

La participación ciudadana en procesos constituyentes: experiencia comparada y la Convención Constitucional de Chile

Serie Estudios Nº 9-21, 13-12-2021

Compilado y editado por Mariano Ferrero y Víctor Soto

Textos elaborados por Mauricio Amar, Magdalena Cardemil, Mariano Ferrero, Marek Hoehn, Felipe Rivera y Víctor Soto

Resumen

Este estudio reúne diversas minutas e informes sobre la participación ciudadana en diversos procesos constituyentes elaborados por miembros de la Sección de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional en los últimos dos años. En particular, se muestran los casos de Colombia (1991), Ecuador (2007-2008), Bolivia (2006-2009), Islandia (2009-2013), Túnez (2011-2014) e Irlanda (2012-2021). Asimismo, se incluye una sistematización y análisis de los mecanismos de participación incluidos en los reglamentos de la Convención Constitucional chilena. Los trabajos se encuentran precedidos por un estudio preliminar que conceptualiza la participación ciudadana, establece una tipología de la misma y da cuenta de su relevancia en cuanto derecho fundamental y para la teoría de la democracia.

Tabla de contenido

Presentación	3
Estudio preliminar	5
Participación ciudadana, fortalecimiento democrático y mecanismos de incidencia en los procesos constituyentes	6
La participación ciudadana en los procesos constituyentes comparados	32
Colombia: el caso de la Asamblea Constituyente de 1991	33
El proceso constituyente ecuatoriano (2007-2008).....	44
El proceso constituyente boliviano (2006-2009).....	51
El caso de Islandia (2009-2013)	62
El caso de Túnez (2011-2014).....	77
El proceso de reforma constitucional irlandés (2012-2021)	85
Mecanismos de participación en la elaboración de la nueva Constitución en el proceso constituyente de Chile	92

PRESENTACIÓN GENERAL

En los sistemas democráticos de todo el mundo, la desconfianza ciudadana en las instituciones políticas representativas se ha incrementado en las últimas décadas, de la mano con una mayor activación de la ciudadanía a través de formas de participación no institucional en movilizaciones y otras formas de acción colectiva para plantear directamente sus demandas y exigir ser parte en las decisiones que la afectan. En este marco, la participación ciudadana se ha ido incorporando en los sistemas políticos, a distintos niveles, con mecanismos de democracia directa y deliberativa que dan cabida a la intervención ciudadana en los asuntos públicos.

En ese contexto, los procesos constituyentes no han estado ajenos a estas tendencias y la experiencia comparada muestra que los estándares de inclusión y participación ciudadana en ellos se han reforzado. En distintos procesos de cambio constitucional se han adoptado mecanismos participatorios otorgando a las y los ciudadanos la oportunidad de incidir -en grados y formas diversas- en la elaboración de un nuevo texto constitucional.

El presente estudio reúne distintas minutas e informes sobre la participación ciudadana en los procesos constituyentes que han sido desarrolladas por integrantes de la Sección de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional durante los últimos dos años. Esta compilación tiene dos objetivos:

i) aportar a la comprensión de la señalada demanda ciudadana por una participación más directa en la formación de la voluntad política; y

ii) entregar al lector un abanico de experiencias constituyentes en el derecho comparado que puedan servir para ilustrar el proceso en el cual Chile se encuentra actualmente inmerso.

En ese sentido, como se podrá apreciar, este estudio se enmarca en la preocupación de la Biblioteca del Congreso Nacional por aportar al debate ciudadano en torno al proceso constituyente.

Se inicia, pues, este trabajo con un estudio preliminar donde se conceptualiza la participación ciudadana, con el objeto de entregar al lector herramientas útiles que le permitan captar las múltiples dimensiones del problema, a partir de la abundante literatura existente. Así, por ejemplo, se revisa la configuración de un verdadero derecho fundamental a participar en los asuntos públicos a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. Central para este análisis es, también, la vinculación del elemento participativo con la democracia. De esta forma, se despejan posibles dudas sobre conceptos como democracia participativa, democracia deliberativa y participación incidente. Y, finalmente, se revisan los principales mecanismos de participación que se han utilizado en los procesos constituyentes contemporáneos y se da cuenta de su posible vinculación con resultados virtuosos.

Posteriormente, se hace una revisión de siete casos, en orden cronológico. Comenzamos con Colombia y su proceso constituyente de 1991. Aquí se plantean la compleja dinámica entre una voluntad política que va de abajo hacia arriba y los intentos de cooptación de esta voluntad por parte de los partidos políticos tradicionales.

Luego pasamos a analizar el caso de Ecuador, donde se vislumbra una brecha entre lo que fue una participación ciudadana robusta y su escasa traducción en normas constitucionales concretas (en otras palabras, la falta de incidencia de los abundantes esfuerzos participativos de la ciudadanía en el texto final).

Pasamos después al caso de Bolivia, donde se analiza en detalle la dinámica participativa del proceso constituyente, apreciándose, entre otras cosas, las tensiones entre los intentos gubernamentales de dirigir el proceso y la gran cantidad de iniciativas ciudadanas y de organizaciones sociales que se intentó plasmar en el texto constitucional.

Más adelante se analiza el caso de Islandia. La conclusión del investigador es que, si bien en cuanto a sus resultados suele ser considerado como un caso frustrado, se trata de un proceso innovador que deja una serie de aprendizajes para el resto del mundo.

Por otro lado, se analiza el caso de Túnez, considerado como un proceso exitoso dentro de la órbita de países que protagonizaron la llamada "primavera árabe". Aquí se enfatizan sobre todo los posibles paralelos con la situación chilena, entendiéndose como un proceso constituyente derivado de una revuelta social.

Para concluir con la experiencia comparada, se revisa el caso irlandés, donde se ha buscado la creación de un mecanismo de cambio constitucional que combine elementos participativos y representativos. El resultado ha consistido en reformas a la Constitución, tramitadas por órganos representativos y refrendados en varios casos por el pueblo.

Finalmente, se incluye un informe de reciente elaboración que sintetiza y sistematiza, a la luz de lo visto especialmente en el estudio preliminar, los mecanismos participativos ya consagrados en los diversos reglamentos de la Convención Constitucional chilena.

En general, las diversas investigaciones dan cuenta de la permanente búsqueda de un equilibrio entre la participación y la representación política tradicional. Por otra parte, una visión de conjunto nos puede llevar a afirmar que las características del modelo de participación utilizado en cada caso varían de acuerdo al contexto político del proceso constituyente. Se trata, en efecto, de procesos políticos complejos, donde la forma y el fondo tienden a estar relacionados. En cada caso el desafío pareciera ser traducir la voluntad política de cambios -manifestada a través de revueltas o movimientos populares- en instituciones políticas estables en el tiempo y que cuenten con la máxima legitimidad posible.

ESTUDIO PRELIMINAR

Participación ciudadana, fortalecimiento democrático y mecanismos de incidencia en los procesos constituyentes

Por Mariano Ferrero y Víctor Soto

En las últimas décadas, se ha evidenciado una tendencia global a la desconfianza ciudadana en las instituciones tradicionales de la democracia representativa. En paralelo, la ciudadanía ha participado, con mayor o menor intensidad, en movilizaciones y formas de acción colectiva para hacer oír su voz, plantear sus demandas, y reivindicar una mayor capacidad de intervención en los asuntos públicos. En este contexto, los sistemas políticos han ido incorporando crecientemente un conjunto de mecanismos de democracia directa y deliberativa para canalizar la participación ciudadana en los procesos decisorios tanto a nivel nacional como local, para mejorar la eficacia y la legitimidad.¹

Por otro lado, la participación ciudadana en los asuntos públicos es, conceptualmente, consustancial a la idea democrática. La intervención de los gobernados en el gobierno de su sociedad está presente en el lema "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". A su vez, para que exista un régimen estatal democrático se requiere de la existencia de una comunidad de ciudadanos como su contracara societal, en tanto son los ciudadanos la fuente de la autoridad invocada por el Estado y el gobierno. Enfocado desde la noción de ciudadanía, remite a pensar en el grado en que las personas están participando en una determinada sociedad, no sólo en cuanto a 'ser parte' de la sociedad sino también a 'tomar parte' en la vida colectiva de esa sociedad y, en particular, en las decisiones que ella adopta. Es decir, el componente activo de la participación (ciudadana) es integral a la condición de ciudadanía, e incluso puede decirse que es esencial.²

En este sentido, puede sostenerse que el ciudadano, antes que un mero titular de derechos conferidos y provistos por el Estado, es un sujeto que tiene la potestad de participar en los asuntos públicos, de la comunidad, y contribuir a satisfacer determinados objetivos comunes. Los mecanismos participativos son un instrumento significativo para ampliar y fortalecer la democracia no solamente porque promueven la influencia, directa o indirecta, en la definición de los asuntos públicos, sino también porque favorece la deliberación pública, la rendición de cuentas de los representantes, y la educación cívica. Desde diversas perspectivas, la incorporación de las formas participativas en los sistemas políticos puede ser vista como un complemento de la

¹ WELP, Yanina, "La participación ciudadana como compromiso democrático", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, N° 10, julio-diciembre 2016, pp. 97-121, en p. 99.

² FERRERO, Mariano, *Democracia, ciudadanía y participación: nociones clave en el desarrollo de las instituciones parlamentarias*, Serie Informes N° 30-15, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, Septiembre 2015, pp. 11-12.

democracia representativa o como una transformación institucional que reequilibre los componentes participativos y representativos del sistema democrático.³

Los procesos constituyentes son momentos clave en la vida política de las sociedades en tanto implican redefinir el pacto social que funda su convivencia democrática a través de la elaboración de una Constitución. En el último tiempo se ha observado una tendencia creciente a nivel mundial a incorporar una participación ciudadana mucho más intensa que en épocas precedentes, cuando quedaba limitada - cuando ello ocurría- a un plebiscito ratificatorio final. Por el contrario, por muchas de las mismas razones que han impulsado los mecanismos participativos en la política normal, los estándares de inclusión y participación ciudadana se han tornado mucho más exigentes para la legitimidad de los procesos constituyentes contemporáneos tal como lo constatará el PNUD en un documentado estudio comparado⁴, abriendo tiempos de "constitucionalismo participativo".⁵

1. Aproximaciones a la conceptualización de participación

En el núcleo del concepto de participación ciudadana se encuentra la idea de "tomar parte" de los asuntos públicos. A partir de esta idea se elaboran en la teoría política diversas acepciones, distinguiéndose una participación política, una participación social y una participación comunitaria, entre otras. Si bien cada cual provee un énfasis o especificaciones distintas, todas ellas apuntan al núcleo duro antes referido: la necesidad de las y los ciudadanos de "hacerse parte" de las decisiones que les afectan.

En ese sentido, la referencia a una participación social, en sentido amplio, implica la disposición a organizarse con otras personas, tanto al nivel comunitario más inmediato como en niveles sociales más amplios, para definir metas compartidas, proponer iniciativas, realizar tareas y lograr incidir en las decisiones políticas, con el fin de obtener ciertos beneficios colectivos. En un sentido más específico, se asocia con las formas de movilización social y acción colectiva que permiten al ciudadano tomar parte e incidir en lo que se decide sobre los asuntos públicos, en la vida política.

Esas distintas formas de participación social y comunitaria, que se dan en el marco de las organizaciones voluntarias de la sociedad civil no constituyen, propiamente, la

³ WELP, Yanina, "Participación ciudadana, poder y democracia: apuntes para un debate", *Revista Democracia Participativa*, N° 1, Noviembre 2018, disponible en: <https://www.dparticipativa.org/single-post/2018/05/07/Participaci%C3%B3n-ciudadana-poder-y-democracia-apuntes-para-un-debate> [acc. 03/11/21].

⁴ PNUD, *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago, septiembre 2015, pp. 14-15.

⁵ PEÑA, Marisol, "Mecanismos de participación ciudadana en la Convención Constitucional", *Temas de la Agenda Pública*, Año 16, N° 141, junio 2021, Centro de Políticas Públicas UC, pp. 1-11, en p. 5.

participación ciudadana que aquí se analiza. Sin embargo, la existencia de este tejido asociativo y comunitario es un activo social relevante, establece lazos de confianza y cooperación entre las personas, desarrolla experiencias colaborativas y organizativas, y ofrece oportunidades para que se articulen iniciativas ciudadanas participativas.⁶ El tipo de *participación ciudadana* que, específicamente, usaremos se sitúa básicamente en el ámbito de la “participación política” e implica ir más allá de la “participación electoral” en períodos regulares de elecciones, e incluso de la adscripción a organizaciones partidarias.

Por ello, si bien existen diversas definiciones de este término, optaremos por el de María Laura Eberhardt debido a su carácter abarcador. La autora define este tipo de participación como “toda acción individual o colectiva que pretende provocar/producir -de forma directa o indirecta- algún tipo de resultado político en los distintos niveles del sistema político”.⁷ De esa forma, remite a la acción de ciudadanos comunes y ordinarios, fuera de las élites políticas, actuando individualmente o como parte de organizaciones de la sociedad civil, dirigida a tener acceso e incidir en las decisiones sobre los asuntos públicos de manera independiente y autónoma, es decir, sin formar parte de partidos políticos ni ser funcionarios de la administración pública.

Este mismo tipo de definición es sostenida por el PNUD, que entiende la participación ciudadana como “un proceso amplio que contempla el involucramiento en los asuntos públicos o colectivos a nivel comunitario o nacional, en los diversos niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto”.⁸ Por cierto, una definición amplia como la expuesta incluye entre las formas de participación no sólo a las institucionales, sino también a las extrainstitucionales, como la protesta o el boicot, y, eventualmente, aquellas que sólo sirven a intereses individuales, como el lobby. Gianfranco Pasquino plantea una definición similar que, de hecho, permitiría incluir aquellas formas de participación que se encuentran fuera de lo legal, como la desobediencia civil. Esta definición también mira a los objetivos de la participación, la que puede apuntar a “conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de interés dominante”.⁹

Es evidente que **la participación ciudadana es un continuo y los elementos institucionales y extrainstitucionales tienen una relación dialógica**. Esta idea se puede apreciar en la teoría habermasiana del espacio público donde, si bien se distinguen los ámbitos del poder administrativo, el poder económico y la sociedad

⁶ FERRERO, Mariano, *Democracia, ciudadanía y participación...*, op. cit., p. 12.

⁷ EBERHARDT, María Laura, *Participación Política Directa en las Democracias Representativas Contemporáneas: los Mecanismos de Participación Ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de Maestría en Ciencia Política y Sociología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Argentina, Buenos Aires, 2007, p. 45; citada en: FERRERO, Mariano, HOEHN, Marek, y RIVERA, Felipe, *Participación ciudadana*, Serie Estudios N° 08-14, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, Noviembre 2014, p. 3, disponible en: https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=26251

⁸ PNUD, *Mecanismos de cambio constitucional...*, op. cit., p. 14.

⁹ PASQUINO, Gianfranco, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1994; citado en: FERRERO, Mariano; HOEHN, Marek; y RIVERA, Felipe, *Participación ciudadana*, op. cit., p. 14.

civil, la participación de esta última resulta clave en el proceso de legitimación del sistema político en su conjunto.¹⁰ Así, la legitimación –para Habermas- se forma en un movimiento dialéctico desde la *periferia* (desde la sociedad civil no vinculada directamente con los agentes estatales o los poderes económicos) hacia el centro. Pero como esta condición suele ser demasiado fuerte para ser cumplida por el funcionamiento normal de las democracias occidentales, se hace necesario romper la rutina del complejo parlamentario/gubernamental y conseguir un *funcionamiento extraordinario* de la democracia.

La sociedad civil no es –en este esquema- un simple reflejo de la sociedad económica; su núcleo institucional viene constituido por una “trama asociativa no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en la componente del mundo de la vida”.¹¹ Ella se estructura en torno a una serie de organizaciones y movimientos sociales que sirven como una verdadera *caja de resonancia* de los problemas sociales, transmitiéndolos en el espacio de la opinión pública crítica.¹²

Pero, ¿cómo se “socializa” en este sentido el sistema estatal? La respuesta de Habermas consiste en la valorización de los llamados *movimientos en escalada*¹³, es decir, los movimientos donde la sociedad civil irrumpe en el sistema burocrático, superando las barreras que el centro le había impuesto a la acción proveniente de la periferia. En otras palabras, se trata aquí de movimientos de protesta. El propio debate constituyente, originado a raíz de la revuelta de 2019, es un buen ejemplo de esto. Otro ejemplo práctico serían las sucesivas irrupciones del movimiento estudiantil, específicamente las de los años 2006 y 2011. En ambos casos, la iniciativa de reforma fue *exterior* al sistema; los manifestantes articularon un interés legítimo (educación pública gratuita, de calidad y sin fin de lucro) que generó un apoyo alto en ciertos sectores movilizados de la sociedad civil, y se produjo la suficiente presión para que el tema ingresara en la agenda pública. Si bien en estos casos concretos el centro burocrático no satisfizo de manera inmediata dichas demandas, es evidente que durante ambos procesos el movimiento fue exitoso en reconfigurar el debate público sobre la educación. Se genera, así, en el entender de Habermas, una verdadera *conciencia de crisis*, que modifica la estructuración incluso de los espacios públicos que previamente se encontraban cooptados por el aparato estatal.¹⁴

¹⁰ Lo que viene está adaptado de: SOTO, Víctor, *El derecho a la protesta*, Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, dirigida por Álvaro Tejos Canales, Universidad de Chile, Escuela de Derecho, Santiago, 2015, pp. 274-275.

¹¹ HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998, p. 447. La sociedad está compuesta, según Habermas, por dos ámbitos que se interrelacionan: el sistema y el mundo de la vida. El primero comprende a los poderes económicos y administrativos, regidos por la razón estratégica, mientras que el segundo tiene expresión en la sociedad civil y todos aquellos ámbitos sociales donde impera la razón comunicativa o formas de razón diferentes de la razón estratégica.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibid.*, pp. 461-463.

¹⁴ *Ibid.*, p. 463.

En los procesos constituyentes se pueden encontrar manifestaciones de esta participación no institucional en las que, a través de distintas acciones o iniciativas producto de la movilización social y política autónomas de la ciudadanía, se expresa la demanda de un nuevo orden constitucional. Estas formas de participación tienen efectos políticos notorios, generando lo que Bruce Ackerman denominara "momento constitucional", esto es, "un período específico en donde un actor político (persona, partido, institución, entre otros) significa o promueve un desafío para el statu quo constitucional vigente, y se caracteriza por venir acompañado de una intensa movilización popular y una ciudadanía involucrada políticamente".¹⁵ Esas energías iniciadoras de la ciudadanía tendrán, a su vez, la posibilidad de canalizarse a través de distintos mecanismos de participación institucional en el proceso constituyente, lo que ha venido aconteciendo cada vez con más frecuencia en distintos procesos de cambio constitucional en el mundo.

