexuales en América Latina. Oxford University Press.

Esguerra, C. y Bello, A. (2014). Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI en Colombia: usos y desplazamientos de una noción crítica, *49*, 19-32. https://doi.org/10.7440/res49.2014.02

Fernández, J. J. y Lutter, M. (2013). Normas culturales supranacionales, orientaciones de valores domésticos y difusión de los derechos de unión entre personas del mismo sexo en Europa, 1988-2009. *International Sociology, 28*(1), 102-120.

Ferrajoli, L. (2013). Poderes salvajes: La crisis de la democracia constitucional. *Poderes salvajes.*

Ferrajoli, L. (2002). Juspositivismo crítico y democracia constitucional. *Isonomía, 16,* 7-20.

Figueroa, R. (2016). Acción afirmativa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Revista chilena de derecho, 43*(2), 401-431.

Fraser, N. y Gordon, L. (1992). Contrato versus caridad: Una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social. *Isegoría, 6*, 65-82.

Friedman, E. J. y Tabbush, C. (2018). Buscando derechos desde la izquierda. Duke University Press; JSTOR. https://doi.org/10.2307/j.ctv11sms57

Galaz, C.; Sepúlveda, M.; Poblete, R.; Troncoso, L., y Morrison Jara, R. (2018). Derechos LGTBI en Chile: Tensiones en la constitución de otredades sexualizadas. *Psicoperspectivas, 17*(1), 6-16.

Giménez, C. y Valente, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: Ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del Cendes, 27*, 51-79.

Holzhacker, R. (2011). Estrategias nacionales y transnacionales de las organizaciones de la sociedad civil LGBT en diferentes entornos políticos: Modos de interacción en Europa Occidental y Oriental para la igualdad. *Comparative European Politics, 10*(1), 23. doi.org/10.1057/cep.2010.21.

Ikstens, J. (2016). Latvia. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook, 55*(1), 164-167. https://doi.org/10.1111/2047-8852.12135.

Inglehart, R. (1998). Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Lax, J. R. y Phillips, J. H. (2009). Los derechos de los homosexuales en los Estados: Opinión pública y capacidad de respuesta de las políticas. *American Political Science Review, 103*(3), 367-386.

López, E. (2018). Los derechos humanos para las personas LGBT y sus limitantes frente al modelo de la ciudadanía normativa. *2*(9), 1-22. dx.doi.org/10.22458/rr.v9i2.2520

Mainwaring, S. y Liñan, A. S. P. (2008). Legados del r*égimen y* democratización: Explicando la variación en el nivel de democracia en América Latina, 1978-2004. Helen Kellogg Institute for International Studies.

Martínez, C. A. (2020). Cómo el movimiento LGBT define disputar en derechos de minorías. Enmarcamiento legal mediante difusión relacional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 65*(239), 233-262.

Meyer, J. W.; Boli, J.; Thomas, G. M., y Ramírez, F. O. (1997). Sociedad Mundial y Estado-nación. *American Journal of Sociology, 103*(1), 144-181. https://doi.org/10.1086/231174

Montenegro, M.; Herrera, L., y Torres-Lista, V. (2020). Los derechos de las personas LGBTIQ+, agenda de género y las políticas de igualdad. *Encuentros. Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico, 11,* 09-23.

Moreno, A. (2006). Ciudadanía y sexualidad en la ciudad de Buenos Aires. *Nómadas, 24,* 118-128.

Munck, G. L. y Verkuilen, J. (2002). Conceptualización y medición de la democracia: Evaluación de índices alternativos. *Comparative political studies, 35*(1), 5-34.

Nagel, T. (2003). John Rawls y la acción afirmativa. *The Journal of Blacks in Higher Education, 39,* 82-84.

Ortega, R.; Plagens, G. K.; Stephens, P., y Berry-James, R. (2012). Profesionales del sector público: mexicoamericanos: percepciones de políticas de acción afirmativa y discriminación en el lugar de trabajo. *Review of Public Personnel Administration, 32*(1), 24-44.

Percovich, M. (2006). Exposición de motivos sobre el Proyecto de Unión Concubinaria. Mesa de Diálogo: El Proyecto de la Ley de Unión Concubinaria, 39-40.

Placencia, L. G. (s.f.). Vulnerabilidad, dignidad y derechos humanos. *Para discutir la acción afirmativa,* 155.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ([PNUD] 2010). Nuestra democracia. *La Sociología en sus Escenarios, 22*.

Przeworski, A. y Teune, H. (1970). La Lógica de la Investigación Social Comparada. https://doi.org/10.2307/1958372

Rabotnikof, N. y Canto, M. (2005). Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado. Icaria Política Barcelona.

Ragin, C. C. (2007). La construcción de la investigación social: Introducción a los m*étodos y a su diversidad.* Siglo del Hombre Editores.

Rangel, D. (2016). Extendiendo el derecho a todos los derechos: La difusión transnacional del reconocimiento legal de la identidad de género. *Colombia Internacional, 87,* 173-198.

Reynolds, A. (2013). Representación y derechos: El impacto de los legisladores LGBT en perspectiva comparada. *American Political Science Review, 107*(2), 259-274.

Rincón-Covelli, T. (2017). La acción afirmativa: Una estrategia polémica desde las concepciones de la justicia pero necesaria como garantía de ejercicio de derechos humanos. Vol. I. *Para discutir la acción afirmativa. Teorías y normas*, 69-100.

Rodríguez Burgos, K. (2015). Democracia y tipos de democracia. México: Universidad Autónoma de Nuevo León.

Rodríguez, J. (2017). Tratamiento preferencial e igualdad: El concepto de acción afirmativa. Gonzalez T, Rodriguez J and Maldonado S (coords). *Para discutir la acción afirmativa. Teoría y normas.* México: Universidad de Guadalajara, 23-68.

Salas, J. C. (2010). Los desafíos de la democracia constitucional en América Latina: Entre la tentación populista y la utopía neoconstitucional. *Anuario de derechos humanos, 6,* 33-47.

Segato, R. (2007). Racismo, discriminación y acciones afirmativas: Herramientas conceptuales. *Educar en ciudadanía intercultural,* 63-89.

Sempol, D. (2016). La diversidad en debate: Movimiento LGTBQ uruguayo y algunas tensiones de su realineamiento del marco interpretativo. *Psicología, Conocimiento y Sociedad, 6*(2), 321-342.

Serrato, A. N. y López, E. (2018). Del coming out a los derechos humanos en las demandas de las organizaciones de la sociedad civil del movimiento LGBT: Estrategias discursivas de refugio. *Andamios, 15*(37), 119-144.

Soule, S. (2004). ¿Vas a la capilla? Prohibiciones del matrimonio entre personas del mismo sexo en los Estados Unidos, 1973-2000. *Social Problems, 51*(4), 453-477. https://doi.org/10.1525/sp.2004.51.4.453

Swain, A. (2008). Democracia, derechos de las minorías y prevención de conflictos en Asia. En: *Flacso, Innovación Democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina.* http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100708031143/16swa.pdf

Tabbush, C.; Trebisacce, C., y Keller, V. (2016). Matrimonio igualitario, identidad de género y disputas por el derecho al aborto en Argentina. La política sexual durante el kirchnerismo (2003-2015). *Sexualidad, Salud y Sociedad, 22,* 22-55. doi.org/10.1590/19846487.sess.2016.22.02.a

Torres, G. (2015). Neoliberalismo y Acción Afirmativa. *Cultural Dynamics, 27*(1), 43-62.

Ulloa, S. (2017). De la persecución al reconocimiento de las minorías sexuales en la Ciudad de México. *El Cotidiano*, 202, 59-71.

Velasco, K. (2018). Derechos Humanos INGOs, LGBT INGOs, y Difusión de Políticas LGBT, 1991–2015. *Social Forces, 97*(1), 377-404. doi.org/10.1093/sf/soy030

Wang, Ch., Lin; T., Weng, D., y Chang, Y. (2020). Rasgos de personalidad y actitudes individuales hacia el matrimonio entre personas del mismo sexo: Evidencia en Taiwán. *Sexuality Research and Social Policy, 17*(3), 524-540. doi.org/10.1007/s13178-019-00401-4

Wilcox, C. y Wolpert, R. (2000). Derechos de los homosexuales en la esfera pública: Opinión pública sobre la igualdad de homosexuales y lesbianas. *The politics of gay rights,* 409-432.

Ziller, C. y Berning, C. C. (2021). Rasgos de personalidad y apoyo público a los derechos de las minorías. *Journal of Ethnic and Migration Studies, 47*(3), 723-740. doi.org/10.1080/1369183X.2019.1617123

ÍTEM DE FUENTES

Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (ILGA WORLD). Informe Estado de la Homofobia 2020.

Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (ILGA WORLD). Informe Estado de la transexualidad 2020.

Banco Mundial (2020). Datos sobre Ingreso Nacional Bruto en $US.

Casa Rosada (2010). Palabras de la Presidenta de la Nación en acto de promulgación Ley Matrimonio Igualitario.

Casa Rosada (2012). Palabras de la Presidenta de la Nación en Acto de entrega de DNI con reconocimiento del derecho a la identidad.

Contacto con activista y organizaciones de Letonia mediante redes sociales.

Corte Electoral Uruguay. Resultados elecciones nacionales.

Dirección Nacional Electoral Argentina. Resultados y estadísticas electorales.

Eurobárometro. Datos 2008 y 2010.

European Social Survey. Satos del 2008 y 2010.

Fernández, C. (2007). Discurso sobre lanzamiento de campaña electoral 2007.

IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio (2003). Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009.

Latinobarómetro. Datos del 2006, 2010, 2014 y 2018.

V Congreso Extraordinario Cro. Zelmar Michelini (2008). Líneas programáticas para gobierno del Frente Amplio.

V- Dem (2021). Reporte Democracia: Autocratización se vuelve Viral.

World Values Survey: 5ª y 6ª Oleada.

5 LAS COMISIONES INVESTIGADORAS EN CHILE Y ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONTROL PARLAMENTARIO

THE INVESTIGATING COMMISSIONS IN CHILE AND SPAIN FROM THE PERSPECTIVE OF PARLIAMENTARY CONTROL

Pablo Urquízar[75]

RESUMEN

El presente artículo explica y analiza en detalle las comisiones investigadoras como uno de los mecanismos de control parlamentario, desde la perspectiva comparada de Chile y España, examinando su conceptualización, finalidades, atribuciones, titulares activos y pasivos, legitimados, composición, límites, derechos y obligaciones de los comparecientes e informes finales, para terminar con las conclusiones.

Palabras clave

Control parlamentario, comisiones investigadoras, España, Chile.

ABSTRACT

This article explains and analyzes in detail the investigative commissions as one of the mechanisms of parliamentary control from the comparative perspective of Chile and Spain, examining their conceptualization, purposes, attributions, active and passive holders, legitimized, composition, limits, rights and obligations of the appearing parties, final reports to end the conclusions.

Key Words

Parliamentary control, investigative commissions, Spain, Chile.

75 Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Derecho (LLM) de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos con especialización en Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid. Diplomado en Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Chile. Correo electrónico: purquiza@ucm.es

1. INTRODUCCIÓN

La división de poderes, siguiendo a Montesquieu, tiene como aspecto basal evitar el abuso del poder y cualquier desviación que pueda existir al respecto. En este sentido, la relación Gobierno-Parlamento es de vital importancia para poder materializar este principio.

El control parlamentario resulta crucial porque su propósito no es otro que frenar los excesos del ejercicio del poder, ya sea del Gobierno o de la mayoría parlamentaria. Como dice García Roca:

> [...] todo control parlamentario supone una decidida voluntad de un Parlamento de frenar los excesos del poder público y al tiempo contribuir a crear una opinión pública libre, mediante una constante fiscalización de la acción gubernamental, que obligue al Gobierno a informar a la Cámara y rendir cuentas, permitiendo el derecho de los ciudadanos a recibir información. (García Roca, 2017: 69)

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, cuyos miembros son 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, compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado; además, la máxima autoridad judicial corresponde al Tribunal Supremo.