En cuanto a la participación ciudadana institucional, existen diversas modalidades de participación. Así, Nuria Cunill¹⁶ identifica dos grandes planos o ámbitos en los que recae esta participación: el plano estrictamente político y el plano de la gestión pública. La participación estrictamente política estaría vinculada con las actividades de gobierno (en otras palabras, con acciones decisorias), mientras que la participación ciudadana se daría a nivel de la administración, en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Por otro lado, la participación estrictamente política opera en tres niveles: macro, es decir, decisiones relacionadas con el nivel nacional y/o con la estructura del sistema político; intermedio, esto es, decisiones regionales y/o sectoriales; y de base, o sea decisiones relativas a grupos locales y/o reducidos en materias relacionadas con su vida cotidiana. En tanto, la participación en la gestión pública tendría dos grandes modalidades: consultiva y resolutive, las que a su vez operarían en tres posibles momentos: planificación, definición e implementación de la política.

Un tercer elemento a considerar es el origen del impulso a la participación. Al respecto, Nuria Cunill distingue entre (i) la implicación ciudadana y (ii) la acción ciudadana. Mientras en la primera el proceso participativo es iniciado y controlado por el Estado, con el fin de obtener apoyo para sus decisiones o para mejorar la entrega de bienes y servicios, en la segunda la participación es iniciada y controlada por los propios sujetos sociales. En otras palabras, mientras la implicación ciudadana opera de arriba (órganos estatales, autoridades) hacia abajo (ciudadanía), la acción ciudadana se da de abajo hacia arriba. Un ejemplo del primer tipo es el plebiscito convocado por las autoridades; uno del segundo, la iniciativa popular de ley (o de norma constitucional) que se presenta con un número de firmas ciudadanas.

Recientemente, en un estudio sobre las propuestas de reglamento para la Convención Constitucional emanadas de distintas instituciones, identificamos

¹⁵ PNUD, *Mecanismos de cambio constitucional...*, op. cit., p. 10; también en p. 16.

¹⁶ Esta descripción del pensamiento de la autora está tomada de: FERRERO, Mariano; HOEHN, Marek; y RIVERA, Felipe. "Participación ciudadana", Op. Cit.

precisamente una **participación dirigida** y una **participación autogenerada**. En ese sentido, constatamos que algunas propuestas estructuraban los mecanismos participativos exclusivamente de arriba hacia abajo, es decir, desde la Convención hacia los diversos grupos de la sociedad civil, en tanto otras combinaban ese tipo de participación con una participación de abajo hacia arriba, donde la Convención reconocía y recogía las propuestas construidas por las organizaciones ciudadanas.¹⁷

Un ejemplo de la primera visión lo constituían aquellas propuestas centradas en la información y difusión del trabajo de la Convención entre la ciudadanía (por ejemplo, a través del envío de informes o boletines a la ciudadanía) o a través de consultas. En tanto, un ejemplo del segundo tipo de participación lo constituían aquellas propuestas que reconocían los cabildos autoconvocados por los y las ciudadanas e incluían la iniciativa ciudadana de propuestas constitucionales dentro de los posibles canales de participación.

Por último, debe señalarse que los distintos instrumentos y mecanismos de participación ciudadana presentan diferencias en cuanto a sus objetivos que, a su vez, se traduce en grados o niveles de intensidad participatoria. Si bien existen múltiples propuestas de clasificación al respecto, la matriz presentada por la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) resulta ilustrativa de las diferencias entre modalidades de tipo informativo y consultivo, y otras con mayores niveles de incidencia o vinculatoriedad, ordenadas de menor a mayor intensidad participatoria.¹⁸

Tabla 1. Matriz de la Participación Pública - IAP2

	Meta o propósito de la participación	Promesa hecha al público	Técnicas o mecanismos típicos
INFORMAR	Proporcionar información equilibrada y objetiva al público, para ayudarlo a entender el problema, las alternativas, oportunidades y/o soluciones	Estarán informados	<ul style="list-style-type: none"> • cartillas o boletines • sitios web • jornadas de puertas abiertas
		Estarán informados, serán	<ul style="list-style-type: none"> • reuniones de órganos de gobierno abiertas

¹⁷ Véase: FERRERO, Mariano y SOTO, Víctor, *Análisis comparado de las propuestas de Reglamento para la Convención Constitucional: principios, dimensiones y temas*, Serie Estudios N° 03-21, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, Junio 2021, pp. 34-36, disponible en: https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=79591

¹⁸ IAP2, *Spectrum of Public Participation*, International Association for Public Participation, 2007, citado en: Karsten, Andreas, *Participation Models. Citizens, Youth, Online: A chase through the maze*, 2nd edition, November 2012, p. 25, en: <http://www.youthpolicy.org/library/documents/a-potpourri-of-participation-models/> [acc. 25/06/14].

CONSULTAR	Recibir opiniones y comentarios del público sobre análisis, alternativas y/o decisiones	escuchados y se tomarán en cuenta sus preocupaciones y aspiraciones; luego recibirán información sobre el modo en que los aportes influyeron en la decisión	al público, en que se reciben opiniones y comentarios sobre un proyecto o asunto (<i>Public comment</i>) • grupos focales (<i>Focus groups</i>) o grupos de discusión dirigido • encuestas • reuniones públicas, en general
INVOLUCRAR	Trabajar directamente con el público durante todo el proceso para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones se entiendan y consideren de un modo cabal	Trabajaremos con ustedes para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén reflejadas directamente en las alternativas que se elaboren, recibiendo después información sobre el modo en que los aportes del público influyeron en la decisión	• talleres, seminarios o reuniones de trabajo • encuestas o sondeos deliberativos (<i>Deliberative polling</i>)
COLABORAR	Asociarse con el público en cada aspecto de la decisión, incluyendo la elaboración de alternativas y la identificación de la solución preferida	Recurriremos a su consejo e innovación para formular las soluciones, e incorporaremos su consejo y recomendaciones en las decisiones en la mayor medida posible	• comités ciudadanos asesores • solución colaborativa de problemas (<i>Collaborative problem solving</i>), • método de mediación conocido como <i>Consensus-building</i> • proceso de toma de decisiones participatorio (por ej., presupuestos participativos)
EMPODERAR	Poner en manos del público la toma de la decisión definitiva	Implementaremos lo que ustedes decidan	• jurados ciudadanos • votaciones • decisión delegada

Fuente: Elaboración y traducción propia, en base a IAP2, 2007

2. El derecho a la participación y su promoción en el marco del Derecho Internacional

En el marco del Derecho Internacional contemporáneo, la protección y promoción de los derechos humanos constituye una obligación de la comunidad internacional según lo consagrado en la Carta de las Naciones Unidas. Sobre esas bases, se estableció la carta internacional de los derechos humanos, que se compone de la Declaración Universal de 1948, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, a la que deben sumarse un conjunto de convenciones internacionales que consagran una protección específica de derechos humanos a determinadas categorías de personas que experimentan formas de discriminación o exclusión que las han situado históricamente en desventaja.¹⁹

En esos distintos instrumentos jurídicos **se reconoce a la participación en los asuntos políticos y públicos como un derecho humano fundamental** que, de acuerdo al artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁰, se debe plasmar en que toda persona tiene:

- el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes
- el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país
- el derecho a participar en elecciones auténticas, periódicas, por sufragio universal, igual y secreto -u otro mecanismo equivalente que garantice la libertad del voto- que es la forma en que se expresa la voluntad del pueblo, que constituye la base de la autoridad del poder público

Por tanto, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos establece las bases para reconocer a la participación en los asuntos políticos y públicos como un principio para construir la gobernanza democrática, promover el estado de derecho, la inclusión social y el desarrollo, y fomentar todos los derechos humanos. De hecho, **es un derecho que permite el ejercicio pleno de muchos otros**, y a la vez está inextricablemente ligado a otros derechos humanos, como los derechos de asociación y reunión pacíficas, de libertad de opinión y expresión, y los derechos a la educación y la información.²¹

Asimismo, la estrecha vinculación entre el respeto a los derechos humanos, la promoción de la participación, y los fundamentos de sociedades democráticas queda reflejado en la Cumbre Mundial 2005 al consagrarse el valor universal de la

¹⁹ DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, 15ª ed., Tecnos, Madrid, 2007, pp. 291-297.

²⁰ NACIONES UNIDAS, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, Artículo 21.

²¹ ACNUDH, *El ACNUDH y la participación equitativa en la política y los asuntos públicos*, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/equalparticipation.aspx> [acc. 08/11/21].

democracia. Éste se basa “en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político, económico, social y cultural y su participación plena en todos los aspectos de su vida”; y “la democracia, el desarrollo y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente”.²²

Entre los antecedentes considerados en esa ocasión se halla la Declaración Universal sobre la Democracia adoptada en 1997 por la Unión Interparlamentaria (UIP), que establece que la democracia es un derecho fundamental del ciudadano y que se basa en el derecho de todas las personas a participar en la gestión de los asuntos públicos.²³ Para ello, destaca la relevancia de la participación electoral a través de elecciones libres y justas, para conformar las instituciones representativas, pero también valora una reglamentación equitativa, imparcial y no discriminatoria de la participación individual en los procesos democráticos y en la vida pública en todos los niveles. Más aún, enfatiza la necesidad de fomentar permanentemente condiciones para un “ejercicio auténtico de los derechos de participación, eliminando a la vez los obstáculos que eviten, obstaculicen o inhiban dicho ejercicio”, e impulsar “la descentralización del gobierno y la administración, que es tanto un derecho como una necesidad, y que permite ampliar la base de la participación pública”.²⁴

En el ámbito regional esta concepción se encuentra plasmada en la Carta Democrática Interamericana, documento que consolida la promoción de la democracia representativa como uno de los propósitos de la Organización de Estados Americanos (OEA). En las consideraciones iniciales, la Carta reconoce que “el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos”, lo que reafirma en su artículo 2 sosteniendo que “la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía”.²⁵

En consecuencia, se considera que la participación ciudadana en las decisiones relativas a su propio desarrollo es **tanto un derecho como una responsabilidad**, y que **la eliminación de toda forma de discriminación contribuye a fortalecer la participación y la democracia en general**. Por lo demás, se afirma que el pleno y efectivo ejercicio de la democracia tiene en la participación una condición necesaria, y se deben promover diversas formas participativas para fortalecer la democracia.²⁶

²² NACIONES UNIDAS, *Resolución 60/1. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 60º período de sesiones, Nueva York, 24 de octubre de 2005, A/RES/60/1, Punto 135, pp. 32-33.

²³ UIP, *Declaración Universal sobre la Democracia*, adoptada por el Consejo Interparlamentario de la Unión Interparlamentaria (UIP) en el marco de su 161ª sesión, El Cairo (Egipto), 16 de septiembre de 1997, Puntos 1 y 11, disponible en: https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/es_-_ddeclaration-web1.pdf [acc. 08/11/21].

²⁴ *Ibíd.*, Puntos 18 y 23.

²⁵ OEA, *Carta Democrática Interamericana*, aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Lima, 11 de septiembre de 2001, pp. 1 y 4.

²⁶ *Ibíd.*, Artículos 6 y 9, pp. 4-5.

La consagración normativa del derecho a la participación a nivel regional está dado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)²⁷, cuyo artículo 23 lo establece en términos muy similares a la Declaración Universal y, también, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En este instrumento jurídico de alcance universal, se establece que a todos los ciudadanos -sin discriminación alguna entre todas las personas que se encuentren en el territorio de un Estado- se les reconocen los derechos a la participación en contextos electorales y no electorales, y en el acceso a las funciones públicas.²⁸ Por su parte, el Comité de Derechos Políticos -establecido por el Pacto- emitió en 1996 una Observación general interpretativa (Nº 25) en que se definen y especifican las obligaciones de los Estados Parte en relación al derecho a la participación en sus distintas dimensiones, y se señala que las condiciones y restricciones impuestas a su goce y ejercicio son de carácter excepcional y en base a fundamentos razonables y no discriminatorios.²⁹

Sobre esa base normativa, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha venido dedicando una atención creciente a la participación equitativa en la política y los asuntos públicos. Bajo el mandato del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, desarrolló dos informes sobre la promoción y aplicación de este derecho, así como en relación a los obstáculos que estorban la participación equitativa.³⁰ En lo relativo a la participación electoral, tanto de carácter directa (votar en referendos y ser candidato y/o representante electo) como indirecta (votar en elecciones y participar en la toma de decisiones mediante el debate público), constatan la tendencia creciente a considerar que las restricciones o privaciones de gran alcance son incompatibles con las garantías de igualdad y no

²⁷ OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969 (en vigor desde 18 de julio de 1978), Artículo 23, p. 8, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convencio%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf [acc. 08/11/21].

²⁸ NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 (en vigor desde 23 de marzo de 1976), Artículo 25, p. 9, en: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf [acc. 08/11/21].

²⁹ COMITÉ DE DERECHOS POLÍTICOS, *Comentario General Nº 25 (57)*, aprobado por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su 1510º sesión (57º período de sesiones), 12 de julio de 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=es [acc. 08/11/21].

³⁰ ACNUDH, *Factores que obstaculizan la participación política en condiciones de igualdad y medidas para superar esas trabas*, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 27º período de sesiones, distribuido 30 de junio de 2014, A/HRC/27/29, disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/27/29> [acc. 08/11/21]; ACNUDH, *Promotion, protection and implementation of the right to participate in public affairs in the context of the existing human rights law: best practices, experiences, challenges and ways to overcome them*, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, delivered to the Human Rights Council on its 30th session, distributed 23 July 2015, A/HRC/30/26, disponible en: <https://undocs.org/A/HRC/30/26> [acc. 08/11/21].

discriminación. Por su parte, destacan que el Comité de Derechos Humanos y otros mecanismos internacionales han interpretado la participación “en la dirección de los asuntos públicos” con un sentido amplio reconociendo, cada vez con mayor frecuencia, “los derechos de todas las personas a participar plenamente en los procesos públicos de adopción de decisiones que les conciernen y a ejercer efectivamente su influencia en ellos”³¹ mediante la consulta oportuna, la formulación de críticas y la presentación de propuestas.

Asimismo, señalan que ciertos derechos humanos están estrechamente vinculados al derecho de participación política y pública, ya que cumplen una función de apoyo y facilitación para su goce y ejercicio en igualdad de condiciones, tales como el derecho de reunión y de asociación pacíficos, de opinión y de expresión, y el derecho a la información y a la educación. Por ello, se ha interpretado que todas las medidas positivas destinadas a garantizar el disfrute pleno de aquél deben acompañarse de estrategias que aseguren la promoción y protección de éstos. Por último, se ha enfatizado la necesidad de abordar la existencia de numerosos obstáculos que impiden o imposibilitan la participación política y pública en condiciones equitativas por la discriminación formal o sustantiva, directa o indirecta, que afecta a diferentes grupos sociales privándolos de ejercer plenamente sus derechos. Para hacer frente y subsanar estas discriminaciones, sostienen que “los Estados deben adoptar medidas especiales (o de acción afirmativa) de carácter temporal para atenuar o eliminar las condiciones que perpetúan las desigualdades sustantivas”.³²

Más recientemente, en 2018, el Consejo de Derechos Humanos aprobó por consenso las Directrices sobre Participación elaboradas por ACNUDH -tras realizar un proceso de consultas regionales, y en base a su trabajo previo. En este documento se sistematizan los principios básicos relativos a la participación política y pública, se abordan las distintas dimensiones de este derecho y se formulan recomendaciones prácticas en torno a la participación en contextos electorales y no electorales. Su propósito es servir de orientación para los Estados en la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública.³³

Estas directrices aspiran a contribuir al logro de una participación significativa, que requiere un compromiso de largo plazo de las autoridades públicas asociado a un cambio en la mentalidad y la forma de hacer las cosas. En particular, afirma que debe reconocerse el derecho a participar “como un proceso continuo que requiere una interacción abierta y honesta entre las autoridades públicas y todos los miembros de la sociedad, incluidos los que corren mayor riesgo de ser marginados o discriminados”.³⁴ En ese sentido, es también un aporte al cumplimiento de la Agenda

³¹ ACNUDH, *Factores que obstaculizan...*, op. cit., p. 7.

³² *Ibid.*, p. 12.

³³ ACNUDH, *Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Naciones Unidas, Ginebra, 2018, en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web_SP.pdf [acc. 08/11/21].

³⁴ *Ibid.*, p. 7.

2030 de Desarrollo Sostenible que promueve la participación en varios de sus objetivos y metas pero, especialmente, la contempla como parte del ODS 16 que busca construir sociedades pacíficas e inclusivas, e incluye una meta (16.7) orientada a garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas, que respondan a las necesidades, en todos los niveles.³⁵

3. Participación ciudadana y los modelos de democracia

Por un momento, es relevante recordar que la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos no es sólo un aspecto, una cualidad más del sistema democrático, sino que ella constituye el **régimen mismo de la democracia**. Si se piensa en el modelo de la democracia antigua, debe señalarse que, según Castoriadis, en la base del "hallazgo" democrático ateniense estaba la idea de un sistema que permitía a los ciudadanos darse sus propias normas y cuestionar las bases de su propia sociedad. Un principio capital sustentaba esta construcción: la **isonomía**, definida como igualdad ante la ley, igualdad que implicaba mucho más que una mera igualdad *formal*. En realidad, ella se resumía "no en el hecho de otorgar "derechos" iguales pasivos, sino en la **participación general activa** en los asuntos públicos".³⁶ Así, recordaba que, por ejemplo, si un ciudadano se negaba a tomar parte de las luchas políticas de la ciudad se convertía en *atimos*, lo que significa que perdía sus derechos políticos. En este sentido, la isonomía implicaba que el poder mismo era algo que se ejercía en común. Como todos los ciudadanos eran iguales, todos podían tomar parte de las decisiones públicas, todos podían ser elegidos para ejercer la función de mando.