Pese a las marcadas diferencias, el control parlamentario es crucial en ambos países desde su propia realidad. Uno de los instrumentos de fiscalización más conocidos tanto en Chile como en España son las comisiones investigadoras. En tal sentido, el presente trabajo tiene por objeto hacer un análisis desde la perspectiva comparada de ambos países respecto de las comisiones investigadoras como mecanismos de control parlamentario, analizando su conceptualización, finalidades, atribuciones, titulares activos y pasivos, legitimados, composición, límites, derechos y obligaciones de los comparecientes e informes finales, para terminar con las conclusiones.

2. CONTROL PARLAMENTARIO

2.1. CONCEPTO, FUNDAMENTO Y FINALIDAD

Parte de la doctrina ha señalado la complejidad de la definición del concepto de control parlamentario. Santaolalla ha señalado que se lo ha puesto bajo descripciones que revisten cierta vaguedad y ambigüedad y que ha sido:

> [...] normalmente entendido por referencias a actos de fiscalización, o de presión política, sobre el gobierno y otros entes sometidos a las asambleas legislativas, incluyéndose en el mismo todo aquello que parecía no corresponder a las funciones legislativas y financieras. Tal es el caso que ocurría con las preguntas, interpelaciones, encuestas, mociones, etcétera. (Santaolalla López, 2019: 264).

Sin embargo, las referencias que menciona no son precisas en aras de poder hacer un examen jurídico del control parlamentario en relación con los actos de gobierno.

Para dicho autor, el control sería una actividad que se enmarca en la tutela de ciertos valores que se deben proteger, por lo tanto, puede traducirse en examinar si el sujeto controlado ha respetado aquellos o no, y a raíz de ello que se deban imponer medidas sancionatorias o correctivas por parte del controlante, superándose así una concepción genérica y equívoca del control (Santaolalla López, 2019: 265).

Para Tudela:

> [...] el estudio del Parlamento no admite tal reduccionismo. Una visión global del mismo y de cualquiera de sus funciones exige también tener presente las citadas perspectivas sociológica y política. Es más, habría que decir que, estudiando el Parlamento, el enfoque debe ser eminentemente político. Ello no obvia, en ningún caso, la pertinencia y necesidad de los análisis jurídicos. (Tudela, 2007: 82).

Según Aragón, el control parlamentario es control político en su esencia, diferenciándolo de lo jurídico. Sostiene, por tanto, que:

> [...] aun en los supuestos en que el ordenamiento se refiere a un canon normativo de comprobación, la libertad de valoración de ese canon, las razones de oportunidad que la presiden, la libertad de decisión (política) mediante la cual el control se manifiesta, hacen que el parámetro sea enteramente disponible para el agente del control. Se trata siempre, pues, de una decisión política basada en razones políticas. (Aragón Reyes, 1986: 17).

Para explicar las distintas posturas, utilizaré la analogía que establece García Roca mediante la imagen de dos anillos entrelazados y cuyos perfiles pueden dibujarse según se atienda, por un lado, a la naturaleza de la función de control y sus elementos objetivos, y por otro, a los titulares de la función de control, como se expone a continuación (García Roca, 1995: 166-169).

Así, en el primer anillo, como señala el autor, y dependiendo de los mecanismos parlamentarios incluidos dentro del control, se pueden encontrar tres grandes posiciones.

La primera, una tesis estricta, que se basa en que habrá realmente control si, seguido de un juicio o fiscalización, está la posibilidad de imponer una sanción en términos de responsabilidad política.

Del otro lado, hay una segunda tesis, que es más amplia y que es posterior a la anterior, que se satisface solamente con la mera actividad de fiscalizar o comprobar si determinados actos se ajustan al estándar exigido, sin estar vinculada necesariamente a la sanción antedicha y, en consecuencia, sin estar vinculada al concepto de responsabilidad política.

Y existe, todavía, una tesis más amplia aún en virtud de la cual se sostiene que el control está presente en todas las actuaciones parlamentarias, al ser los procedimientos parlamentarios multifuncionales, puesto que se trata de un control que es esencialmente político y esto determina que no haya reglas o criterios preestablecidos conforme a los cuales se pueda examinar la actividad controlada, a fin de poder acomodar las conductas que se someten a él. Sobre la base de ello es que no puede haber concepto jurídico de control parlamentario, razón por la cual el control, bajo esta última tesis, es evidentemente diverso de cómo opera, por ejemplo, el control de las normas, rigiéndose por órganos políticos, que funcionan con criterios y efectos políticos.

Un segundo anillo, y siguiendo al mismo autor (1995), se refiere a los titulares de la función de control, planteándose tres tesis al respecto.

Se distingue una primera, *tesis orgánica,* en virtud de la cual se concibe a la función de control como una relación entre dos órganos constitucionales que estarían representados por el Parlamento y el Poder Ejecutivo. Y su concepción únicamente puede obedecer a una estructura orgánica puesto que su ejercicio radica en un determinado órgano, que sería la Cámara, o en su caso, alguno de los órganos que la componen, no siendo en consecuencia, posible su ejercicio por alguno de sus miembros individuales, lo que determina que las minorías no tengan relevancia, debido a la imposibilidad de determinar las decisiones.

En segundo lugar está lo que se denomina *tesis decisionista,* que descansa en que la posibilidad de adoptar decisiones bajo un sistema parlamentario recae en la mayoría y es a esta a quien le compete la responsabilidad de ejercer el control político, entendido como una capacidad de poder decidir y sancionar, y no solamente como la capacidad de poder formular una crítica pública dentro del marco institucional

Por último, se encuentra la *tesis realista,* bajo la cual se sostiene que quienes realizan efectivamente la actividad de control sobre el Gobierno son siempre las minorías parlamentarias o la oposición, dado el papel que juegan respecto de la actividad del Ejecutivo (García Roca, 1995: 168-169).