Por su parte, el modelo de la democracia moderna es muy distinto, tanto a nivel de escala, en su forma organizativa, y en cuanto a sus principios constitutivos tales como la idea de los *derechos fundamentales*, que era totalmente ajena al pensamiento griego. En este sentido, la modernidad es, en palabras de Norberto Bobbio, "el tiempo de los derechos"³⁷ lo que implica un cambio de perspectiva en el modo de representarse la relación política entre gobernantes y gobernados. De hecho, ésta pasa a ser observada, cada vez más, desde el punto de vista de los derechos de los ciudadanos, que van incluyendo distintos componentes en términos de derechos civiles, políticos y sociales.³⁸ De ellos, la participación ciudadana se halla ligada íntimamente con el ejercicio de los derechos políticos, en tanto los otros dos tipos de derechos se refieren a las condiciones que favorecen el ejercicio efectivo pleno de los derechos inherentes a la condición política de ciudadano.³⁹

³⁵ NACIONES UNIDAS, *Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 70º período de sesiones, 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, p. 29.

³⁶ CASTORIADIS, Cornelius, *Los dominios del hombre. Las encrucijadas del laberinto*, Gedisa, Barcelona, 2005, p. 117.

³⁷ BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Editorial Sistema, Madrid, 1991.

³⁸ MARSHALL, Thomas H.; "Ciudadanía y clase social" [1950], en: MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, T., *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 13-82.

³⁹ Para Habermas, son prerrequisitos necesarios pero no suficientes ya que "los derechos

En la democracia moderna, el nivel de escala nacional constituye un factor explicativo relevante para la consolidación de una forma organizativa basada en el **principio de la representación**.⁴⁰ Así, ante la imposibilidad de una participación directa del pueblo en una asamblea nacional, se asume como elemento central de la democracia que el pueblo elija periódicamente a sus representantes. Ahora bien, el modelo democrático representativo ha experimentado una evolución histórica que llevó, durante el siglo XX, a que la representación de la ciudadanía se canalizara a través de los partidos políticos. La creciente desconfianza en los mecanismos representativos partidarios conduce a cuestionarse, a la vez, que el ejercicio de los derechos políticos quedara circunscrito a la 'participación electoral' abriendo una disputa aún no resuelta sobre el estatus de la representación. ¿Debe la ciudadanía desentenderse de su participación en los asuntos públicos o, al menos, replegarse para facilitar la labor de sus representantes? ¿Cómo se interrelacionan la representación y la participación? La respuesta variará según el modelo de democracia que se defiende. Con todo, en casi todos los modelos de democracia que se presentan hoy en día, **la participación es un elemento ineludible, ya sea como complemento necesario de la representación, ya sea como auténtico núcleo del paradigma democrático**.⁴¹

Según Bockenförde, no se puede reducir la "participación directa de la ciudadanía a un momento único, la legitimación constitucional, y que este orden pueda ser considerado como algo "autónomo", independiente de una continua legitimación del pueblo. Por el contrario, las convicciones jurídicas y políticas deben buscar los mecanismos para actualizarse de manera permanente. De no ser así, la constitución misma entraría en un proceso de "erosión" y "su normatividad se desvanecería" entre pretensiones políticas contradictorias que no logran expresarse a través de un debate deliberativo".⁴² En otras palabras, **la legitimación del Estado democrático debe ser entendida como un proceso continuo**, debido a la misma promesa participativa que entraña el concepto de democracia.

Así, frente a la noción de democracia representativa se han levantado diversos modelos que la desafían o la complementan. Un caso importante es la **democracia participativa**, de la cual a su vez se derivan diversas modalidades que han marcado el debate teórico en los últimos años. La democracia participativa implica el cruce de la democracia representativa con mecanismos de democracia directa -en sentido

liberales o negativos y los derechos sociales o positivos también pueden ser otorgados por una autoridad paternalista. En principio, entonces, el 'imperio de la ley' y el 'Estado de bienestar' pueden existir sin la existencia concomitante de una democracia"; y "sólo los derechos políticos de participación dotan al ciudadano de esa capacidad" (de ser plenamente ciudadano). Ver: HABERMAS, Jürgen, "Citizenship and national identity", en: VAN STEENBERGEN, B. (Ed.); *The Condition of Citizenship*, Sage, London, 1994, pp. 20-35, en p. 31.

⁴⁰ MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

⁴¹ BECKER, Sebastián, *Análisis deliberativo a la participación en procesos constituyentes: el caso chileno (2015-2018)*, Tesis para optar al grado de magister en derecho con mención derecho público, Universidad de Chile, 2018, p. 19.

⁴² SOTO BARRIENTOS, Francisco, *El desafío de la participación. Referendo e iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa*, LOM, Santiago, 2013, p. 23.

estricto o amplio.⁴³ A juicio de Soto Barrientos, se puede definir como “el conjunto de instituciones que permite la intervención de sujetos, sean ciudadanos u organizaciones, en procedimientos administrativos, legislativos o parlamentarios de interés público, pese a que la decisión definitiva sea tomada finalmente por el órgano facultado para ello”.⁴⁴ Más aún, se debe destacar que esta caracterización engloba la participación individual de las personas con aquella que realizan quienes representan a actores sociales de tipo colectivo, como los sindicatos o los gremios empresariales, cuya participación directa en procesos decisorios junto al gobierno se suele denominar en algunos enfoques como “democracia asociativa”.⁴⁵

Con todo, esto da cuenta de un modelo formal, que no nos explica mucho acerca de los objetivos y principios que regirán la participación. En este punto aparecen, entre otros modelos, la **democracia radical** y la **democracia deliberativa**. La democracia radical plantea una nueva forma de entender el proceso político democrático en el marco de una sociedad pluralista. Se critica, bajo esta visión, la idea de neutralidad de la esfera pública y de igualdad ante la ley -que sería un concepto engañoso, debido a la existencia de extremas desigualdades al interior de la sociedad-, promoviéndose un sistema que permita el desarrollo de las diversas identidades políticas en conflicto (el disenso, en otras palabras). Esta propuesta, en realidad, no se materializa en un modelo particular, sino más bien plantea un modelo que canalice y permita resolver los conflictos sociales. Así, la participación tiene relevancia en la medida que existan espacios donde se puedan “visibilizar tales conflictos y lograr mecanismos de emancipación de las hegemonías dadas socialmente”.⁴⁶

Por su lado, el modelo de democracia deliberativa pone su énfasis en *cómo* se toman las decisiones.⁴⁷ Se trata de una propuesta normativa sobre cómo la democracia es capaz de llegar a decisiones justas y/o verdaderas. Para ello, se enfatiza la existencia de procedimientos que involucren a los diversos actores sociales y que apunten a la creación de un consenso. Como expresa Adela Cortina, según estas visiones “la legitimidad de la democracia estriba en la capacidad o la oportunidad que tienen los sujetos de las decisiones colectivas de participar en deliberaciones efectivas; las exigencias tienen que justificarse de modo que la gente,

⁴³ En sentido estricto, refiere a instrumentos que implican el voto, esto es, de tipo plebiscitario; en sentido amplio, abarca otras formas de participación ciudadana de tipo deliberativo. Al respecto, LISSIDINI, Alicia, *¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios*, Documento de trabajo N° 27, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Buenos Aires, Noviembre de 2007, p. 3.

⁴⁴ SOTO BARRIENTOS, Francisco, *El desafío de la participación...*, op. cit., p. 25.

⁴⁵ HIRST, Paul, *Associative democracy. New forms of social and economic governance*, Polity Press, Cambridge, 1994.

⁴⁶ BECKER, Sebastián, *Análisis deliberativo...*, op. cit., p. 23. Para ello, afirma Chantal Mouffe, “el objetivo de una política democrática no es erradicar el poder, sino multiplicar los espacios en los que las relaciones de poder estarán abiertas a la contestación democrática”. Ver: MOUFFE, Chantal, *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, Barcelona, 1999, p. 24.

⁴⁷ BECKER, Sebastián, *Análisis deliberativo...*, op. cit., p. 24.

reflexionando sobre ellas, pueda aceptarlas".⁴⁸ Por cierto, esta idea amplia ha dado pie a diversas versiones del modelo. Planteándose los mismos objetivos generales, los autores pueden diferir profundamente en las características que debería presentar una democracia deliberativa.

Así, por ejemplo, Jon Elster pone énfasis en la racionalidad, imparcialidad y la calidad de la argumentación por sobre la inclusión de actores diversos y la publicidad de los debates (valores que quedan supeditados a los anteriores o incluso relativizados).⁴⁹ Otros autores, ponen en el centro precisamente la inclusión y la publicidad. Incluso, autores como Iris Young, consideran que el intercambio de ideas llevado a cabo en una democracia deliberativa debiera ser "más ruidoso, desordenado y descentrado", incorporando dentro del abanico de acciones válidas a las protestas y performances, con el objeto de discutir no sólo la política pública reclamada, sino también las bases estructurales de la sociedad.⁵⁰ En definitiva, existen diversas visiones -a veces contrapuestas- de la democracia deliberativa. Lo que se puede sacar en limpio de todas ellas es que es una tesis normativa -*crítica*, podríamos añadir- que, en sus diversas formulaciones, promueve la participación ciudadana precisamente como una **vía para ampliar los consensos al interior de sociedades pluralistas**.

En un plano más operativo, los modelos de democracia participativa se diferencian según el modo en que combinan distintos instrumentos de participación de tipo plebiscitario -o democracia directa *stricto sensu*- y otros mecanismos participativos de carácter deliberativo. El primer tipo de instrumentos operan en el momento de la decisión, tienen un carácter más unidireccional y de implementación individual; por el contrario, el otro tipo de mecanismos se aplica como parte de un proceso colectivo de diálogo y definición de prioridades, opciones, y modalidades que podría considerar la decisión. Mientras los plebiscitos y referendos⁵¹ son ejemplos del primer tipo, los mecanismos de consulta, las audiencias públicas, y toda una serie de instituciones de participación ciudadana deliberativa o de iniciativas ciudadanas (de ley o de norma constitucional)⁵² son manifestaciones del otro formato.

En su conjunto, estos distintos instrumentos permiten la expresión de la ciudadanía en distintos grados de intensidad participativa que, como se señaló anteriormente, se

⁴⁸ CORTINA, Adela, "Democracia deliberativa", en: RUBIO CARRACEDO, José, SALMERÓN, Ana María, y TOSCADO MÉNDEZ, Manuel (Eds.), *Ética, ciudadanía y democracia*, Contrastes, Málaga, 2007, p. 145.

⁴⁹ BECKER, Sebastián, *Análisis deliberativo...*, op. cit., p. 33.

⁵⁰ YOUNG, Iris M., "Activist Challenges to Deliberative Democracy", *Political Theory*, Vol. 29, N° 5, October 2001, pp. 670-690, en p. 688 (la traducción es nuestra).

⁵¹ Soto Barrientos entiende los plebiscitos como consultas sobre temas de política, y los referendos como requisitos de validez de ciertas normas legales o constitucionales; ver: SOTO BARRIENTOS, Francisco, *El desafío de la participación...*, op. cit., pp. 24-25. Por otra parte, Lissidini distingue un conjunto de referendos: de tipo constitucional, de carácter abrogatorio de una ley (o "veto popular"), además de referendos por iniciativa ciudadana (o "legislación directa"), de tipo consultivo (o plebiscito), y de revocatoria de mandato. Ver: LISSIDINI, Alicia, *¿Cómo investigar...*, op. cit., pp. 3-4.

⁵² WELP, Yanina, "Participación ciudadana, poder y democracia...", op. cit., pp. 3-6.

mueve entre un nivel consultivo a otro resolutorio o vinculante, pasando por formas de incidencia efectiva a través del involucramiento y la colaboración. En este sentido, se ha enfatizado últimamente la llamada **participación incidente** como un tipo de participación que trasciende las formas consultivas, insertándose en los momentos deliberativos del proceso decisional, a través de la construcción de poder social y diálogo en la ciudadanía y de las autoridades con ella.⁵³ Se trata de una fórmula participativa que establece un **vínculo bidireccional entre los representantes y la ciudadanía**, lo cual permite -en palabras de Jordán y Figueroa- realizar dos objetivos importantes: i) hacer posible la influencia de la ciudadanía en las decisiones públicas; y ii) fortalecer el mandato de representación.

Respecto del primer objetivo, que la ciudadanía influya quiere decir que su participación tiene "la cualidad y efecto de repercutir en la redacción" del proyecto normativo respectivo.⁵⁴ El segundo objetivo, en tanto, supone que "el representante es un agente que canaliza con libertad los intereses e inquietudes generales de la ciudadanía en la deliberación política" según lo expresara Bobbio.⁵⁵ En este punto, para los autores, la participación ciudadana "no altera el mandato de representación, sino que incorpora contenidos referenciales con responsabilidad política a ella. La incidencia otorga mayor densidad sustancial a la representación, con base a la cual el agente canaliza los intereses generales de la ciudadanía".⁵⁶

Vista desde el ángulo de la ciudadanía, puede entenderse, en términos generales, que la participación incidente implica una **metodología que no sólo permite indicar qué piensa la ciudadanía, sino que obliga a los actores del sistema a hacerse cargo de aquello**, debiendo debatirse efectivamente sobre las propuestas ciudadanas. Por cierto, esto no significa que dichas propuestas deban ser necesariamente incorporadas en el texto debatido, ya que la decisión final les corresponderá a los representantes.⁵⁷ En este sentido, Danae Mlynarz -polítóloga que integra la Red para la Participación- sostiene que es relevante que se conforme un sistema de participación ciudadana, en que exista una comisión con *expertise* para sistematizar todos los aportes de la ciudadanía. De ese modo, se asegura la

⁵³ MONTECINOS, Egon, "Participación ciudadana en la gestión pública: ¿vinculante o incidente?", *El Mostrador*, 21 de julio de 2018, en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/07/21/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica-vinculante-o-incidente/> [acc. 27/10/21].

⁵⁴ JORDÁN, Tomás, y FIGUEROA, Pamela, *El proceso constituyente abierto a la ciudadanía: el modelo chileno de cambio constitucional*, ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14-17 nov. 2017, p. 7. Disponible en línea en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/D87A13FB879711F8052582790078D92F/\\$FILE/jordadia.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/D87A13FB879711F8052582790078D92F/$FILE/jordadia.pdf) [acc. 08/11/21].

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Hemos tomado esta caracterización de la participación incidente de la exposición de María Cristina Escudero en el seminario sobre Reglamento de la Convención Constitucional y Participación Ciudadana organizada por el centro de estudios CONFLUIR, el 25-03-2021, sobre el que profundizó luego en la sesión ad hoc sobre reglamento organizado por la Biblioteca del Congreso Nacional y EuroSocial en el marco del ciclo de webinarios "Diálogos Constitucionales Chile-Unión Europea", realizada el día 31 de marzo de 2021.

“trazabilidad del proceso participativo” para que, al final de la redacción del texto [constitucional] podamos saber de qué forma la participación ciudadana quedó reflejada”.⁵⁸ Entre los mecanismos de participación ciudadana incidente que considera para la Convención Constitucional menciona los encuentros locales autoconvocados, las iniciativas ciudadanas de normas, los encuentros periódicos de rendición de cuentas, entre otros.

4. Participación ciudadana en los procesos constituyentes

En las democracias contemporáneas es cada vez menos aceptable que la ciudadanía no esté involucrada a través de distintos mecanismos participativos en la toma de decisiones.⁵⁹ Esta tendencia es igualmente visible en relación a los momentos de cambio constitucional que, a diferencia del pasado, han ido dejando de ser el coto reservado de expertos y/o de la elite política, para dar lugar a procesos de elaboración constitucional con más deliberación e inclusividad. En este contexto, la participación en los procesos constituyentes viene a dotar de mayor transparencia, eficacia y legitimidad no sólo al resultado sino también al procedimiento que conduce a dotarse de un nuevo texto constitucional.

El problema de fondo que se juega en un proceso constituyente es el problema de la legitimidad: bajo qué condiciones la comunidad política y sus líderes reconocerán ciertas normas como “constitucionales”, es decir, como dotadas de una mayor autoridad que otras normas producidas por el Estado y que, por tanto, son capaces de limitar la acción de los poderes públicos.⁶⁰ Para que la nueva Constitución tenga esta autoridad y ella se mantenga en el tiempo, **el proceso mismo debe ser considerado legítimo e, idealmente, virtuoso** por la mayor parte de la ciudadanía. En el mismo sentido, analizando la elaboración constitucional en el contexto de sociedades post-conflicto, se constata la tendencia hacia procesos inclusivos y participativos. De ese modo, dando voz a las demandas ciudadanas, permite construir confianza, transparencia y legitimidad, a la vez que fomenta

⁵⁸ DELGADO, Francisca, Danae Mlynarz: “Se necesita la trazabilidad del proceso constitucional para que al final de la redacción, podamos saber de qué forma la participación ciudadana quedó reflejada”, Razones Editoriales - Radio USACH, viernes 23 de julio de 2021, disponible en: <https://www.radiousach.cl/noticias/lo-mas-reciente/danae-mlynarz-se-necesita-la-trazabilidad-del-proceso-constitucional> [acc. 27/07/21]; RADIO USACH, Danae Mlynarz y CC: “Buscamos espacios de participación ciudadana incidentes en la toma de decisiones” con descentralización, transparencia y acceso a la información, Sin Tacos Ni Corbatas - Radio USACH, jueves 22 de abril de 2021, en: <https://www.radiousach.cl/noticias/lo-mas-reciente/danae-mlynarz-y-cc-buscamos-espacios-de-participacion-ciudadana> [acc. 27/07/21].

⁵⁹ SOTO, Francisco y WELP, Yanina, *Los “diálogos ciudadanos”. Chile ante el giro deliberativo*, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2017; HEISS, Claudia, “Participación política y elaboración constitucional en Chile”, *Derecho y Crítica Social*, Vol. 4, Nº 1, 2018, pp. 115-138.