Su finalidad es la fiscalización con el objetivo de impedir el abuso del poder. Según Aragón:

> [...] la fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Esta labor de crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario. (Aragón Reyes, 1986: 25).

2.2. SUJETOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

En principio, el sujeto controlado, sujeto pasivo de la actividad del control, es el Gobierno, destinatario natural de él. Ahora bien, eso mismo debe tener ciertos matices o precisiones. Así, cuando el régimen de Gobierno es de corte parlamentario, quien en definitiva escoge al gobernante de turno es siempre la mayoría parlamentaria, por lo que los incentivos a controlar realmente, como tal, no se encuentran en esta. En tal sentido, el verdadero control reposaría en la minoría parlamentaria sobre el Gobierno: "la lógica del sistema parlamentario de gobierno [...] liga a la mayoría parlamentaria de modo indisoluble al Gobierno, convirtiéndola también a ella en destinataria del control" (Fernández Sarasola, 2000: 98). En efecto, como señala Sánchez:

> [...] en los sistemas parlamentarios, la limitación de cada uno de los poderes del Estado está, en principio, asegurada por el Derecho. Pero, según se ha visto, eso no basta: la limitación del poder exige, por encima del esquema teórico, de su separación el control de la voluntad mayoritaria (a la vez, parlamentaria y gubernamental), que sólo puede hacer otra voluntad diferente, como lo son las de las minorías de oposición" (Sánchez Navarro, 1995: 228-229).

Por otro lado, cuando el régimen de Gobierno es presidencialista, puede o no existir una mayoría parlamentaria oficialista. Dándose como tal, se verificaría una hipótesis similar a la del sistema parlamentario, en el sentido de que el verdadero controlante sería la minoría parlamentaria. Entonces, lo relevante es que "el control no sólo se encuentra en la decisión, sino también en el debate, y, por tanto, en manos de la minoría" (Fernández Sarazola, 2000: 90). En el mismo sentido, para Zúñiga, los "derechos de control", como los denomina, deben construirse "como institutos disponibles por la minoría-oposición parlamentaria para que adquieran tal efectividad" (Zúñiga Urbina, 1998: 136).

3. COMISIONES INVESTIGADORAS

3.1. REGULACIÓN

Las comisiones investigadoras forman parte de los controles parlamentarios que ambos países, tanto Chile como España, tienen en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

En el caso de Chile, estas se encuentran reguladas en la letra c) del numeral 1 del artículo 52 de la Constitución Política Chilena[76]; en el Título V de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional[77], y en el Título III del Libro Tercero del Reglamento de la Cámara de Diputados[78]. Por su parte, las comisiones investigadoras en España se encuentran reguladas en el artículo 76 de la Constitución Española[79]; en la sección tercera del Capítulo III del Reglamento del Congreso de los Diputados[80]; en la sección cuarta del Capítulo IV del Reglamento del Senado[81], y en la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras.

3.2. CONCEPTO

El numeral 2 del artículo 1 del RCDCh señala que "... es un organismo colegiado creado por acuerdo de la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras, y con la competencia que le fije la Corporación, según lo previene el artículo 313." A su vez, el inciso primero del artículo 313 del RCDCh le fija su objeto específico "reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno". Por su parte, Santaolalla las define como "un instrumento colegiado de información de las Asambleas Legislativas, que implica unas facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas" (Santaolalla López, 2019: 454). También se ha conceptualizado como:

> [...] órgano de carácter funcional constituido en el seno de un parlamento cuya finalidad es proporcionar información a la cámara sobre un suceso, situación o proyecto a fin de que ésta pueda ejercitar seguidamente con mayor fundamento sus funciones propias legislativas, presupuestarias, de control, de impulso o de dirección política. (Sánchez Sánchez, 2013: 188).

76 En adelante CPCh.
77 En adelante LOCCN.
78 En adelante RCDCh.
79 En adelante CE.
80 En adelante RCDE
81 En adelante RSE.

3.3. FINALIDAD

La letra c) del numeral 1 del artículo 52 de la CPCh establece la finalidad de la comisión investigadora como "reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno". Es importante recordar que, en el caso de Chile, las comisiones investigadoras forman parte de las facultades fiscalizadoras de los actos del Gobierno y, como tal, la reunión de información y antecedentes tiene por propósito último ejercer un control parlamentario sobre el Ejecutivo. Su objetivo "no es legislar, sino que reunir información que le permita a la Cámara de Diputados emitir una opinión o un dictamen sobre la actividad de opinión que le fuera encargada" (Martínez Ocamica, 2013: 181). En el caso español, la finalidad de la comisión investigadora es obtener información, pero con objetivos diversos, no solo de control parlamentario. Así, es "enteramente posible que se dispongan investigaciones parlamentarias tanto para comprobar la actuación del gobierno o de algún servicio público, como para conocer alguna materia con vistas a su tratamiento legislativo u otro fin" (Santaolalla López, 2019: 457). El artículo 76.1 de la CE establece que "[e]l Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público (…)".

3.4. TITULAR PASIVO Y ACTIVO

El titular activo es el controlante y el pasivo, el controlado. En el caso de Chile el titular activo solo puede ser la Cámara de Diputados. El artículo 52 de la CPCh establece la facultad de crear comisiones investigadoras como una atribución fiscalizadora privativa de la Cámara de Diputados. Es más, la CPCh le prohíbe expresamente realizar actos de fiscalización al Senado. Así, el inciso final del artículo 53 de la CPCh señala que "el Senado, sus comisiones y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, no podrán fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización". El artículo 106 del Reglamento del Senado, en armonía con lo anterior, prescribe que "no serán admitidas a discusión ni a votación las proposiciones que tengan por objeto ejercer funciones fiscalizadoras, esto es, adoptar acuerdos o sugerir observaciones, se transmitan o no por escrito, que importen fiscalizar actos del Ejecutivo". En el caso español, a diferencia de Chile, el sujeto activo puede ser, conforme al artículo 76.1 de la CE, tanto el Congreso de los Diputados como el Senado, o ambos. El sujeto pasivo es el Gobierno en ambos países, sin perjuicio de que en España, como ya se dijo, su objeto puede no ser necesariamente para el control parlamentario, sino que para conocer alguna materia con miras a un tratamiento legislativo, por ejemplo.

3.5. CREACIÓN DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

El *quorum* de aprobación y quiénes tienen derecho a solicitar la creación de las comisiones investigadoras ha sido uno de los temas cuestionados por la doctrina en orden a entender que, si la finalidad última de estas es controlar los actos del Gobierno para evitar los abusos o excesos del poder, la minoría parlamentaria debe tener la posibilidad de crear este tipo de instancias de control. En el caso de Chile, la letra c) del numeral 1 del artículo 52 de la CPCh establece que la creación de comisiones especiales investigadoras podrá realizarse a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio. Es la misma normativa dispuesta en el artículo 53 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y en el artículo 313 del RCDCh. Es decir, solo puede emanar de los diputados y el *quorum* mínimo exigido tanto en la solicitud como en la aprobación debe ser de al menos dos quintos de los diputados en ejercicio. En España, hay que distinguir la situación del Congreso de los Diputados, del Senado o de ambas Cámaras. En

el caso del Congreso de los Diputados, la solicitud puede emanar del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, conforme al artículo 52.1 del RCDE. En el Senado español, el artículo 59.1 del RSE permite la solicitud por el Gobierno o por veinticinco senadores que no pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario. El artículo 59.2 del RSE advierte que, si la propuesta se refiere a una Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado, su constitución requerirá la previa aprobación de ambas Cámaras. Así, si la propuesta se presentase y aprobase en el Senado, se dará traslado inmediato de ella al Congreso. Se ha entendido por la doctrina que en:

> [...] el supuesto de que la Comisión de investigación que se pretenda crear sea de composición mixta Congreso-Senado, la normativa a aplicar, en cuanto a los sujetos legitimados para ejercer la iniciativa, no puede ser otra que la prevista en el artículo 52.1 RCD, en el supuesto de que surja en el Congreso, y la prevista en el artículo 59. 1 RS, en el caso de que la propuesta surja del Senado. (García Mahamut, 2002: 34).

En todos los casos mencionados se requiere para su constitución efectiva mayoría parlamentaria. De este modo, la regulación española de los reglamentos parlamentarios convierte a las comisiones investigadoras en instrumento exclusivo de la mayoría parlamentaria, pudiendo la relación Gobierno-Mayoría negar "sistemáticamente la creación de este tipo de órganos de control, vedando así a la minoría un adecuado medio de control" (Fernández Sarasola, 2000: 106). Se ha criticado tanto la potestad del Gobierno como de la Mesa para solicitar la creación de comisiones investigadoras en España. Por un lado, la razón sería contradictoria con los fines mismos de estas y sin perjuicio de no estar contemplada esa legitimación en la CE. En efecto, "no se entiende, pues, la atribución de esta facultad al Gobierno, máxime si partimos de la concepción de que las Comisiones de investigación constituyen auténticos instrumentos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo" (García Mahamut, 2002: 33). Por otro lado, respecto de la Mesa, el cuestionamiento viene dado por la naturaleza de carácter político de la decisión (García Mahamut, 2002: 33).

3.6. COMPOSICIÓN

En Chile, el inciso tercero del artículo 53 de la LOCCN consagra que "las comisiones investigadoras estarán integradas por el número de miembros que determine el Reglamento de la Cámara de Diputados". El artículo 313 del RCDCh establece que las comisiones estarán integradas por el mismo número de miembros que las comisiones permanentes[82]. Los partidos políticos, de acuerdo con el artículo 216 del RCDCh, que formen parte de la Cámara estarán representados en las comisiones por un número proporcional al de diputados con que cuenten, lo que se determinará según un coeficiente fijo resultante de dividir el total de los cargos de todas las comisiones por el número de diputados de la Corporación; este coeficiente se multiplicará por el número de diputados de cada partido político y ese resultado señalará los cargos que les correspondan. En el caso español, existe silencio de los reglamentos en relación con su composición, sin perjuicio de la regulación para las comisiones en general. En el Congreso de los Diputados, el artículo 40 del RCDE señala que las comisiones estarán "formadas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara". En el caso del Senado, el artículo 51.1 del RSE señala que "estarán compuestas por un número de miembros designados por los Grupos parlamentarios en proporción a su número de miembros en la Cámara. En todas las Comisiones habrá al menos un representante de cada Grupo parlamentario".

82 En la práctica son trece miembros.

3.7. ATRIBUCIONES Y CITACIONES DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

Las comisiones especiales investigadoras en Chile tienen al menos dos facultades establecidas en la Constitución y en el RCD, a saber: a) Citar a sus sesiones a los ministros de Estado, a los funcionarios de la Administración del Estado y al personal de las empresas del Estado o de aquellas en que este tenga participación mayoritaria, quienes estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que aquellas estimen indispensables para el cumplimiento de su cometido; y b) Recabar el testimonio de particulares o requerirles los antecedentes que se estimen pertinentes y necesarios para el cumplimiento del cometido de la comisión especial investigadora. La diferencia entre una y otra facultad dice relación con su obligatoriedad. En efecto, los artículos 56 de la LOCCN y 316 del RCDCh establecen que "el testimonio de los particulares y la proporción de los antecedentes solicitados serán voluntarios". En cualquier caso, las citaciones y las solicitudes de antecedentes deben ser acordadas por *quorum* de un tercio de los miembros de la comisión especial investigadora, no pudiéndose citar más de tres veces a un ministro dentro de un año, conforme al artículo 314 del RCDCh. En el caso de España, sus atribuciones dicen relación con "cualquier asunto de interés público" de acuerdo con el artículo 76.1 de la CE. En tal sentido, además de la solicitud de antecedentes y de información, está la obligación expresa de toda persona de comparecer. El artículo 1.1 de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, establece que "todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España están obligados a comparecer personalmente para informar, a requerimiento de las Comisiones de Investigación nombradas por las Cámaras Legislativas". En el mismo sentido se establece en el artículo 52.2 del RCDE y en el artículo 60.2 del RSE.