⁶⁰ SAUNDERS, Cheryl, “Constitution-making in the 21st century”, *International Review of Law*, Issue 4, 2012, pp. 1-18, en p. 2, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2252294 [acc. 20/09/21].

prácticas y valores democráticos, "incrementando la probabilidad que la reforma constitucional provea las bases para un cambio democrático sostenible y pacífico".⁶¹

En base a estas consideraciones, Cheryl Saunders identifica cuatro rasgos propios de los procesos constituyentes contemporáneos: i) la creciente expectativa de la ciudadanía de participar en dichos procesos; ii) el hecho de construirse en el marco de sociedades multiculturales (muchas de las cuales han estado en conflicto); iii) la incorporación en estas nuevas constituciones del derecho internacional de los derechos humanos; y iv) el énfasis en el proceso de elaboración de la nueva constitución antes que en el resultado del mismo. En síntesis, concluye que "el proceso puede reforzar la legitimidad de una constitución, aumentar el conocimiento público de la misma, instalar entre las personas un sentimiento de apropiación de las normas constitucionales y crear la expectativa de que la constitución será respetada, tanto en espíritu como en forma".⁶²

En este punto, debe recordarse que **la participación ciudadana es un factor que atraviesa todo el proceso constituyente**, y tiene expresiones tanto institucionales como no institucionales. En este último sentido, el ya mencionado estudio del PNUD sobre mecanismos de cambio constitucional en el mundo identificaba el rol de la ciudadanía como iniciadora del proceso constituyente a partir de manifestaciones y otras acciones movilizatorias que instalan en la agenda pública la demanda de reemplazo constitucional -e incluso el tipo de mecanismo preferido para ello. A lo largo del proceso, por lo demás, pueden existir distintas instancias de participación institucional que, según el diseño que se realice, implique a la ciudadanía como electores, como consejeros y/o colaboradores en la redacción, y como aprobadores del cambio constitucional.⁶³

Dentro de las formas de participación institucional, en un primer momento se manifiesta el rol ciudadano como elector que es convocado a un proceso de votaciones. Por una parte, la ciudadanía puede ser consultada respecto a la necesidad del cambio constitucional y/o el mecanismo más adecuado para llevarlo a cabo, lo que implica un instrumento de democracia directa de tipo plebiscitario a través de un referendo constitucional de entrada. Por otra parte, probablemente participará en las elecciones populares para escoger de manera directa a sus representantes en el órgano constituyente otorgándoles el mandato de elaborar el texto de la nueva Constitución.

A su vez, el papel de los ciudadanos como consejeros o colaboradores en la elaboración constitucional se concreta con la instalación de diversos mecanismos de tipo consultivo o deliberativo que, funcionando durante el período en que sesiona el órgano constituyente -y, en ciertos casos, también con carácter previo- permiten una

⁶¹ GLUCK, Jason and BRANDT, Michele, *Participatory and Inclusive Constitution-making. Giving voice to the demands of citizens in the wake of the Arab Spring*, Peaceworks N° 105, United States Institute of Peace (USIP), January 2015, p. 6.

⁶² SAUNDERS, Cheryl, "Constitution-making...", *op. cit.*, p. 3.

⁶³ PNUD, *Mecanismos de cambio constitucional...*, *op. cit.*, pp. 15-18.

participación ciudadana significativa de carácter incidente. Por último, en el momento de sanción del contenido constitucional⁶⁴, la ciudadanía cumple un rol de ratificación de la nueva Constitución que, a la vez, es una forma de control ciudadano del mandato dado a los constituyentes⁶⁵, mediante un mecanismo de democracia directa que, por lo general, es un referendo vinculante. También es posible que la ciudadanía participe a través de estos instrumentos plebiscitarios para resolver desacuerdos específicos, en forma de referendos 'dirimentes', cuando no se logra llegar a consenso o alcanzar las mayorías requeridas en torno a una cuestión sustantiva concreta en el órgano constituyente.⁶⁶

Tomando en consideración este panorama general de las diversas modalidades de participación, revisaremos muy brevemente ciertos aspectos de los distintos momentos y roles ciudadanos en los procesos constituyentes.

A. Participación como electores y representación inclusiva

A este respecto, debemos recordar las referencias ya hechas antes sobre la relación, a veces tensa, que existe entre representación y participación. Pero, como ha señalado Negretto, **la elección de representantes para redactar una nueva Constitución puede calificarse como una forma de participación ciudadana en sí misma**, porque permite a los votantes considerar de antemano las propuestas constitucionales que se debatirán y elegir a sus representantes según aquello.⁶⁷ En este sentido, se trata de un tipo de elección más concreta que la elección usual de representantes, que implica generar un mandato específico de contenido constitucional. Además, la elección de delegados a una asamblea o convención constituyente se realiza, con frecuencia, mediante métodos de selección más abiertos -que se alejan de la naturaleza exclusivamente partidaria- permitiendo generar un cuerpo representativo más incluyente y plural que los de las legislaturas ordinarias.⁶⁸

Más aún, podríamos argumentar que **la propia elección dice algo sobre la forma y los contenidos que se debatirán** por parte del cuerpo representativo. En el caso chileno, por ejemplo, la paridad de género, los escaños reservados para los pueblos originarios y las normas que favorecieron la configuración de listas de

⁶⁴ En la identificación de estos distintos momentos, DELAMAZA, Gonzalo, *La Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente*, Plataforma Contexto, febrero de 2021, pp. 4-6, disponible en: <https://plataformacontexto.cl/cms/wp-content/uploads/2021/02/Participacion-Delamaza.pdf> [acc. 10/11/21].

⁶⁵ PNUD, *Mecanismos de cambio constitucional...*, op. cit., p. 17.

⁶⁶ Tal como ocurrió en las experiencias de Kenia, Bolivia o Uganda, según el estudio comparado del instituto IDEA International; ver: MACÍA BRIEDIS, Rafael, *Reglamentos de órganos constituyentes. Panorama comparativo*, IDEA International, febrero de 2021, p. 16.

⁶⁷ NEGRETTO, Gabriel, "Constitution Making in Democratic Constitutional Orders: The Challenge of Citizen Participation", en: RUTH, Saskia, WELP, Yanina and WHITEHEAD, Laurence, *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, European Consortium for Political Research (ECPR) Press, 2017, Colchester (UK), pp. 21-40, en p. 24.

⁶⁸ NEGRETTO, Gabriel, "Procesos constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 35, Nº 1, 2015, pp. 201-215, en p. 206.

independientes moldearon una Convención Constitucional con características muy distintas a las de los cuerpos representativos tradicionales -como la Cámara de Diputados y el Senado. Esto ha permitido, asimismo, poner en el centro del debate perspectivas que quizás con otro tipo de reglas de representación no habrían sido consideradas de la misma forma, como el feminismo y los derechos de los pueblos originarios, entre otros.

Esto nos lleva nuevamente a enfatizar no sólo los contenidos del cambio constitucional, sino también la forma en que se realiza ese cambio. En este sentido, la inclusión de grupos generalmente excluidos del debate público y la existencia de mecanismos concretos para profundizar la igualdad política, son claves si se quiere tener un proceso realmente deliberativo. En efecto, se ha venido generando una conciencia a nivel internacional sobre la relevancia de corregir la subrepresentación que experimentan una serie de grupos sociales históricamente marginados en los espacios de poder y decisión. Ello requiere, en particular, "la transformación de las asambleas representativas de modo que lleguen a ser más visiblemente representativas de los grupos constitutivos de la sociedad [...] La subrepresentación de miembros de un grupo social determinado se considera en todo caso un grave impedimento para la igualdad política que inclina la toma de decisiones a favor de grupos ya dominantes".⁶⁹

En consecuencia, **en esta vinculación entre participación y representación, la inclusividad de ésta resulta un indicador significativo.** En los procesos constituyentes, la tendencia comparada a ocupar reglas electorales distintas al sistema electoral ordinario, y la incorporación de distintas medidas específicas de acción afirmativa (escaños reservados, cuotas, regla de paridad) han permitido asegurar una presencia efectiva y representación adecuada de grupos históricamente marginados.⁷⁰

B. Mecanismos consultivos/deliberativos y participación incidente durante el funcionamiento del órgano constituyente

En la experiencia comparada es frecuente el diseño de distinto tipo de mecanismos que permiten que las y los ciudadanos que no integran el órgano constituyente se involucren en el proceso de debate y elaboración constitucional mientras se desarrolla el trabajo del órgano mandatado para ello.⁷¹ Se trata de mecanismos que tienen carácter consultivo e informativo, y que más recientemente han incorporado una dimensión deliberativa más robusta, con el propósito de recabar los aportes ciudadanos y permitir una participación incidente de la ciudadanía en el contenido de la nueva Constitución.

⁶⁹ PHILLIPS, Anne, "La política de la presencia: la reforma de la representación política", en: García, S. y Lukes, S. (Comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 1999, pp. 235-256, en p. 236.

⁷⁰ PNUD, *Mecanismos de cambio constitucional...*, op. cit., pp. 48-49 y p. 44; también, ver: BANKS, Angela, "Expanding Participation in Constitution Making: Challenges and Opportunities", *William & Mary Law Review*, Vol. 49, N° 4, 2008, pp. 1043-1069, en p. 1049.

⁷¹ PNUD, *Mecanismos de cambio constitucional...*, op. cit., pp. 50-51.

Para implementar estos mecanismos participativos no existe un modelo único, sino que las diferentes alternativas se diseñan, combinando modalidades en distinta forma, atendiendo a las condiciones de contexto en que se desarrolle el proceso constituyente. Toda la diversidad de alternativas de consultas públicas existentes en la experiencia comparada ha sido agrupada por *UN Constitutionmaker* en tres grandes grupos⁷²: i) *contribuciones*, que abarca las solicitudes, sugerencias o peticiones hechas en cualquier soporte y con diverso grado de extensión y/o profundidad; ii) *cuestionarios o encuestas*, diseñadas por el órgano constituyente para recabar las opiniones ciudadanas en alguna(s) materia(s) en específico; y, iii) *reuniones*, en que los miembros del órgano constituyente se reúnen con grupos de personas para recabar información, conocer opiniones, entender inquietudes, e intercambiar perspectivas. Estos encuentros, que pueden ser en formato presencial o virtual, abarcan un amplio espectro, entre las que se señalan: audiencias o asambleas públicas; audiencias o reuniones con expertos o grupos de especial interés; audiencias o reuniones específicas con grupos históricamente marginados; conferencias (nacionales o regionales) de convocatoria amplia para abordar temáticas clave o el borrador del texto constitucional.

Estas reuniones o encuentros son el tipo de modalidad que permite incorporar la dimensión deliberativa, fomentando un intercambio de argumentos entre los constituyentes y la ciudadanía, y de los ciudadanos entre sí. Adicionalmente, se han identificado algunos mecanismos participativos más innovadores, que también incluyen un componente deliberativo, como las "*asambleas ciudadanas*" integradas por personas seleccionadas aleatoriamente, o las *campañas de colaboración abierta o crowdsourcing* que permiten, utilizando herramientas tecnológicas, recibir aportes concretos de la ciudadanía con comentarios o modificaciones de redacción a los borradores del texto constitucional.⁷³

Por tanto, **lo relevante en relación con este tipo de mecanismos es la efectividad de esa participación**, de manera que las opiniones e ideas aportadas sirvan de insumo al proceso, asegurando su incidencia en el debate y la redacción constitucional. En ese sentido, Cheryl Saunders sostiene que los sistemas participativos deben ser diseñados para asegurar que tanto las propuestas generadas en audiencias públicas como en otro tipo de reuniones -incluyendo, también los encuentros autoconvocados- o a través de los distintos mecanismos consultivos "sean recopiladas, difundidas y analizadas [por el órgano representativo], asegurando que las contribuciones del público marquen una diferencia en la Constitución que no sea sólo simbólica sino real".⁷⁴

⁷² Esta sistematización hecha en 2014 por el proyecto *UN Constitutionmaker* es recogida por RÍOS, Marcela (Dir.), *Participación ciudadana en la Convención Constitucional. Experiencia internacional, estándares y recomendaciones*, PNUD-Chile, Santiago, marzo de 2021, pp. 17-19.

⁷³ *Ibid.*, pp. 24-25.

⁷⁴ SAUNDERS, Cheryl, "Constitution-making...", *op. cit.*, p. 8.

La idea de incidencia no es menor, considerando que en muchos procesos constituyentes se conforman múltiples órganos consultivos ciudadanos que, finalmente, no logran influir en la discusión constituyente final o cuya participación es cooptada por alguno de los poderes del Estado o los partidos políticos. En este punto, un caso interesante, que podríamos calificar de incidencia intermedia, es el proceso constituyente colombiano de 1991. Allí hubo una participación masiva de ciudadanos en comisiones preparatorias y mesas de trabajo regionales, pero hubo poco tiempo para "sistematizar, ordenar, procesar y estructurar la información".⁷⁵ Asimismo, se criticó el contraste entre el origen ciudadano del movimiento que llevó al proceso constituyente y su posterior "cooptación institucional" por parte de los partidos políticos.

Con todo, el balance ha sido tradicionalmente positivo, ya que el hecho mismo de la participación "permitió la apropiación por la ciudadanía de la Constitución Política de Colombia de 1991 como producto final de la ANC".⁷⁶ En otras palabras, la participación permite fortalecer la legitimidad del trabajo del órgano representativo: lo relevante es que el pueblo se lo apropie, que sienta el proceso constituyente como suyo. Esto puede darse aún en el caso de que, como en el caso colombiano, las propuestas ciudadanas no hayan logrado ser puestas íntegramente en discusión por los representantes; sin embargo, es posible que un procesamiento efectivo de las propuestas contribuya a asegurar este resultado virtuoso. De este modo, se evidencia también el carácter significativo de la "participación deliberativa", que logra ampliar el debate constituyente al permitir que intervengan grupos de la ciudadanía generalmente excluidos y, por tanto, diversificando los posibles argumentos -así como las posibles miradas o enfoques- que se darán en el espacio público.

Estos mecanismos participativos tienen distintas etapas, desde la convocatoria, pasando por la propia deliberación o entrega de contribuciones, hasta la sistematización de los aportes, y su entrega y uso por los constituyentes. Es relevante el diseño de esas distintas etapas, tanto como su ejecución, para asegurar criterios de transparencia, accesibilidad, inclusividad, e igualdad de trato a todos los participantes con especial atención a incorporar a los grupos más desaventajados. Por último, resulta significativo el modo en que se asegura el uso de las ideas generadas en la discusión ciudadana como insumo para la deliberación y elaboración constitucional, como también la forma en que se comunica a la ciudadanía -y a los participante, en especial- el uso de sus aportes, a fin de garantizar la incidencia de la participación.⁷⁷

Finalmente, un instrumento participativo que aspira a una incidencia más alta es la **iniciativa popular de norma constitucional** que, si reúne un número de firmas

⁷⁵ ROJAS-BETANCUR, Milton, BOCANUMENT-ARBELAEZ, Mauricio, y RESTREPO-YEPES, Olga, "Tipos y modalidades de participación en el proceso político constituyente de 1990-1991 en Colombia", en: ROJAS-BETANCUR, Milton, BOCANUMENT-ARBELAEZ, Mauricio, y RESTREPO-YEPES, Olga (Coords.), *Participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991*, Universidad de Medellín, Medellín, 2015, pp. 147-243, en p. 194.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ RÍOS, Marcela (Dir.), *Participación ciudadana...*, op. cit., pp. 41-52.

ciudadanas, obliga al órgano constituyente a deliberar sobre la propuesta y, eventualmente, votarla.

C. Participación aprobatoria: mecanismos de democracia directa y plebiscitos vinculantes

La referencia a la noción de democracia directa es ineludible en cualquier proceso constituyente, en atención a la teoría del poder constituyente. Uno de los principales autores que contribuyeron al desarrollo de este concepto fue el abate Emmanuel Sieyès en el siglo XVIII. Así, en su obra clásica *¿Qué es el Tercer Estado?*, argumentó que “la constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente. Ningún poder delegado puede alterar nada de las condiciones de su delegación. Es en este sentido en el que las leyes constitucionales son fundamentales”.⁷⁸

En otras palabras, en dicho texto se establece una clara jerarquía entre poder constituyente y poderes constituidos. Es el primero el que -a través de las leyes fundamentales, es decir, la constitución- delimita las competencias de los diversos órganos que detentan el poder político. Pero, ¿cuál es concretamente el sujeto de ese poder? Para Sieyès era la misma nación; para los revolucionarios estadounidenses era el pueblo, es decir, “nosotros, el pueblo”, como indica el preámbulo de la Constitución estadounidense. Por cierto, en ambos casos se entendía que la nación o el pueblo elaborarían sus constituciones a través de un cuerpo representativo, pero al mismo tiempo se consideraba la existencia de un vínculo fuerte entre representantes y representados. Así, la última palabra siempre la tendría el pueblo en cuanto tal.

En la experiencia internacional, se ha visto que tradicionalmente esa participación directa del pueblo se daba, por lo general, al principio del proceso con la elección de los representantes al órgano constituyente. Y también, con frecuencia, en el momento de cierre del proceso constituyente, con una participación aprobatoria final de ratificación del texto constitucional propuesto por el órgano constituyente, ya fuera por medio de asambleas locales -como en el caso de Estados Unidos- o en un referendo.⁷⁹ De hecho, este mecanismo de participación es el más habitual en el diseño de procesos constitucionales en el mundo, más allá de sus disímiles formatos en cuanto al órgano constituyente, y su resultado es usualmente vinculante. Si bien ofrece la posibilidad de controlar si se ejerció adecuadamente el mandato por el órgano constituyente, no es un mecanismo que permita una incidencia en el contenido del texto constitucional y, por ello, no es sustitutiva de otras modalidades de participación durante el proceso.⁸⁰

⁷⁸ SIEYÈS, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, Biblioteca Omegalfa, 2019, pp. 62-63, disponible en el sitio electrónico <https://omegalfa.es/>

⁷⁹ ELSTER, Jon, GARGARELLA, Roberto, NARESH, Vatsal y RASCH, Bjorn Erik, “Introduction”, en: ELSTER, Jon, GARGARELLA, Roberto, NARESH, Vatsal y RASCH, Bjorn Erik (Eds.), *Constituent Assemblies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pp. 1-12, en pp. 6-8.

⁸⁰ PNUD, *Mecanismos de cambio constitucional...*, op. cit., pp. 17-18.

De manera más reciente, como se señaló antes, **algunos procesos constituyentes incorporaron mecanismos de democracia directa como método de desbloqueo** en desacuerdos específicos en el contenido constitucional. Para ello, se recurrió a plebiscitos dirimientes intermedios para resolver mediante la consulta pública cuando los representantes no han podido llegar a acuerdo, o alcanzar mayorías suficientes, en torno a alguna cuestión sustantiva concreta⁸¹. Ahora bien, su implementación práctica durante el proceso, posiblemente en el último tramo, o a la conclusión del mismo dependerá en todo caso de varios factores, entre ellos la celeridad requerida según los tiempos asignados al proceso constituyente en general.