3.8. DERECHOS DE LOS COMPARECIENTES

En el caso de Chile, el inciso final de la letra c) del numeral 1 del artículo 52 de la CPCh ordena a la LOCCN la protección de los derechos de las personas que son citadas. En este sentido, la referida LOCCN consagra una serie de derechos de los comparecientes entre los artículos 55 y 57 de dicha ley y 316 y 317 del RCDCh. Así, existe derecho a concurrir a las sesiones de las comisiones especiales investigadoras acompañados de un asesor o letrado con el fin de que les preste asesoría y les proporcione los antecedentes escritos u orales que necesiten para responder a las consultas que se les formulen; derecho a que no se les falte el respeto debido con acciones o palabras descomedidas, o con imputaciones mediante las cuales se les atribuyan intenciones o sentimientos opuestos a sus deberes; derecho a que se salvaguarden el respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y de su familia, el secreto profesional y los demás derechos constitucionales; derecho de no declarar por motivos personales, por razones de secreto o por aplicación del principio de no autoincriminación, acorde con lo preceptuado en el Código Procesal Penal, sin perjuicio de la obligación de dejar constancia de los fundamentos de su negativa; derecho a que, con excepción de los funcionarios públicos, se le abonen los gastos derivados de la comparecencia o de la entrega de los antecedentes pedidos; y derecho a que su comparecencia constituya justificación suficiente cuando su presencia fuere requerida simultáneamente para cumplir obligaciones laborales, educativas o de otra naturaleza, y no ocasionará consecuencias jurídicas adversas bajo ninguna circunstancia.

En el caso español, la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, contempla expresamente la obligación de las mesas de las Cámaras de velar porque ante las Comisiones de Investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales, conforme a su artículo 1.2. También se dispone del derecho de

comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo, de acuerdo con el artículo 3.1, y el derecho de que les sean abonados los gastos que como consecuencia del requerimiento se deriven para los obligados a comparecer, con arreglo al artículo 5, todos de la referida ley.

3.9. INCOMPARECENCIA Y FALSO TESTIMONIO

En Chile, hay que distinguir respecto de funcionarios públicos y de particulares en relación con la comparecencia. Al ser voluntaria la comparecencia en el caso de los particulares, su negativa no acarrea sanción alguna. En el caso de los funcionarios públicos, la no comparecencia podría acarrear eventualmente responsabilidad administrativa, sin perjuicio de no estar contemplada expresamente ninguna sanción. Tratándose de los ministros de Estado, puede acarrear responsabilidad política. En cualquier caso, no existe delito de falso testimonio en el contexto de una comisión investigadora. En el caso español, el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, señala que "el requerido que dejara voluntariamente de comparecer para informar ante una Comisión de Investigación incurrirá en un delito de desobediencia grave". El artículo 502.1 del Código Penal español, además, dispone que:

> [...] los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de Investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

Por su parte, el artículo 502.3 del mismo cuerpo legal consagra el delito de falso testimonio al señalar que "el que convocado ante una comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses".

3.10. COMISIONES INVESTIGADORAS Y PODER JUDICIAL

Surge la duda de la conexión entre las comisiones investigadoras y las facultades jurisdiccionales del Poder Judicial. Ante esto, el artículo 76 de la CPCh es claro en señalar que:

> [...] la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos.

Lo anterior, es sin perjuicio, como lo señala el numeral 6 del artículo 318 del RCDCh, del envío del informe final:

> [...] a los tribunales de justicia, a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público o al Consejo de Defensa del Estado, en su caso, para los efectos de adoptar las medidas que se estimen pertinentes o para el ejercicio de las acciones que correspondan.

Por su parte, el artículo 76.1 de la CE establece, en similar sentido respecto a las comisiones investigadoras, que "sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales". Esto, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. El artículo 52.4 del RCDE establece en armonía con lo anterior que "las conclusiones de estas Comisiones, que no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara". En el mismo sentido se establece en el artículo 60.3 del RSE. En palabras de Santaolalla:

> [...] la separación de poderes, implícita en el concepto de Estado de Derecho, exige que las decisiones de los tribunales se basen en lo dispuesto en la ley y en el conocimiento imparcial de los hechos, sin que sean admisibles presiones de ningún tipo, ni que sus decisiones queden condicionadas por otras actuaciones de diferentes órganos estatales. Por ello, es enteramente lícito que las resoluciones y fallos de los tribunales sean diferente, y aún opuestos, a las conclusiones de una comisión de investigación. Un juez no puede sentirse vinculado ni influenciado por estas últimas. (Santaolalla López, 2019: 464).

3.11. INFORME Y CONCLUSIONES DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

Las comisiones investigadoras tanto en Chile como en España culminan con un informe, el cual contiene las conclusiones que son llevadas al Pleno de la Cámara respectiva para su aprobación por mayoría parlamentaria. En el caso de Chile, de acuerdo con el artículo 318 del RCDCh, dicho informe deberá consignar: 1. La competencia de la comisión, al tenor de los acuerdos de la Cámara que ordenaron su creación; 2. Una relación del trabajo desarrollado por la comisión en el cumplimiento de su cometido; 3. Lo sustancial de los documentos recibidos y de lo expuesto por las personas escuchadas; 4. Las consideraciones que sirvan de base a las conclusiones o a las proposiciones rechazadas por la comisión; 5. Las consideraciones que sirvan de base a las conclusiones o a las proposiciones aprobadas por la comisión; 6. Los fundamentos que justifiquen o no justifiquen el envío del informe o de los antecedentes a los órganos o servicios afectados, a los tribunales de justicia, a la Contraloría General de la República, al Ministerio Público o al Consejo de Defensa del Estado, en su caso, para los efectos de adoptar las medidas que se estimen pertinentes o para el ejercicio de las acciones que correspondan.