Asimismo, como ha puntualizado Negretto, "ningún mecanismo de participación popular directa debería usarse para suplir las deficiencias representativas del órgano constituyente. Si la legitimidad del cuerpo constituyente es fuertemente cuestionada por la ciudadanía, difícilmente las consultas públicas, la presentación de peticiones, o los referendos sean capaces de superar esa falencia".⁸² Por lo demás, considera que reemplazar la instancia representativa por instancias directas de participación entraña el peligro de debilitar -hacia el futuro- las instituciones representativas.⁸³ Así, el involucramiento ciudadano sólo podría "fortalecer la gobernanza democrática si trabaja en interacción con -y como complemento a- múltiples instancias de deliberación y negociación dentro de los órganos representativos".⁸⁴

En el fondo, se trasluce la **tensión entre una participación plebiscitaria y una participación deliberativa**, a la que también se ha referido la constitucionalista italiana Tania Groppi en una presentación reciente sobre el proceso constituyente chileno. A su juicio, la participación directa de la ciudadanía no se agota en la democracia directa, por lo que participación y plebiscitos son conceptos distintos. Así, si bien los plebiscitos son una modalidad de participación directa, no son la única. En general, los plebiscitos le parecen a la autora en extremo polarizadores, ya que se basan en preguntas de sí y no (y respecto de temas que pueden ser fácilmente manipulados por la autoridad convocante). Frente a esto, ella reivindica precisamente la participación ciudadana dentro de un marco deliberativo.⁸⁵

Conclusiones

⁸¹ Véase nota 66.

⁸² NEGRETTO, Gabriel, "Procesos constituyentes y refundación democrática...", *op. cit.*, p. 211.

⁸³ NEGRETTO, Gabriel, "Constitution Making in Democratic Constitutional Orders...", *op. cit.*, p. 35. Aquí el autor tiene en mente particularmente los casos de Ecuador y Venezuela.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 36.

⁸⁵ Este planteamiento fue expuesto en los "Diálogos Constitucionales Chile-Unión Europea", organizados por la Biblioteca del Congreso Nacional y el programa Euro Social+ durante el primer semestre de 2021. El documento final, con las exposiciones de los profesores, se encuentra en elaboración, pero se puede leer el resumen de la ponencia de la profesora en el siguiente documento: SOTO, Víctor, *Conclusiones de las primeras dos sesiones del ciclo de webinars "Diálogos Chile-Unión Europea": las ponencias de los profesores Tania Groppi, Miguel Ángel Presno y Blanca Rodríguez*, Serie Minutas N° 07-21, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, 2021, disponible en: https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=79262

La participación ciudadana está ligada conceptualmente a la idea democrática, a la vez que es un derecho humano fundamental reconocido internacionalmente y se considera que su ejercicio pleno es una condición clave para el fortalecimiento del sistema democrático. Sin embargo, a lo largo de la historia de los sistemas políticos, y en los diferentes modelos de democracia se ha desarrollado con alcances dispares, tanto en el plano de la teoría política como en la experiencia práctica de las democracias contemporáneas. En las últimas décadas, en paralelo a la creciente desconfianza global en las instituciones de la democracia representativa, se ha incrementado la demanda ciudadana de mayor capacidad de intervención en los asuntos públicos.

Es así como los sistemas políticos han incorporado un conjunto de mecanismos de democracia directa y deliberativa para canalizar la participación ciudadana en los procesos decisorios tanto a nivel nacional como local, para mejorar la eficacia y la legitimidad. A ello no han estado ajenos los procesos constituyentes, momentos clave en la vida política de las sociedades, cuyas experiencias más recientes se han diseñado considerando distintos mecanismos para canalizar la participación ciudadana en diferentes etapas del proceso. De ese modo, se conecta el espacio representativo, dado por el órgano constituyente, con la ciudadanía a través de instrumentos que tienen distinta intensidad participatoria, dando forma a una época de cambio constitucional que bien puede denominarse, con Marisol Peña, como “constitucionalismo participativo”.

A modo de cierre, consideramos importante recordar tres ideas que resultan fundamentales. Primero, que la participación contribuye a un proceso constituyente que sea considerado como legítimo por parte de la ciudadanía para efectos no sólo de la aprobación de la nueva Constitución, sino también -y, sobre todo- para dotar a dicha carta fundamental de la mayor autoridad posible en el ciclo político posterior.

En segundo lugar, es necesario recalcar la vinculación entre la forma -el *cómo*- y el contenido -el *qué*-, de tal modo que, como señalamos, las reglas de elección de los representantes más inclusivas y con perspectiva de género, pueden llevar a la discusión y aprobación de normas que incorporen perspectivas que habían estado marginadas. En palabras del profesor Esteban Szmulewicz, “si el proceso de creación constitucional persigue subsanar problemas de legitimidad del sistema político, ello no dependerá sólo del contenido del nuevo texto de la Constitución sino, sobre todo, de que el proceso constituyente sea lo más inclusivo, participativo y deliberativo posible”.⁸⁶

Por último, es relevante entender que las modalidades de participación no operan como un compartimento estanco y aislado del resto del proceso, sino de manera interrelacionada con la labor de los representantes. En este sentido, como destacan

⁸⁶ CARVAJAL, Yarella, “Proceso constituyente, participación, representatividad y pluralismo”, *Noticias UCN Al Día*, 6 de enero de 2020, disponible en: <https://www.noticias.ucn.cl/noticias/actualidad/proceso-constituyente-participacion-ciudadana-representatividad-y-pluralismo/> [acc. 11/11/21].

Negretto y Groppi, entre otros, antes que enfatizar las tensiones entre representación y participación se requiere su combinación para construir modelos virtuosos de democracia participativa.

En definitiva, en todas estas consideraciones se evidencia la estrecha vinculación entre el proceso y el resultado de elaboración constitucional. Y, a ese respecto, la incorporación de mecanismos participativos en los procesos de cambio constitucional tiene el potencial para marcar un quiebre simbólico con el pasado y, en particular, para asegurar la participación pública en la futura gobernanza, una característica que ha contribuido a la duración de las constituciones en otros países⁸⁷.

⁸⁷ ELKINS, Zachary, GINSBURG, Tom and MELTON, James, "A Review of Iceland's Draft Constitution", *The Comparative Constitutions Project*, October 14, 2012, p. 11, en: <http://comparativeconstitutionsproject.org/wp-content/uploads/CCP-Iceland-Report.pdf?6c8912> [acc. 07/05/20].

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS
CONSTITUYENTES COMPARADOS**

Colombia: el caso de la Asamblea Constituyente de 1991

Por Felipe Rivera

La participación ciudadana se presenta como una dimensión analítica compleja, pues se centra en la intervención de la ciudadanía en la cosa pública en interacción con el Estado para influir, democratizar y escrutar las decisiones del Estado en el ejercicio del poder⁸⁸. Ello explica por qué la ciudadanía puede participar en diversos niveles (electoral, cívica, sectorial, etc.), o formas (movilización, constituir partidos, deliberación, etc.), de manera tanto individual como colectiva, y ser tanto una fuente de impugnación como de legitimidad institucional⁸⁹. Esto explica que el análisis y estudio de la participación ciudadana entrañe diversas capas y modalidades de participación. Por ello, ante la pregunta de cómo se desenvuelve la participación ciudadana dentro de un proceso constituyente, no puede esta reducirse simplemente a una dimensión o mecánica electoral o deliberativa, sino que esta se presenta como un campo, es decir, es un espacio desde donde la ciudadanía se toma o es llamada a hacerse parte de la cosa pública.

Este carácter multidimensional de la participación ciudadana, se debe a los múltiples roles que desempeñan los ciudadanos y ciudadanas frente al Estado. A este respecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁹⁰ (PNUD) en su informe *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: Análisis desde la experiencia comparada*, del año 2015, establece cinco ámbitos de participación ciudadana en un proceso constituyente:

- Manifestaciones e iniciativas de carácter social o popular
- Elecciones populares
- Mecanismos consultivos y/o deliberativos
- Ratificación del texto constitucional
- Educación cívica

Cada uno de estos ámbitos o dimensiones del proceso constituyente responden a diferentes momentos o roles que juega la ciudadanía, tanto como poder constituyente, y también, como actor del proceso constituyente. De esta forma, a cada etapa del proceso constituyente se irá destacando el rol jugado, o no, por parte de la ciudadanía.

⁸⁸ AGUIRRE, J. (2013). "Participación ciudadana mediática para descentralizar al Estado (Citizenship.com.2.0)". En *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 15(29), 2013, pp. 33-53.

⁸⁹ CORDOURIER, C. (2015). "Participación ciudadana e instituciones: un análisis desde la teoría democrática de Robert A. Dahl". En *Estudios Sociológicos* 33(99), 2015, pp. 579-605.

⁹⁰ PNUD (2015). *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: Análisis desde la experiencia comparada*. Santiago, Chile: PNUD.

1. Contexto histórico del proceso constituyente de Colombia de 1991

Colombia en el siglo XIX, en términos constitucionales, mostró gran inestabilidad y experimentos constitucionales hasta 1886, la que pone fin al modelo federal, imprimiendo el carácter unitario del país y la conformación republicana moderna. Esta constitución regirá por más de 100 años, hasta 1991, pero fueron necesarios una serie de cambios constitucionales para poder atravesar un conflictivo siglo XX. El primer gran desafío que enfrentó fue lo que los historiadores ha denominado como *La Violencia*, que es aquel período entre 1930 y 1957, donde el conflicto entre liberales y conservadores llevó al país a una guerra civil no declarada, con asesinatos, corrupción, persecuciones políticas, terrorismo, entre otros hechos. Para encontrar una salida política a este hecho, las fuerzas liberales y conservadoras pactaron una modificación a la Constitución en 1957, donde establecieron el bipartidismo de manera formal⁹¹, a través de la configuración de un sistema de gobierno denominado *Frente Nacional*, donde se repartían de manera equitativa los escaños parlamentarios y alternaban en la presidencia del país entre conservadores y liberales. No obstante este sistema logró apaciguar en un primer momento la violencia del período, generaron las condiciones de degradación democrática posteriores, pues el rígido bipartidismo excluyó a toda tercera fuerza política, enquistó la corrupción en el aparato público, y condujo al camino de las armas como vía de acción política y criminal (narcotráfico, paramilitares, etc.), en lo que se ha denominado un conflicto multipolar⁹², que se expresó en la normalización de la excepción, como era el uso de los estados de sitio y la restricción cada vez más permanente de los derechos civiles y políticos⁹³.

Esta situación de clausura bipartidista forzada de la democracia colombiana, generó un descontento ciudadano, que en diferentes momentos trató de encausar una salida política, como las frustradas reformas de 1988 entre el Presidente Virgilio Barco y el grupo armado Movimiento 19 de Abril (M-19), que exigía para deponer las armas una asamblea constituyente.

De esta manera, el origen de la nueva constitución se encuentra en esta experiencia fallida y el creciente clima de violencia política, que llevó a los estudiantes de las universidades privadas de élite bogotanas⁹⁴ a formar un movimiento llamado *Todavía podemos salvar a Colombia*, que mediante movilizaciones sociales y protestas, se transformó en una fuerza impugnadora del orden político y constitucional colombiano. Este momento corresponde a lo que el PNUD ha

⁹¹ CONSTITUTION NET. (2014). *Constitutional History of Colombia: Country Profiles*. Consultado en línea en: <http://www.constitutionnet.org/country/constitutional-history-colombia>

⁹² URIBE, M. T. (1995). "Lo viejo y lo nuevo en la crisis política colombiana". En *Revista Estudios Políticos* 7-8, 1995, pp. 78-90.

⁹³ RODRÍGUEZ, C.; GARCÍA, M. y UPRIMNY, R. (2006). *¿Justicia para todos? sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá, Colombia: Grupo Ed. Norma.

⁹⁴ ROJAS-BETANCOURT, M. (2019). "La participación ciudadana en el proceso constituyente de Colombia de 1991. El derecho a la educación". En *Historia Constitucional* 20, septiembre 2019, pp. 1043-1073.

denominado *Manifestaciones e iniciativas de carácter social o popular*, donde la participación ciudadana insta a la necesidad de un cambio constitucional y asume un poder constituyente: "Se trata de una forma de participación expresada en acciones o iniciativas, como protestas callejeras, formación de movimientos sociales, o campañas electorales, entre otras que instalan en la agenda nacional la necesidad de cambio constitucional"⁹⁵.

Esta movilización social llevó a los estudiantes a promover el movimiento de la "Séptima Boleta", el cual promovía en las elecciones de representantes de marzo de 1990 a que los electores marcaran una séptima votación (adicional a las seis reglamentarias), donde manifestaran si querían la convocatoria de una asamblea constituyente. Como esta demanda no estaba contemplada en la constitución, informalmente fue contabilizada en más de dos millones de votos. Sin embargo, el tribunal electoral desestimó este resultado y lo declaró no válido. Fue un fallo de la Corte Suprema de Colombia quien avaló la legitimidad de su resultado de la séptima boleta, no obstante no estar en el ordenamiento jurídico, que obligó al gobierno a darle un carácter vinculante y reconocer la voluntad popular mediante un plebiscito.

A diferencia de otros procesos de asambleas constituyentes en América Latina de la tercera ola democrática, el proceso colombiano no fue fruto de una transición de un régimen autoritario a otro democrático, sino que fue una ampliación de la democracia pactada y restringida del bipartidismo del Frente Nacional⁹⁶.

2. Proceso constituyente

Legitimada la séptima boleta por la Corte Suprema de Colombia, el poder ejecutivo se vio obligado a una salida extra constitucional, que implicó convocar a una asamblea constituyente y a la elección de representantes. Para ello fue necesario llegar a acuerdos básicos sobre la conformación, objetivos y alcances de la nueva constitución, que permitieran llevar a cabo el proceso constituyente, además de generar espacios consultivos y deliberativos para el involucramiento y participación de la ciudadanía.

2.1. Plebiscito

El plebiscito se refiere a la consulta a la ciudadanía respecto al cambio constitucional y los mecanismos a utilizar, como también, como se ha visto en algunos casos, las normas de funcionamiento de la asamblea. Como señala el PNUD, estos acuerdos básicos dicen relación con la categoría de participación ciudadana de *elecciones populares y la representatividad*, que implican que la ciudadanía puede "ser consultada (usualmente a través de un referéndum) sobre la necesidad del

⁹⁵ PNUD, Op. Cit.

⁹⁶ GIACALONE, R. (2009). Transición política y constitución: una revisión de América Latina. En: MARIÑEZ NAVARRO, F. (Ed.), *Ciencia Política: nuevos contextos, nuevos desafíos, Bases del análisis político*. México, D.F.: Limusa-Wiley, pp. 119- 149.

cambio constitucional y del mecanismo a utilizar. Luego, también podrá participar eligiendo a los miembros que forman parte del órgano constituyente⁹⁷.

A este respecto, en el caso de Colombia, el plebiscito o referéndum fue convocado por el Presidente Virgilio Barco, quien mediante Decreto incorporó a la elección presidencial del 27 de mayo de 1990, la consulta oficial sobre la convocatoria a una asamblea constituyente, la cual obtuvo la aprobación de más del 86% de los electores. El presidente electo en esta elección, César Gaviria Trujillo, fue quien dio así inicio al proceso de elección de los delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente.

2.2. Mecanismos consultivos y deliberativos

Un elemento a considerar dentro del proceso constituyente, son aquellos mecanismos consultivos y deliberativos de participación ciudadana, los cuales funcionan de manera previa o paralela a las asambleas constituyentes. A este respecto, estos mecanismos de participación ciudadana, no obstante no ser vinculantes para las asambleas constitucionales, son espacios para la expresión de opiniones, alcances y objetivos de los textos constitucionales, y no obstante ser consultivos e informativos, son espacios que pueden devenir en deliberativos⁹⁸ dependiendo de la fuerza y legitimidad que adquiera dicha instancia.

En el caso de Colombia, se instauró un mecanismo consultivo para la participación ciudadana, que fue la manera como el gobierno trató de encausar o comprometer al movimiento estudiantil en el proceso constituyente. De esta forma, se implementó la "organización de las Mesas de Trabajo Regionales y las Comisiones Preparatorias; las cuales pretendían recepcionar, en caso de las Mesas, las iniciativas ciudadanas de reforma constitucional y, en caso de las Comisiones, unificar esas iniciativas como un insumo para el trabajo de los futuros asambleístas y del Gobierno mismo, quien se sustentó en ellas para presentar su propia propuesta de reforma constitucional ante la Asamblea"⁹⁹. Es decir, hubo un intento de encausar la participación ciudadana con antelación a la conformación de la asamblea constituyente, que no obstante no ser vinculante, si tenía el carácter consultivo y deliberativo.

2.3. Mecanismos de elección de miembros

Respecto a este punto, mirado desde la óptica de la participación ciudadana, cuatro son los elementos que lo conforman, que dicen relación con la posibilidad de participación política o de representación de la ciudadanía, a decir: número de miembros, inhabilidades, acciones afirmativas y sistema electoral (mecanismo de representatividad).

⁹⁷ *Ibídem*

⁹⁸ *Ibídem*.

⁹⁹ ROJAS-BETANCUR, M.; BOCANUMENT, M. y RESTREPO, O. (2019). "La participación ciudadana en el proceso constituyente de Colombia de 1991. El derecho a la educación", *Revista de Historia Constitucional* 20, pp. 1043-1073.

En este sentido, se aprecia que los cuatro parámetros antes descritos se basaron en el acuerdo político de las principales fuerzas políticas tradicionales, a decir, los partidos conservadores (PSC y MSN), liberal (PLC) y sectores desmovilizados de la guerrilla (M-19). Este acuerdo político excluyó a fuerzas de izquierda, como la Unión Patriótica (UP) y a los estudiantes, quienes hicieron posible mediante la movilización la convocatoria a la asamblea constituyente¹⁰⁰. La exclusión de la participación de la ciudadanía, no fue óbice para el desarrollo del proceso, pero sentó el precedente de que las fuerzas políticas tradicionales tomarían el control del proceso.

El acuerdo político es ratificado semanas después mediante decreto de estado de sitio N° 1926, donde se convoca a la elección de representantes para la asamblea constituyente, estableciéndose la fecha de la elección para el 9 de diciembre de 1990.

A continuación describiremos los principales acuerdos en materia de mecanismos electorales de la asamblea constituyente, para luego, en la siguiente sub-sección, analizar los acuerdos en materia de funcionamiento.

2.3.1. Número de miembros

Los miembros que conforman una asamblea constituyente son representantes del país en su conjunto, por lo tanto, debe tratar siempre de representar la diversidad de sectores, grupos o sensibilidades posibles de la sociedad¹⁰¹. Es por ello que "Un mayor número de asambleístas podría servir de base para obtener un mayor grado de representatividad. Sin embargo, una gran cantidad de miembros podría tener el efecto negativo de obstaculizar los debates y la adopción de acuerdos"¹⁰².

En el caso de Colombia, mediante el decreto de estado de sitio 1926 estableció que la conformación de la asamblea constituyente sería de 70 delegados, lo que representa un número pequeño de delegados, que habla de una cerrazón a la participación ciudadana mediante la representación política de independientes o del movimiento social.

No obstante ello, lo rescatable del proceso electoral de representantes, es que se rompió el bipartidismo, ya que ninguna fuerza política logró mayoría, emergiendo fuerzas políticas nuevas (UP y M-19) e independientes vinculados a movimientos sociales, como fueron los movimientos indígenas, movimientos religiosos y del movimiento estudiantil, entre otros.

¹⁰⁰ DÁVILA-LADRÓN DE GUEVARA, A. (2002). *Democracia pactada: El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá, Colombia: Alfaomega.

¹⁰¹ NOGUEIRA, H. (2009). Consideraciones sobre Poder Constituyente y Reforma de la Constitución en la Teoría y la Práctica Constitucional. En *Revista Ius et Praxis* 15(1), pp. 229-262.

¹⁰² PNUD, Op. Cit.

Hay que advertir, eso sí, que la participación electoral fue baja de alrededor de un 30%, lo que generó algunos cuestionamientos a la legitimidad de la representatividad de los delegados electos a la asamblea. Ello podría explicarse, entre otras razones, por lo poco competitivas que eran las elecciones presidenciales en Colombia en esa época, además del control del proceso por parte de las fuerzas políticas tradicionales.

2.3.2. Inhabilidades

Un elemento importante a considerar dentro de las asambleas constituyentes, es que estas representan en gran medida un quiebre con el orden institucional anterior. Es por ello que algunos acuerdos para llevarlas a cabo, implican la inhabilitación a determinadas personas para ser electas. Estas inhabilidades deben ser expresión de apertura del juego democrático que impida el uso interesado de esta instancia, y no debe ser expresión de una discriminación arbitraria. Es por ello que en diferentes procesos constitucionales han sido inhabilitados ministros, parlamentarios, miembros de las cortes de justicia, entre otros.

En el caso de Colombia, como señalaba el decreto 1926, quedaron inhabilitados para participar en la elección de delegados a la asamblea constituyente los parlamentarios en ejercicio¹⁰³, así, como también, quedaban inhabilitados los delegados electos a la asamblea constituyente para presentarse como candidatos en las elecciones de 1992 y 1994 a las diferentes corporaciones. Con esto se buscaba inmunizar la discusión de la asamblea constituyente, a posibles conflictos de interés presentes o futuros.

2.3.3. Sistema electoral

No todas las asambleas constituyentes han tenido elección directa de asambleístas, pero la tendencia en los últimos años es a que sean electos por votación popular. La selección del sistema electoral para elegir a los representantes ha sido variado en la experiencia comparada, hay experiencias mayoritarias y proporcionales, y las circunscripciones territoriales también ha sido variadas, desde un distrito nacional único hasta diversas circunscripciones electorales, y en la presentación de los candidatos también hay gran heterogeneidad, pudiendo estos presentarse tanto individualmente como en listas de diverso cuño. "El análisis de los casos estudiados muestra que la mayoría de países han optado por utilizar sistemas electorales diferentes para la elección de los miembros de las asambleas constituyentes respecto de la elección de los miembros del Parlamento, ya sea en cuanto al tipo de sistema, el distritaje o ambos"¹⁰⁴.

En el caso de la asamblea constitucional de Colombia, el decreto 1926 estableció un distrito único nacional, con un sistema proporcional plurinominal por listas basado

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ *Ibíd.*

en el método de resto mayor¹⁰⁵. De esta forma, de los 70 delegados, 42 fueron elegidos por cociente electoral (parte entera) y 24 representantes fueron electos por el método de residuo (parte fraccional).

2.3.4. Acción afirmativa

Los escaños reservados es una fórmula que se ha venido explorando en diversas asambleas constituyentes, como una manera de asegurar la representatividad de éstas, la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados, en especial de aquellos grupos postergados o que se quiere integrar a la institucionalidad.

En el caso de la asamblea constituyente de Colombia, cuatro fueron los escaños reservados para representantes de las fuerzas guerrilleras desmovilizadas, a quienes se buscaba motivar a integrarse a la vía política pacífica dándole voz, más no voto. En este sentido, el caso colombiano orientó los escaños reservados como una estrategia de pacificación política, más que como una vía de resolver la desigualdad de la representación¹⁰⁶.

2.4. Funcionamiento de la Asamblea Constituyente

El acuerdo político que decantó en el decreto 1926, también contemplaba una serie de elementos relativos al funcionamiento de la asamblea constituyente en Colombia, que decían relación con los temarios y controles de la asamblea. Dentro de estos temas, se convocó para la elección de asambleístas para el 9 de diciembre 1990, y que estos entraran en ejercicio el 15 de enero de 1991.

Por otra parte, el mentado decreto establecía la sujeción a un temario básico sobre el cual había una propuesta precisa del presidente electo, el que temas vinculados al Congreso; Justicia y Ministerio Público; Administración Pública; Derechos humanos; Régimen departamental y municipal; Mecanismos de participación; Estado de sitio; Temas económicos y Control fiscal¹⁰⁷.

Mirado desde la óptica de la participación ciudadana hay que analizar cinco dimensiones en el funcionamiento de una asamblea constituyente, a decir, las atribuciones, período de ejercicio, orgánica de trabajo, transparencia y participación en el debate de la sociedad civil, y adopción de decisiones.

2.4.1. Atribuciones

¹⁰⁵ Tras escrutarse todos los votos, se divide el número de votos de cada lista entre un cociente que representa el número de votos *requeridos* para obtener un escaño. El resultado para cada partido se compondrá normalmente de una parte entera y un resto fraccional. En primer lugar se asigna a cada lista un número de escaños igual a su parte entera. Esto dejará normalmente algunos escaños sin asignar. Entonces se ordenan los partidos en función de sus restos, y los partidos con mayores restos obtienen un escaño extra cada uno, hasta repartir todos los escaños (Wikipedia).

¹⁰⁶ DÁVILA-LADRÓN DE GUEVARA, Op. Cit.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

En la experiencia comparada, se observa que hay asambleas constituyentes que han asumido mandatos que se condicen con responsabilidades legislativas, que se vincula al tipo de relación que esta tenga con el parlamento (parlamento constituyente, asamblea mixta u otras fórmulas).

En el caso de la asamblea constituyente colombiana, ésta tuvo atribuciones exclusivamente constituyentes (elaboración de un texto inicial constitucional), operando el parlamento en paralelo de manera independiente. Desde el punto de vista de la participación ciudadana, esto permitía una relación con la discusión constitucional sin mezclarse con aspectos contingentes de la discusión parlamentaria, posibilitando una interlocución menos contaminada por intereses coyunturales.

2.4.2. Período de ejercicio

Las asambleas constituyentes tienen un tiempo acotado de funcionamiento, es decir, tiene un tiempo determinado para generar un texto constitucional, y una vez aprobado el texto, esta se disuelve para que los poderes se constituyan y funcionen en base a los acuerdos aprobados. En la duración de este mandato hay diversas experiencias a nivel internacional, pero existe consenso que los períodos muy breves limitan la posibilidad de la participación ciudadana en el debate y la deliberación, por otra parte, un tiempo excesivamente largo de funcionamiento, termina desincentivando y desvinculando a la ciudadanía de participar¹⁰⁸.

En el caso de la asamblea constituyente de Colombia, el decreto 1926 estableció que esta entraría en funciones el 15 de enero de 1991, como antes se señaló, y que operaría por 180 días seguidos, alrededor de 6 meses. Finalmente, luego de cinco meses de deliberación, el 4 de julio de 1991, la asamblea constitucional entregó el texto definitivo de una nueva constitución política. En términos comparados, esta asamblea fue relativamente breve en su período de ejercicio, lo que habla de los acuerdos políticos de las principales fuerzas políticas tradicionales (conservadores y liberales) y emergente (M-19)¹⁰⁹, lo que puede ser visto como una clausura a la participación ciudadana más amplia¹¹⁰, que analizaremos luego en la orgánica de trabajo y participación en el debate.

2.4.3. Orgánica de trabajo

El principal elemento de la orgánica de trabajo, dice relación tanto con la estructura de funcionamiento como por la adopción de decisiones. A este respecto, cabe destacar que el decreto 1926 estableció que la asamblea constituyente de

¹⁰⁸ GHAI, J. (2006). *La Asamblea Constituyente en la elaboración de la Constitución Política*. Estocolmo, Suecia: International IDEA.

¹⁰⁹ PNUD, Op. Cit.

¹¹⁰ MEJÍA, O. (2007). "Elites, eticidades y Constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia". En: HOYOS VÁSQUEZ, Guillermo (edit.), *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Buenos Aires, Argentina: Editorial CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Colombia tenía la potestad de darse su propio reglamento interno¹¹¹, lo que puede ser leído de dos formas, como un reconocimiento a su carácter soberano o, como una expresión del control o acuerdo político que tenían de ella las fuerzas políticas tradicionales y el M-19.

Las asambleas constituyentes operan generalmente en plenos, donde los diferentes artículos son discutidos y aprobados o rechazados. No obstante, la mayoría de las asambleas operan en comisiones o comités temáticos, que es donde se discute una materia específica. Para el caso colombiano, se establecieron cinco comités temáticos o comités permanentes, que eran en gran medida las áreas de debate más importantes que habían surgido de las asambleas ciudadanas realizadas con antelación, a decir:

- Principios, derechos y reforma constitucional.
- Autonomía regional.
- Reformas al Gobierno y al Congreso.
- Administración de justicia y Ministerio Público.
- Temas económicos, sociales y ecológicos.

Este arco de temas, como se señaló, fue fruto de la participación ciudadana, pero cabe preguntarse cuanto más allá de definición temática integró las demandas y deliberaciones de la ciudadanía¹¹².

2.4.4. *Transparencia y participación en el debate*

La transparencia en el debate resulta una condición basal de la democracia contemporánea, en tanto permite evitar que grupos de interés coopten el debate y manejen el proceso constitucional¹¹³. A este respecto, cabe señalar que el trabajo de la asamblea constituyente de Colombia al romper con el bipartidismo y la integración de sectores emergentes y guerrilleros desmovilizados, permitió que no obstante el acuerdo político, la ciudadanía pudiera hacerse parte y conocer los alcances de la discusión.

En lo referente a la participación en el debate, había consenso de la necesidad de la participación amplia y de la deliberación política, pues no obstante existir un acuerdo amplio, era necesario que el texto diera cuenta de las expectativas de diversos grupos, algunos incluso que venían de la lucha armada, y no obstante su participación no era vinculante, si fue recogida por el trabajo de los Comités y del Plenario: "la formación de Comisiones Preparatorias para escuchar la opinión nacional y de una Comisión Asesora de seis miembros designados por el presidente pero con representación de las fuerzas políticas que se encargaría de redactar el proyecto definitivo a presentarse en la Asamblea; y la determinación de que tanto el gobierno como las comisiones constitucionales del Congreso tendrían voz e iniciativa, las distintas organizaciones de la sociedad tendrían iniciativa, la Corte y el Consejo de

¹¹¹ DÁVILA-LADRÓN DE GUEVARA, Op. Cit.

¹¹² ROJAS-BETANCUR; BOCANUMENT y RESTREPO, Op. Cit.

¹¹³ PNUD, Op. Cit.

Estado tendrían voz y las organizaciones guerrilleras vinculadas a procesos de paz podrían ser escuchadas”.

Respecto de la incidencia de esta participación hay voces disímiles. Algunos han planteado que la participación ciudadana no fue recogida o integrada a la nueva constitución, en tanto las fuerzas políticas tradicionales capturaron el proceso que se expresó en la forma en que se votaron y aprobaron los artículos de la constitución, que expresan el desinterés de los asambleístas ante las propuestas provenientes de la ciudadanía¹¹⁴.

Por otro lado, hay autores que señalan un argumento contrario, que habría existido un verdadero espacio para la deliberación, pues se logró “incluir minorías que antes no se habían tenido en cuenta, se presentaron factores positivos como el voto consciente, nuevos movimientos políticos, equilibrio en el proceso electoral, la poca influencia de la política tradicional, hubo consensos en el sentido que, para que un artículo fuera parte de la nueva Constitución, debía ser aprobado en dos debates, en plenaria y por mayoría de los miembros, no se presentaron presiones indebidas y hubo tolerancia por las diferencias”¹¹⁵.

2.4.5. Adopción de decisiones

El cómo se toma las decisiones dentro de una asamblea constitucional, es quizás el aspecto más controversial. Esto se hace especialmente patente cuando no hay mayorías claras o fragmentación del sistema de partidos políticos. Para tal efecto, en algunos casos las asambleas constituyentes en la experiencia comparada, han “privilegiado el consenso o la obtención de mayorías calificadas, y en el menor número de ellos, solamente se ha exigido la existencia de mayorías absolutas”¹¹⁶.

En el caso de la asamblea constituyente de Colombia, se utilizó un modelo mixto para la adopción de decisiones, tanto de votaciones por mayoría absoluta y de mayoría calificada¹¹⁷. La mayoría absoluta fue utilizada en el primer plenario para definir el articulado establecido en los diferentes comités; luego, en los plenarios siguientes, se debatían los temas donde no había habido consenso y se mostraban más controversiales y que no pudieron ser resueltos en el primer plenario, los que eran resueltos mediante mayorías calificadas.

2.5. Ratificación constitucional

El último paso dentro de un proceso constituyente es la ratificación del texto constitucional mediante plebiscito, que implica un mecanismo de control ciudadano mediante la participación electoral, que sirve de control a quienes le entregó la

¹¹⁴ ZULUAGA, R. (2008). “¿Supremacía o reforma? una aproximación a la Constitución con especial referencia a Colombia”. En *Revista Universitas* 116, pp. 31-52.

¹¹⁵ ROJAS-BETANCUR; BOCANUMENT y RESTREPO, Op. Cit.

¹¹⁶ PNUD, Op. Cit.

¹¹⁷ *Ibidem*.

representación política (y poder constituyente), para evaluar si las expectativas de cambio se condicen con el texto evacuado por la asamblea.

Sin embargo, esta acción de *accountability* basado en participación ciudadana electoral no se ha dado en todos los procesos constituyentes. Este es el caso de la asamblea constituyente de Colombia, pues la aprobación y ratificación del texto no recayó en un referéndum popular, sino que fue el mismo pleno de la asamblea quien lo ratificó.

Conclusiones

El caso de la asamblea constituyente de Colombia entraña un enorme interés para el caso chileno, pues es un caso de expansión y mejoramiento de la institucionalidad, no como efecto de una transición de dictadura a democracia, sino dentro de un régimen democrático que demanda nuevas fuentes de legitimidad por efecto de una crisis política y social.

A este respecto, puede observarse que la participación ciudadana constituye una fuente de legitimidad originaria, sin la cual todo el proceso puede ser impugnado. A este respecto, puede apreciarse que no obstante la apertura y fin al bipartidismo, lo que ocurrió fue un nuevo pacto político, donde los movimientos y la ciudadanía vieron restringida su participación, en tanto cooptación del proceso constituyente por las fuerzas tradicionales y el M-19.

A pesar de esta limitación, la participación ciudadana marcó un giro y cambios profundos en la institucionalidad colombiana. Ejemplo de ello, es la importancia que adquirieron los derechos sociales y los derechos humanos, que dan un carácter moderno a la constitución colombiana.

El proceso constituyente ecuatoriano (2007-2008)

por Víctor Soto

La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es uno de los elementos esenciales del régimen democrático. Sin embargo, sólo en épocas recientes se ha llegado a incorporar realmente el principio participativo en la actuación de los órganos estatales. Así, ante las diversas crisis relacionadas con la democracia representativa, diversos países han empezado a implementar mecanismos de democracia directa, que conviven con el sistema representativo tradicional y lo complementan.

Esta tendencia es evidente en el caso del llamado *nuevo constitucionalismo latinoamericano*, donde países como Brasil, Colombia, Venezuela o Bolivia han añadido a sus constituciones diversas instituciones como el referéndum, la iniciativa popular de ley o la revocación del mandato.

Por otra parte, en el plano administrativo, la participación es entendida como uno de los "nuevos" principios de la Administración del Estado¹¹⁸. Su consagración legal en nuestro país se llevó a cabo con la ley N° 20.500, en virtud de la cual en los últimos años se han incorporado diversos mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos, como las consultas ciudadanas y los consejos de la sociedad civil, entre otros. Cabe señalar que este principio se ha ido implementando de la mano con otro principio de configuración relativamente reciente: el principio de transparencia, que busca materializar y operativizar la publicidad de los actos de la Administración del Estado para provecho de los ciudadanos.

A medida que la participación no mediatizada cobra mayor relevancia en la actividad política, se convierte a su vez en un elemento irrenunciable de cualquier configuración estatal democrática. Esto nos urge a buscar mecanismos que permitan canalizar esta participación en un eventual proceso constituyente. Para ello, es preciso indagar en la experiencia comparada, siendo particularmente relevantes aquellos casos cercanos a nuestro país, ya sea por vínculos históricos, geográficos o de cultura política. Así, el presente trabajo se centra en la experiencia vivida en los años 2007-2008 en Ecuador.

1. Hitos jurídico-políticos del proceso constituyente ecuatoriano

1.1. El camino a la Asamblea Constituyente

Durante la vigencia de la Constitución de 1998, el sistema de gobierno ecuatoriano se caracterizó por la inestabilidad política. Esto llevó a que el año 2005 se

¹¹⁸ CARMONA, Carlos. *La organización administrativa. Apuntes de clases de Derecho Administrativo*, Santiago, 2013, p. 224.

generara un amplio movimiento ciudadano que abogaba por transformaciones sustanciales en el Estado. Así, durante la elección presidencial de 2006, el entonces candidato Rafael Correa fijó como base de su programa la activación de un proceso constituyente.

Tras ganar en los comicios, y apenas asumido su mandato, el presidente Correa dictó el decreto presidencial N° 2, de 15 de enero de 2007, donde -usando las atribuciones que le entregaba la constitución vigente- llamó a una consulta popular para que el pueblo ecuatoriano decidiera la conformación de una Asamblea Constituyente. El decreto incluía un *Estatuto de elección, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente*, donde el presidente definía la naturaleza del órgano constituyente, el número de asambleístas, el mecanismo electoral, y las reglas básicas para su instalación.