En el caso español, el artículo 52.4 del RCDE establece que "las conclusiones de estas Comisiones, que no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara", consagrándose además que, una vez aprobadas por el Pleno, deben ser publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y comunicadas al Gobierno, sin perjuicio de que la Mesa del Congreso dé traslado de ellas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas, conforme al artículo 52.5 del RCDE. En el caso del Senado, también se establece la obligación de publicar las conclusiones en el artículo 60.3 del RSE. Como dice Santaolalla, "el valor de este informe o escrito de conclusiones es más político que jurídico. No hay que olvidar que a la postre reflejan la voluntad de la mayoría" (Santaolalla López, 2019: 463).

3.12. LÍMITES

En el caso de Chile, si bien su objeto es reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno, estas comisiones, conforme al artículo 53 de la LOCCN "ni aun por la unanimidad de sus integrantes, podrán extender su cometido al conocimiento de materias no incluidas en el objeto o finalidad considerado en el acuerdo que dio lugar a su formación" y su competencia se extinguirá al expirar el plazo que les haya fijado la Cámara para el cumplimiento de su cometido. En el caso español, el objeto puede ser "sobre cualquier asunto de interés público" señala el artículo 76.1 de la CE y es en ese marco que se debe circunscribir.

4. CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas, el control parlamentario es crucial bajo el prisma del principio de la división de poderes, sea cual sea el régimen político que rija un país. Su objetivo será siempre evitar el ejercicio arbitrario y abusivo del poder. En ese contexto, las comisiones investigadoras constituyen uno de los instrumentos fundamentales para perseguir esta finalidad tanto en Chile como en España. Esto, sin perjuicio de que, como se señaló, su objeto pueda no ser necesariamente de control, a diferencia de Chile, cuya función es esencialmente fiscalizadora.

Llama la atención que la función de control a través de la comisión investigadora en el caso de Chile solo esté presente en la Cámara de Diputados, no siendo así en el caso español. En efecto, España posibilita la creación de comisiones de esta índole tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, incluso comisiones investigadoras mixtas. Se ha atribuido la razón de la no fiscalización al Senado chileno basada en la existencia de un bicameralismo imperfecto en donde la Cámara Baja tendría la representación política propiamente tal, cuestión que en la realidad actual no es así, no existiendo argumento para una sustracción del rol de control a la Cámara Alta chilena.

Por otro lado, en cuanto a la legitimación activa para solicitar su creación, ambos países comparten, sin perjuicio de la diferencia ya analizada de las Cámaras, el requerimiento de poder solicitarla los diputados en ejercicio. En el caso chileno se requieren dos quintos, mientras que en España, un quinto. En el caso del Senado español, al menos veinticinco senadores. Además, en España la solicitud puede emanar del Gobierno, de la Mesa o de dos Grupos Parlamentarios. Es al menos cuestionable que el Gobierno, ente por naturaleza controlado, tenga la posibilidad de solicitar una comisión investigadora. Del mismo modo, pero por razones distintas, la Mesa tampoco debería tener la posibilidad de solicitar una comisión investigadora, dado que dicha decisión es eminentemente de carácter político, cuestión que se aleja del mandato de la Mesa.

Otro aspecto relevante dice relación con la aprobación para su constitución, ámbito muy importante dado el régimen político que tiene cada país. Así, en el régimen presidencialista chileno la oposición puede o no ser mayoría parlamentaria, pese a lo cual el *quorum* de aprobación de su creación sigue favoreciendo a la minoría, al ser de dos quintos de los diputados en ejercicio. Sin embargo, en el caso español, su régimen parlamentario hace que el Gobierno siempre tenga la mayoría en el Parlamento. Así entonces, si se pretende proteger a la minoría parlamentaria, elemento esencial del control, resulta un contrasentido que, para su creación, el ordenamiento jurídico español exija mayoría parlamentaria para la aprobación de su creación.

En cuanto a las citaciones, en cuanto al deber de comparecencia y de veracidad de las declaraciones de las personas requeridas, existe una diferencia sustantiva entre Chile y España, viéndose positivamente la regulación de este último. En efecto, en cuanto a la citación, si bien comparten ambos países la facultad de citar a los funcionarios públicos, en el caso de Chile, respecto de los particulares, su asistencia es voluntaria a diferencia de España, en donde es obligatoria. Asimismo, no existe expresamente una sanción para la no comparecencia, más allá de la responsabilidad administrativa o política general para los funcionarios públicos en Chile. En España, en cambio, existe responsabilidad penal para los particulares y agravada para los funcionarios públicos que no comparecieran. De igual modo, se establece un delito de falso testimonio en España por falta al deber de veracidad, pudiendo ser castigada la persona con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de doce a veinticuatro meses, aspecto que no tiene Chile. Por cierto, el caso español crea mayores incentivos, en este aspecto, para un adecuado control parlamentario que el chileno.

Por último, en relación con sus informes y conclusiones, ambos países contemplan esos mecanismos y requieren aprobación por las mayorías parlamentarias respectivas. Asimismo, contemplan la posibilidad de enviar dichos informes a los entes persecutorios penales para que se proceda con las acciones que en derecho correspondan, además de otros órganos del Estado como el Gobierno.

Así entonces, desde la perspectiva de Chile, se debería avanzar en incorporar al Senado como actor de fiscalización del Gobierno, hacer obligatoria la comparecencia de los particulares y establecer sanciones claras para la no comparecencia y el falso testimonio, como en España. En el caso español, sin lugar a dudas que consideramos que debe bajarse el *quorum* de aprobación para su creación, de manera que efectivamente funcione como mecanismo de control de la minoría parlamentaria como en Chile y se suprima la posibilidad de que el Gobierno o la Mesa solicite su creación.