El proceso político para llevar a cabo esta consulta no fue sencillo, ya que el decreto en sí mismo generó bastante polémica¹¹⁹. Así, se debatieron tanto cuestiones procedimentales -la facultad del presidente para hacer un llamado a realizar un proceso constituyente con reglas *ad hoc*, no contempladas en la constitución vigente- como de contenido -las reglas electorarias y la naturaleza del órgano. El texto definitivo del decreto -luego de una ardua pugna entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo- se plasmó en el decreto presidencial N° 148, de 27 de febrero de 2007. Allí se confirmaba uno de los elementos más complejos del proceso: la caracterización del órgano constituyente como una asamblea "con plenos poderes".

Los meses siguientes estuvieron marcados por el conflicto entre la oposición parlamentaria y el Tribunal Supremo Electoral. Así, la primera tomó diversas medidas para trabar el proceso de consulta, ante lo cual el tribunal optó por cesar en sus cargos a 57 congresistas. Este hecho inédito, que no pudo ser revertido por la oposición, así como diversas movilizaciones ciudadanas -algunas de carácter violento- favorables al inicio del proceso constituyente, generó un clima de tensión que se mantuvo durante parte importante del año.

Pese a estas polémicas, la consulta popular se realizó el 15 de abril de 2007, en el que se obtuvo el voto afirmativo de la mayoría de la ciudadanía que se acercó a las urnas, aprobándose la convocatoria a formar una Asamblea Constituyente en los términos propuestos por Correa, con un 81,5% de los votos.

1.2. La instalación de la Asamblea y el proceso para redactar una nueva Constitución

El 30 de septiembre de 2007 se llevó a cabo la elección de los miembros de la Asamblea. De conformidad a lo dispuesto en el Estatuto, la ciudadanía eligió a 130 asambleístas, de los cuales 80 pertenecían a la coalición Patria Altiva y Soberana

¹¹⁹ Véase: SALGADO, Hernán. "El proceso constituyente del Ecuador: algunas reflexiones", Revista IIDH, N° 47, p. 205-223.

(PAIS), favorable al gobierno (es decir, aproximadamente un 62% de la Asamblea). Como el Estatuto fijó un quórum para tomar decisiones de la mayoría absoluta de los asambleístas, la coalición de gobierno pudo controlar el órgano constituyente durante todo el proceso.

La Asamblea se instaló en Ciudad Alfaro, parroquia de Montecristi, e inició sus funciones el 29 de noviembre de 2007. Su primer acto oficial fue la dictación del *Mandato Constituyente* N° 1, que definió lo que debía entenderse por *plenos poderes*. Se trata de uno de los actos más polémicos de todo el proceso constituyente ecuatoriano, ya que estableció la superioridad jerárquica de los actos de la Asamblea respecto de los actos de todos los poderes constituidos y su inexpugnabilidad judicial (art. 2). En virtud de estos conceptos, la Asamblea no se limitó a ejercer su mandato de redactar la nueva Constitución, sino que además suspendió al Congreso Nacional y asumió la función legislativa (art. 7), llegando a promulgar seis leyes durante su mandato. Asimismo, modificó otras tantas leyes mediante los llamados mandatos constituyentes y realizó una serie de nombramientos de altos directivos públicos. En otras palabras, asumió *de facto* un poder soberano, identificándose con el poder constituyente originario del Estado.

Luego, durante su primera semana de labores, la Asamblea discutió su *Reglamento de funcionamiento*, siendo aprobado el 11 de diciembre de 2007. En este documento se aclararon algunos de los conceptos enunciados en el mandato constituyente N° 1. Así, por ejemplo, se definió a los mandatos constituyentes como "decisiones y normas que expida la Asamblea Constituyente para el ejercicio de sus plenos poderes" (art. 2). Por otra parte, se establecieron los principales órganos de la Asamblea Constituyente: el pleno (equivalente a lo que sería la Sala de nuestras cámaras), la comisión directiva (equivalente a la mesa), las mesas constituyentes (equivalentes a las comisiones permanentes) y las comisiones auxiliares (comisiones abocadas a temas especializados). De estos órganos, vale la pena centrarse en las mesas constituyentes, ya que ahí fue donde se materializó el trabajo de elaboración de la nueva Constitución. Se trata de mesas temáticas, compuestas por trece asambleístas cada una, centradas en los siguientes ámbitos (art. 12):

1. Derechos fundamentales y garantías constitucionales;
2. Organización, participación social y ciudadana y sistemas de representación;
3. Estructura e instituciones del Estado;
4. Ordenamiento territorial y asignación de competencias;
5. Recursos naturales y biodiversidad;
6. Trabajo, producción e inclusión social;
7. Régimen de desarrollo;
8. Justicia y lucha contra la corrupción;
9. Soberanía, relaciones internacionales e integración latinoamericana; y,
10. Legislación y fiscalización.

Sus funciones principales consistían en: 1) recibir, analizar y sistematizar las propuestas de sus miembros, de otros asambleístas *o de la ciudadanía*; 2) discutir las propuestas dentro de su seno, y *socializarlas* a su interior y *a la ciudadanía* en

general, a través de los medios disponibles; y 3) elaborar y aprobar por mayoría absoluta de sus miembros, la propuesta de articulado sobre los temas de su competencia para que sean conocidos por el Pleno (art. 13).

He destacado las menciones a la ciudadanía dentro de estas funciones, ya que dan cuenta de la pretensión de la Asamblea de considerar a la sociedad civil en sus debates, en contraste con la asamblea responsable de redactar la Constitución de 1998, que, según diversas fuentes estudiadas, no consideró estos elementos participativos¹²⁰. Así, como se puede apreciar, se consideró a la ciudadanía dentro de los actores que podían enviar propuestas a las mesas y se estableció la obligación de los asambleístas de socializar estas propuestas con la ciudadanía. Es decir, hubo un énfasis, también, en la publicidad del proceso. Veremos con mayor detalle cómo se articuló este elemento en el próximo apartado.

Como se desprende de lo analizado, el *modus operandi* de la Asamblea consistió en un trabajo muy parecido al trabajo legislativo, con una división temática entre las diversas mesas, cada una de las cuales redactó propuestas de articulado que luego debían ser aprobadas por el Pleno. Sin embargo, como indica el Informe Carter, también se advierten ciertas características especiales, *sui generis*: "El trabajo de las Mesas tuvo tres grandes etapas: durante la primera se realizó una matriz sobre los principales problemas identificados, los objetivos que se proponían abordar y los temas y subtemas pertinentes, así como el trazado de una agenda de trabajo. En un segundo momento, que duró aproximadamente dos meses y medio, las Mesas realizaron diversos recorridos por el país para recoger las propuestas de la ciudadanía sobre cada uno de los temas. (...). Finalmente, el tercer momento fue el análisis de las propuestas y su procesamiento para transformar las propuestas en artículos constitucionales"¹²¹.

Sin embargo, la multiplicidad de las propuestas y el involucramiento de la Asamblea en funciones propias de otros órganos constituidos, llevó a que se acusara cierta dispersión del trabajo¹²². Esto generó la necesidad de encargar la redacción final del borrador de nueva Constitución a una comisión redactora *ad hoc*. En este proceso se criticó, además, que dicha comisión omitió ciertas disposiciones que ya habían sido aprobadas por el pleno, lo que generó a su vez ciertas suspicacias de diversos grupos organizados¹²³.

El pleno de la Asamblea aprobó el texto constitucional por la mayoría absoluta de sus miembros el 24 de julio de 2008. En un acto de clausura efectuado el 25 de julio

¹²⁰ CARRIÓN, María Fernanda. *La Asamblea Constituyente, su legitimación y deslegitimación: el caso de Ecuador y de Chile*, Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho con menciones, Universidad de Chile, 2016, p. 7 y p. 55; NAVAS, Marco. "Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño democrático en la constitución ecuatoriana actual", *Confluenze. Rivista di Studi Iberoamericani*, 2014, vol. 6, N° 2, p. 95 y p. 101.

¹²¹ CENTRO CARTER, Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador, 2008, p. 11.

¹²² NAVAS, Marco. Op. Cit., p. 101.

¹²³ CENTRO CARTER. Op. Cit., p. 47.

de 2007, se entregó el nuevo texto constitucional conformado por 444 artículos 30 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, una disposición final y un *régimen de transición*.

Finalmente, la ciudadanía aprobó la nueva Constitución a través de un referéndum celebrado el 28 de septiembre de 2008, con el 63.93 % de los votos válidamente emitidos, contra un 28.1% de votos por el rechazo al texto propuesto¹²⁴.

2. La participación ciudadana en el trabajo de la Asamblea Constituyente

Según el artículo 23 del reglamento de funcionamiento, estaban capacitados para presentar propuestas a la Asamblea Constituyente tanto los asambleístas como "los movimientos sociales, las organizaciones de emigrantes, sindicales, indígenas, étnicas, clasistas, cívicas, gremiales y de la sociedad civil, las diferentes instituciones y órganos del Estado y cualquier persona natural o jurídica, individual o colectivamente". Es decir, no sólo podían participar representantes del Estado, sino también de la sociedad civil en su conjunto.

Ahora bien, esta pretensión suponía una organización tal que permitiera no sólo recibir sino también canalizar todas aquellas propuestas. Para ello, se establecieron tres vías de ingreso de las mismas: i) la Secretaría de la Asamblea; ii) las propias mesas constituyentes; y iii) la *Unidad de Participación Social*. Esta última no sólo recibía las propuestas que le llegaban directamente, sino que además era el órgano encargado de procesarlas y sistematizarlas. Lo mismo le correspondía hacer con aquellas propuestas que llegaran a la Secretaría, después de lo cual procedía a asignarlas a las mesas correspondientes (art. 24).

El funcionamiento de esta unidad fue regulado por el capítulo décimo del reglamento, titulado "Participación y comunicación social en la elaboración de la Constitución". Se consideraban allí dos sistemas interrelacionados, uno de participación y otro de comunicación social, cada uno implementado por sendas unidades, que tenían el propósito compartido de "garantizar la relación entre [la Asamblea Constituyente] y la sociedad y el acceso a la información como derecho de las personas y responsabilidad del Estado" (art. 58).

Además de la canalización de las propuestas, el sistema de participación tenía el mandato de integrar "mecanismos de diálogos sociales, asambleas territoriales o veedurías ciudadanas" (art. 60). Estas últimas constituyen mecanismos de control social, mediante el cual los ciudadanos vigilan, fiscalizan y controlan la gestión pública.

¹²⁴ Véase: <https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Ecuador/refconst08.html> [consultado el 13-05-2020]

Por otra parte, se estimulaba que la ciudadanía fuera oída por el órgano constituyente. Para ello, se instauró el concepto de *Comisión General*: un período de treinta minutos durante el cual el Pleno o las mesas constituyentes debían recibir a organizaciones ciudadanas o personas que quisieran presentar o exponer temas de interés o de competencia de la Asamblea. Podían declarar *Comisión General* el presidente o presidenta del Pleno o de la mesa constituyente respectiva, pero también podía ser declarada por votación de la mitad más uno de los miembros presentes. Mientras durara la *Comisión General* los asambleístas tenían prohibido abandonar la sala de sesiones (art. 61).

En cuanto a la comunicación social, regulada en el art. 62 del reglamento, destacan dos instrumentos: primero, la publicación de todos los documentos del proceso constituyente en la página web de la Asamblea Constituyente y, segundo, la *Gaceta Constituyente*, "el órgano oficial de difusión de la Asamblea Constituyente", a través de la cual se promulgaban las decisiones constituyentes y demás acuerdos y resoluciones adoptadas por ella, sin perjuicio de su posterior publicación en el Registro Oficial (equivalente a nuestro Diario Oficial).

A juicio de la propia coordinadora de la Unidad de Participación Social, los espacios más relevantes para implementar este sistema fueron las audiencias con las mesas constituyentes y los foros itinerantes organizados a lo largo del país.

Así, "desde finales de enero hasta junio, los asambleístas recibieron aproximadamente a 70.000 personas que llegaron a Montecristi a presentar sus propuestas o demandas específicas"¹²⁵. La Unidad de Participación Social, en un documento de sistematización de las propuestas ciudadanas, reportó haber procesado 1632 propuestas¹²⁶, de las cuales la mayoría se distribuyeron en las mesas 10 (*Legislación y fiscalización*), 6 (*Trabajo, producción e inclusión social*) y 1 (*Derechos fundamentales y garantías constitucionales*)¹²⁷.

Además, "se conformaron espacios de veeduría formalmente reconocidos, como la veeduría del pueblo afroecuatoriano y una veeduría que aglutinó a diversas organizaciones ambientalistas, de mujeres, jóvenes y LGBT"¹²⁸.

Ahora bien, respecto a la evaluación de la participación social en el proceso constituyente, la misma Unidad de Participación Social, reconoció que el apoyo a estas medidas no fue uniforme entre las diversas mesas y que la Asamblea no tomó las propuestas de organización del trabajo entregadas por la unidad desde el principio del trabajo constituyente, lo que redundó en que muchas de estas primeras propuestas no fueran procesadas de manera óptima¹²⁹. Por otra parte, algunos han

¹²⁵ CENTRO CARTER. Op. Cit., p. 12.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid., p. 13. Cabe señalar que la mesa 10 tenía como principal foco el estudio de las leyes que la Asamblea debía elaborar en virtud de haber asumido la función legislativa.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

criticado que, a pesar de su intensidad, “la participación desarrollada por las diversas organizaciones sociales acusó una tendencia a la dispersión. Esta se orientó fundamentalmente a la formulación de propuestas puntuales, relacionadas particularmente con el ámbito de acción de cada organización”¹³⁰.

En cuanto a la incidencia real de los diversos movimientos sociales en el producto final, cabe señalar que se han evidenciado dos etapas distintas en el trabajo de la Asamblea. Primero, un *escenario dialógico*, orientado hacia tres ejes de discusión: i) profundización de la democracia (democracia participativa); ii) modelo de desarrollo sustentable; y iii) complementariedad entre Estado, naturaleza y sociedad (recogido finalmente en la nueva Constitución bajo la categoría de buen vivir). Luego, frente a la dispersión o fragmentación de la participación del movimiento social, se habría desarrollado una fase netamente *decisional*, caracterizada por el liderazgo del presidente Correa y el trabajo “técnico” de los juristas allegados a la coalición presidencial¹³¹ (lo cual se refleja en la existencia de una comisión de redacción que “tradujo” las decisiones de la Asamblea a un lenguaje jurídico, pero con las críticas que apuntamos en el apartado anterior a la existencia de cierta divergencia entre los textos).

Conclusión

El proceso constituyente ecuatoriano se caracterizó por una amplia participación de la ciudadanía. Esta participación fue canalizada por órganos creados especialmente para ello por parte de la Asamblea Constituyente, y fue contemplada como un elemento esencial del proceso de elaboración de la nueva Constitución. En este sentido, se podría evaluar la pertinencia de incorporar algunos elementos de este modelo de participación en un eventual órgano constituyente en Chile.

Por otra parte, es importante notar aquellos elementos que fueron considerados por algunos estudiosos como puntos débiles del proceso para tenerlos en cuenta en el caso nacional. Me refiero especialmente a la falta de cohesión o de integración de muchas de las propuestas ciudadanas y a la existencia de una brecha entre el momento participativo y el momento decisorio, entre la deliberación social y la traducción técnica de la discusión.

¹³⁰ NAVAS, Marco. Op. Cit., p. 101.

¹³¹ Ibid.

El proceso constituyente boliviano (2006-2009)

por Marek Hoehn

1. Antecedentes generales

Para comprender cómo se gesta la Asamblea Constituyente en Bolivia el 2006, es necesario prestar atención al convulsionado contexto social previo. En el año 2003, durante el gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, se intensificaron las movilizaciones sociales y de grupos campesinos e indígenas que cuestionaban el modelo de desarrollo neoliberal instaurado en el país a partir del Decreto 21.060 de 1985, de modo tal que surgieron demandas relacionadas con la nacionalización de los recursos naturales, la distribución más equitativa de la riqueza, una reconfiguración del sistema político debido a la **deslegitimación de las estructuras de representación**, mayores niveles de descentralización estatal respecto a las comunidades locales y provinciales, desembocando en la necesidad de alcanzar un proyecto sociopolítico integrador y plurinacional, que debió ser encausado mediante la redacción de una nueva Constitución Política del Estado.

De esta manera, dada la coyuntura del levantamiento popular en Cochabamba a causa de la privatización de los recursos hidrocarburíferos ("Guerra del Gas") durante el 2003, se provocó un **estallido social y político generalizado**. En este contexto, tanto la ciudad de La Paz como otras ciudades principales sufrieron prolongados bloqueos y desabastecimiento de insumos básicos. El presidente recurrió a las fuerzas armadas para restablecer el orden, provocando el día el 17 de octubre del 2003 una matanza con un resultado de 64 muertos y 228 heridos, hechos que provocaron la renuncia y salida del país del Presidente Sánchez de Lozada en octubre del mismo año.

En este contexto de crisis asume la presidencia Carlos Mesa, quien el 13 de abril del 2004, producto de que se mantenían las presiones sociales, envió al Congreso una **reforma constitucional** que estipula en su artículo 232° que "la Reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley Especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del H. Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República"¹³².

De esta manera, en los comicios presidenciales del 2005 resultó electo Evo Morales, quien el 6 de marzo del 2006, promulgó la Ley Especial de **Convocatoria a la Asamblea Constituyente** apoyándose en los artículos 2° referente a que "la

¹³² Constitución Política de la República de Bolivia, Political Database of the Americas, Georgetown University, Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/consboliv2005.html>

soberanía reside en el pueblo de manera inalienable e imprescriptible, artículo 4° que estipula que el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum”; además del mencionado artículo 232° de la Constitución.¹³³

La *Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente* estipuló la elección de **255 Constituyentes iguales en jerarquía, derechos y obligaciones**. De esta manera, se eligieron a 3 constituyentes en cada una de las 70 circunscripciones locales y otros 5 en cada uno de los 9 departamentos. Para la aprobación del nuevo texto constitucional se requirió la **aprobación de dos tercios** de los constituyentes presentes, seguida de un referéndum confirmatorio.