REFERENCIAS

ARAGÓN REYES, M. (1986). El control parlamentario como control político, *Revista de Derecho Político, 23*, pp. 9-40.

FERNÁNDEZ SARASOLA, I. (2000). El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español. *Revista española de derecho constitucional,* año 20, *60*, pp. 89-114.

GARCÍA MAHAMUT, R. (2002). ¿El reconocimiento del derecho de la minoría a crear Comisiones de investigación resultaría suficiente para un ejercicio eficaz del control parlamentario? *Cuadernos de Derecho Público, 17,* pp. 27-48.

GARCÍA ROCA, J. (1995). El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución). *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, 42,* pp. 161-206.

GARCÍA ROCA, J. (2000). Del principio de la división de poderes. *Revista de estudios políticos, 108,* pp. 41-75.

GARCÍA ROCA, J. (2017). Control parlamentario y convergencia entre Presidencialismo y Parlamentarismo. *Teoría y realidad constitucional, 38,* pp. 61-99.

MARTÍNEZ OCAMICA, G. (2013). Las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados. VV.AA., *Congreso Nacional: Libro homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán.* Santiago: Jurídica de Chile, pp. 179-190.

MONTESQUIEU, C. d. (1984). *De l´esprit des lois.* Vol. II, M. B. Vega (trad.), Madrid.

SÁNCHEZ NAVARRO, A. J. (1995). Control parlamentario y minorías. *Revista de estudios políticos, 88,* pp. 223-256.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, J. (2013). Comisión de investigación. *Revista en Cultura de la Legalidad, 4,* pp. 187-193.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2019). *Derecho Parlamentario español.* Madrid: Dykinson.

TUDELA ARANDA, J. (2007). La renovación de la función parlamentaria de control. *Teoría y realidad constitucional, 19*, pp. 75-104.

ZÚÑIGA URBINA, F. (1998). Control parlamentario y comisiones investigadoras. *Revista Chilena de Derecho, 1*, pp. 311-322.

6 RESEÑA

Seguel. El Rebelde

Francisco Castillo Morales,

Sociedad impresiones y ediciones Copygraph SpA, 2020

Por Germán Arriagada Muñoz

Preservar la memoria histórica de un país ya no puede ser considerado como un proceso neutro o pasivo de parte de los Estados. Por el contrario, actuar de manera activa y comprometida por esclarecer y transmitir a las distintas generaciones ciertos hechos, acontecimientos, gestas de individuos o grupos organizados de la sociedad, hoy por hoy, son elementos claves para la construcción, no solo de las democracias, sino de una buena democracia. La *inexistencia histórica* como la falta de una buena *educación cívica*, entre otros elementos, pasan a ser barreras casi insoslayables para algunas generaciones, que no pueden entender que las democracias reales se van construyendo poco a poco, paso a paso, que son emergentes, pero también defectuosas, hibridas y frágiles. *Seguel. El Rebelde*, libro sobre memorias del gran sindicalista chileno Rodolfo Seguel Molina, es una recopilación póstuma del periodista Francisco Castillo Morales. El autor nos hace una invitación al diálogo, a la reflexión, al encuentro con nuestro pasado reciente, a ese pasado que vio nacer -como nos indica- "a un hombre, a un padre de familia, a un demócrata cristiano, a un hijo de modista, a un sindicalista de la mina El Teniente, a un luchador democrático, que con solo veintinueve años *"logró que los chilenos perdieran el miedo a Pinochet. Su rebelión de manos limpias triunfó y Chile retornó a la democracia".*

La páginas, muy bien documentadas por su autor, permiten a lector adentrarse, profundizar y tomar sentido respecto de lo que muchos denominan un hito histórico de lucha constante y pacífica del sindicalismo chileno. Esta memoria histórica nos sumerge en los años ochenta, cuando un 12 de mayo de 1983 la Confederación de Trabajadores del Cobre (CTC), tras todo pronóstico del *establishment* político de la época, logra convocar a sinnúmero de *jornadas de protestas*, entre 1983 y 1986, que fueron movilizando no solo al sindicalismo chileno, sino también a una sociedad expectante y ansiosa de un *"país libre y soberano".*

Son doscientas páginas de relatos, de vivencias de un sindicalista, de una infancia, de una familia, de una época difícil para un dirigente, de contingencia política y de testimonios que dan cuenta de un período histórico que para su autor no puede quedar en el olvido.

Seguel. El Rebelde, en su lado más político, nos invita a conocer nuestro pasado político, nuestros conflictos; nos invita a razonar nuestra sociedad a partir de sus desaciertos, equívocos o confusiones. Nos ayuda a entender que no nos encontramos en una sociedad paliativa, que las confrontaciones, por muy dolorosas que sean, finalmente existen. Que el retorno a la democracia, como bien lo indica su prólogo, no es el resultado único de un plebiscito de un SÍ o un No, sino también, de gestas y de hombres que su autor rescata de las penumbras del olvido.

1. AVANCES PARA LA INTEGRIDAD A PARTIR DEL REGLAMENTO DE ÉTICA DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL.
Francisco Sánchez

2. ENTRE ESTALLIDO Y PANDEMIA: NOTAS SOBRE EL PRIMER PERÍODO LEGISLATIVO POST BINOMINAL.
Jorge Mera

3. PERIODISMO LEGISLATIVO MULTIPLATAFORMA FRENTE A LOS ORÍGENES DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL.
Mauricio Burgos

4. DEMOCRACIAS MODERNAS QUE LEGISLAN ACCIONES AFIRMATIVAS: ENFOQUE EN DERECHOS HUMANOS Y VENTANAS DE OPORTUNIDADES.
Ingrid Figueroa

5. LAS COMISIONES INVESTIGADORAS EN CHILE Y ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONTROL PARLAMENTARIO.
Pablo Urquízar

6. RESEÑA: SEGUEL. EL REBELDE.
Germán Arriagada

ACADEMIA
PARLAMENTARIA
CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE CHILE