El 2 de julio de 2006 se realizó la elección de Constituyentes. Los resultados electorales y la **composición de la Asamblea** según partido y agrupaciones ciudadanas fueron los siguientes (número de Constituyentes):

- Movimiento al Socialismo (MAS) -Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos: 137
- Poder Democrático Social (PODEMOS): 60
- Movimiento Bolivia Libre (MBL): 8
- Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR): 8
- Movimiento Nacionalista Revolucionario-Frente Revolucionario de Izquierda (MNR-FRI): 8
- Frente de Unidad Nacional (UN): 8
- Alianza Social (AS): 6
- Concertación Nacional (CN): 5
- Autonomías Para Bolivia (APB): 3
- Movimiento Originario Popular (MOP): 3
- Movimiento Nacionalista Revolucionario-A3 (MNR-A3): 2
- Alianza Social Patriótica (ASP): 2
- Movimiento AYRA: 2
- Alianza Andrés Ibáñez (AAI): 1
- Movimiento Ciudadano Regional San Felipe de Austria (MCSFA): 1
- Movimiento de Izquierda Revolucionaria-Nueva Mayoría (MIR-NM): 1

Para la comprensión del proceso constituyente boliviano es de ayuda identificar sus **principales hitos**:

1. El 13 de abril de 2004, bajo la presidencia de Carlos Mesa, se reforma la Constitución y se modifica el artículo 232° que estipula la promulgación de la Ley Especial para convocar a Asamblea Constituyente en caso de querer reformar totalmente la Constitución.

2. El 6 de marzo de 2006, Evo Morales promulga la Ley Especial de Convocatoria a Asamblea Constituyente.

3. El 2 de Julio de 2006 se llevan a cabo las elecciones de Constituyentes locales y departamentales.

¹³³ Ídem.

4. El 6 de agosto de 2006 se inicia la labor de la Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución.

5. El 10 de Diciembre de 2007 se aprueba en Oruro (el borrador de) la Constitución Política por 164 de los 255 Constituyentes que participaron del proceso. Los Constituyentes de sectores opositores no participaron de la votación.

6. Entre el 4 de Mayo y el 22 de Junio de 2008 se realizan de manera ilegal referendos por la autonomía en los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija

7. El 10 de agosto de 2008 se realiza un Referéndum Revocatorio contra Evo Morales y otras autoridades del Gobierno, ratificándose los cargos.

8. El 11 de septiembre de 2008 al menos 16 campesinos simpatizantes del Presidente Morales, resultaron asesinados en la Masacre de Pando.

9. Dada la crisis política en el país y sin mandato constitucional, en Octubre de 2008, el Parlamento negoció y consensuó un proyecto de nueva Constitución Política que contiene amplias concesiones a la oposición así como un calendario para la consulta ciudadana y para las elecciones generales y municipales.

10. El 25 de enero de 2009 se lleva a cabo el referéndum constitucional, aprobándose la nueva Constitución con un 61,43% de los votos.

11. La Constitución política del Estado Plurinacional de Bolivia fue promulgada el 7 de febrero de 2009 por el Presidente Evo Morales y publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia el 9 de febrero de 2009, fecha en que entró en vigencia.

2. Participación e Inclusión vs. Política Tradicional

Por primera vez en la historia republicana de Bolivia, toda su ciudadanía pudo participar de maneras diversas en la elección de asambleístas, deliberación, formulación de la propuesta y ratificación final de una nueva Constitución Política. Por primera vez, la sociedad boliviana - diversa, heterogénea y pluricultural - pudo manifestarse y participar en la construcción de la "voluntad general", constituirse en el soberano pueblo boliviano.¹³⁴

No obstante lo anterior, el camino boliviano a una nueva Constitución Política, formulada con amplia participación ciudadana, estuvo plagado de dificultades desde la convocatoria y elección de representantes para la Asamblea Constituyente en 2006 hasta las dificultosas sesiones para aprobar el reglamento de la Asamblea, pasando por los continuos ataques y desaprobaciones hasta lograr que no pudiera sesionar en Sucre¹³⁵ y tuviera que trasladarse a Oruro (donde, el **14 de Diciembre de 2007**, se aprobó en detalle una propuesta o borrador de nuevo texto constitucional), la

¹³⁴ PRADA, Raúl. "Horizontes de la Asamblea Constituyente", Editorial Yachaywasi, La Paz 2006, citado por: VEGA, Oscar. "Los caminos para vivir bien. El proceso constituyente boliviano", en: ERNST, T. / SCHMALZ, S. (Eds.). *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*, Plural Editores, La Paz, 2012, pp. 31-53.

¹³⁵ La ciudad de Sucre se encuentra en una disputa por la capitalidad del país.

sensación de estar bordeando el fracaso era la atmósfera que acompañó el proceso constituyente.¹³⁶

El triunfo del MAS y la elección de Evo Morales como Presidente de la República, en diciembre de 2005, había cambiado esencialmente las relaciones de fuerza entre sectores sociales, étnicos y territoriales. Frente a ello, los sectores no indígenas predominantes en los departamentos de la "Media Luna" (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija), adoptaron una estrategia autonomista y separatista, con el fin de limitar las transferencias de recursos entre regiones y reducir el poder del Gobierno Nacional. En ese camino, los departamentos controlados por la oposición decidieron dictar estatutos autonomistas, desconociendo gran parte de las atribuciones del Presidente y el Congreso Nacional en un proceso conocido como referéndum autonómico. La creación de estatutos de autonomía que no estaban previstos ni reconocidos por la Constitución en vigencia, tensó el conflicto y llevó a realizar un referéndum revocatorio.

El **10 de agosto de 2008**, se realizó el referéndum revocatorio de Bolivia en los mandatos del Presidente, Evo Morales, su Vicepresidente, Álvaro García Linera, y ocho de los nueve prefectos regionales. Evo Morales fue ratificado en su cargo con el 67% de los votos por el "Sí", al igual que García Linera. Dos de los prefectos, ambos alineados con la oposición política, no lograron obtener el apoyo suficiente y sus mandatos fueron revocados con nuevos prefectos para ser elegidos en su lugar. Las votaciones fueron supervisadas por más de 400 observadores, incluidos los observadores electorales de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Parlamento Europeo y Mercosur, agudizándose de ese modo el conflicto político en el país.

El **26 de Agosto de 2008** se produjo el desconocimiento de los resultados del referendo por parte de las autoridades departamentales de Pando que contó con el apoyo del entonces embajador de los EE.UU. en Bolivia. En las próximas semanas se puso en marcha un proceso civil de golpe de Estado, tomando edificios públicos y aeropuertos en los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija. Se produjeron ataques a funcionarios del Gobierno y partidarios de Morales y llamados a la desobediencia civil. En respuesta el presidente Evo Morales ordenó a las fuerzas armadas proteger las instalaciones gasíferas y gasoductos y denunció a la oposición por intentar un golpe de Estado. El **11 de Septiembre de 2008** al menos 19 campesinos simpatizantes del Presidente Morales, resultaron asesinados en la matanza conocida como la Masacre de Pando, 53 fueron heridos y un número indefinido se encuentra desaparecido.

La urgencia de establecer acuerdos mínimos para posibilitar el cumplimiento del mandato del pueblo de un nuevo texto constitucional, que fuera luego sometido a consulta ciudadana, requirió de la búsqueda de actores políticos adicionales que

¹³⁶ VEGA, Oscar. "Los caminos para vivir bien. El proceso constituyente boliviano", en: ERNST, T. / SCHMALZ, S. (Eds.). *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*, Plural Editores, La Paz, 2012, pp. 31-53.

dieran viabilidad al proceso constituyente: partidos políticos, parlamentarios (la llamada Comisión Política Suprapartidaria), prefectos, alcaldes, observadores y mediadores internacionales. Finalmente, los resultados del referéndum revocatorio con la continuidad de las autoridades elegidas en 2008 y los acontecimientos de Pando obligaron a consensuar un proyecto de nueva Constitución (**21 de Octubre de 2008**) y un calendario para la consulta ciudadana y para las elecciones generales y municipales.

Por lo anterior, el texto constitucional propuesto no es trabajo de una persona, una comisión o un partido político al que se encargara redactar el texto. Tampoco es el resultado de una sola redacción en uno o varios momentos, por un conjunto de Constituyentes, sino que en el caso de la nueva Constitución boliviana, hay una producción social de un texto, una elaboración colectiva que consideró a al menos 80 iniciativas diferentes y de diversa índole, destacándose entre ellas el documento presentado por el Pacto de Unidad Indígena Originario Campesino¹³⁷, que operó como la columna vertebral de la denominada "Refundación de Bolivia" y los diez puntos fundamentales que presentó el MAS-IPSP.¹³⁸ Asimismo cada partido y cada agrupación tenían una propuesta o, al menos, fundamentos y lineamientos. La Asamblea hizo consultas territoriales en ocho departamentos del país para recoger iniciativas y debatir con la ciudadanía. Posteriormente, el trabajo se ordenó en 22 comisiones que prepararon informes por mayoría y minoría para poder iniciar la redacción del texto preliminar a partir de esos informes, el mismo que iba a ser puesto a consideración y votación en los plenos de la Asamblea.¹³⁹

Las dificultades y obstáculos para que estos plenos de realizaran obligó a buscar acuerdos políticos con autoridades departamentales y, posteriormente, con fuerzas políticas parlamentarias (Comisión Política Suprapartidaria). Se llegó a amplios consensos y acuerdos sobre temas divergentes. En otras palabras, se hizo amplias concesiones a la oposición política, pero no se dieron las condiciones para firmar y refrendarlos. Aun así, éstos fueron incorporados el texto preliminar del informe por mayoría que empezó a ser considerado como el borrador del proyecto de nueva Constitución.

"Vale la pena aclarar que, de forma significativa, las fuerzas opositoras y minoritarias en la Asamblea nunca presentaron ni pretendieron preparar un texto base a partir de los informes por minoría, es decir, no había ningún interés en que esta Asamblea cumpliera su mandato."¹⁴⁰

¹³⁷ Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores de Bolivia

¹³⁸ Movimiento al Socialismo – Instrumento Político de la Soberanía de los Pueblos. El Instrumento se fundó en 1995 y en 1999 tomó la sigla del MAS – que tenía registro legal – para participar como partido político en las elecciones municipales.

¹³⁹ PNUD y REPAC. "Análisis y Sistematización de los Informes por mayoría y minoría de la Asamblea Constituyente", PNUD/REPAC, La Paz, 2007. Citado por: VEGA, Oscar: "Los caminos para vivir bien...", op. cit.

¹⁴⁰ VEGA, Oscar: "Los caminos para vivir bien...", op. cit., p. 41.

No obstante, la urgencia de finalizar la Asamblea con un texto aprobado en las fechas establecidas derivó en el texto aprobado el **21 de octubre de 2008**. Este es el proyecto de nueva Constitución que fue aprobado por la ciudadanía en el referéndum del **25 de enero de 2009**.

3. Interpretaciones divergentes del proceso constitucional boliviano

De acuerdo al politólogo comparativista Stefan Jost, el proceso constitucional boliviano fue uno de los peor preparados de las últimas décadas. Jost sostiene que, "partiendo de la convicción de ser Gobierno y de tener la mayoría en la Asamblea Constituyente, pero no con ello el poder político, después de las elecciones de los asambleístas, el Gobierno del MAS tomó el camino del conflicto."¹⁴¹ El objetivo fue cambiar la mayoría de los estatutos de funcionamiento de la Asamblea Constituyente, de manera de sustituir el requerimiento de los dos tercios para tomar resoluciones (orientados a lograr consenso) por requerimientos de mayoría absoluta, con la consecuencia de un autobloqueo de siete meses y una dramática pérdida de legitimidad de la Asamblea Constituyente.

Lo importante para el MAS habría sido imponer su proyecto de hegemonía política a través de la nueva Constitución Política. En este caso no se trataba solo de incluir a quienes hasta entonces habían estado excluidos, política, social y económicamente. También se trataba de excluir a aquellos a quienes se les atribuye el conflictivo desarrollo desde 1492. En el fondo una comprensión distinta de la legitimidad y del ejercicio del poder. "El proceder de la fracción mayoritaria del MAS en la AC – el incumplimiento de los estatutos y la violación de fundamentos legales de la AC; la estrategia para dominar también a la fracción minoritaria mediante divisiones artificiales de la representación del MAS; la exclusión de la oposición; la violencia física incluso contra representantes del MAS que quisieron abandonar la sala y no votar; la votación por títulos de los artículos, sin ningún debate sobre los contenidos; la no admisión de la petición de la palabra o el desconocimiento documentado del presidente de la fracción del MAS sobre aquello que fue aprobado por la AC – refuerza la impresión de que se pretendía que este proyecto fuera impuesto a toda costa."¹⁴²

El error estratégico del MAS, según Jost, habría sido rechazar las aspiraciones de autonomía de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando Tarija que conforman la llamada "Media Luna". En lugar de encabezar dicho movimiento, con presión de su importante base en el altiplano, el MAS intentó identificar la demanda por las autonomías con la imagen de una oligarquía enemiga que buscaba la secesión de Santa Cruz y una separación étnica del país.

¹⁴¹ JOST, Stefan. "Notas críticas respecto al proceso boliviano de la Constitución: retrospectiva y perspectiva", en: Ernst, T. / Schmalz, S. (Eds.). "El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo", Plural Editores, La Paz, 2012, p. 57.

¹⁴² Ídem., p. 57.

Adicionalmente, Morales intentó equilibrar el poco satisfactorio resultado del MAS en las elecciones prefecturales (gobiernos departamentales) instaurando la figura de un "delegado especial del Presidente" o "delegado prefectural", no previsto en la Constitución, lo que fue percibido como la primera señal de enfrentamiento a los departamentos. La disputa sobre el concepto de las autonomías que tuvo el MAS para el proyecto de la nueva Constitución se convirtió en catalizador de la conflictividad entre altiplano y Media Luna. Como no fue posible acercar las posiciones entre el Gobierno y la oposición respecto de una concepción de la autonomía, los 4 departamentos mencionados celebraron, de manera ilegal, referendos por la autonomía **entre el 4 de mayo y el 22 de junio de 2008**.

Con el resultado de estas votaciones, el proceso autonómico adquirió una dinámica propia. La creciente oposición en los departamentos y la debilidad de los partidos políticos de la oposición llevaron a que el debate sobre autonomías se convirtiera en tema central del conflicto y que dominara sobre otros temas constitucionales igualmente importantes.

Jost califica como golpe estratégico sorpresivo y de carácter dudoso que el partido más grande de la oposición, PODEMOS, impusiera un referéndum con el que se decidiría la revocatoria del Presidente del Estado y de los prefectos (departamentales). Con ello no se esperaba revocar a Morales, sino más bien evitar la aprobación de la Constitución del MAS, o por lo menos postergarla. Pero Morales fue ratificado con el impresionante resultado del 67,4%. También en los departamentos que eran bastiones de la oposición obtuvo una mayoría o al menos un buen resultado. En las semanas siguientes, la situación se agravó. En algunos departamentos se forzó los límites hasta llegar al borde de una guerra civil. Esto y el incremento de la presión internacional hicieron que a ambos lados no les quedaba otra cosa que mostrarse dispuestos a alcanzar un acuerdo.

Luego de intensas negociaciones y de la amenaza de la ocupación del Parlamento por los partidarios de MAS, el **21 de octubre de 2008** se logró un Proyecto de Constitución modificado. El procedimiento era constitucionalmente inadmisibles, pues el Parlamento no tenía ninguna competencia para imponerse por sobre la Asamblea Constituyente. Si bien era importante obtener una rápida solución, constituye un problema para la legitimidad el incumplimiento de las reglamentaciones para el proceso constituyente. Por un lado se percibe una dramática pérdida de legitimidad de la institucionalidad democrática, por el otro, se institucionaliza una forma de solución de conflictos que no ofrece ningún marco confiable para la toma de decisiones en el futuro.

4. Proceso constituyente y democracia en Bolivia

Las democracias son ensamblajes de principios contradictorios. Las características básicas con las que un sistema político debe cumplir para ser considerado

democrático varían según los diversos conceptos de democracia, pero jamás se articulan en un círculo virtuoso.¹⁴³

Es bien sabido que "democracia" significa "gobierno del pueblo", pero sin límites constitucionales, el gobierno de pueblo no es más que arbitrario de la mayoría.¹⁴⁴ Al revés, la restricción constitucional de las decisiones democráticas atenta contra el principio democrático fundamental. Esta tensión entre la soberanía del pueblo y el constitucionalismo nos remite directamente a la tensión – igualmente fundamental – entre el poder de la mayoría y la protección de las minorías: en un contexto democrático, la mayoría no debe imponer su voluntad de manera ilimitada; al mismo tiempo, las minorías tampoco deben ser capaces de bloquear sistemáticamente las decisiones tomadas por una mayoría.¹⁴⁵

Otro conflicto fundamental sobre el que se debe reflexionar se da porque aspirar a la igualdad política en sociedades caracterizadas por desigualdades sociales está reñido con el respeto a la libertad individual, así que insistir en los derechos civiles tiene a vaciar el postulado de la igualdad. Finalmente, el necesario el reconocimiento de la diferencia (cultural) afecta tanto a la igualdad como a la libertad; si un Estado dicta a sus ciudadanas y ciudadanos cómo vivir sin respetar las tradiciones y los usos y costumbres correspondientes, apenas puede ser democrático. Pero si discrimina entre personas o grupos de manera sistemática, viola el principio de igual trato. Al mismo tiempo, las libertades civiles requieren que el Estado impida que diferencias (culturales) pueden poner en duda la libertad de terceros. Frente a estas exigencias contradictorias. Tampoco sirve de mucho hacer referencias a los Derechos Humanos como núcleo fundamental del cual se derivan los principios y las instituciones de la democracia. Así solo se traslada el debate a otro juego de palabras: en este caso, las tensiones surgirían entre los derechos políticos de participación, los derechos civiles de protección y los derechos humanos económicos, sociales y culturales. De esta forma puede y debe entenderse en proceso constituyente boliviano como "un intento reñido de transformar la democracia bajo condiciones democráticas".¹⁴⁶

El borrador del proyecto de Constitución aprobado originalmente por la Asamblea Constituyente en **diciembre de 2007** puede considerarse como el denominador común del oficialismo agrupado en torno al MAS, mientras que la versión de **octubre de 2008**, consensuada en el parlamento y que finalmente fue adoptada en el referendo del **enero de 2009**, contiene numerosas concesiones a la oposición. El proyecto original señalaba claramente que el Gobierno de Morales no pretendió romper con el sistema democrático establecido en Bolivia, sino realizar un ajuste significativo de los parámetros democráticos. La revisión del texto constitucional propuesto por el parlamento, que permitió el acuerdo con la oposición, logró

¹⁴³ WOLFF, Jonas. "La nueva Constitución de Bolivia: un comentario desde la teoría de la democracia", en: ERNST, T. / SCHMALZ, S. (Eds.). "El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo", Plural Editores, La Paz 2012, pp. 77-91.

¹⁴⁴ Véase el concepto de "tiranía de la mayoría" de Alexis de Tocqueville.

¹⁴⁵ Véase el concepto de "democracias consociativas" de Arend Lijphardt.

¹⁴⁶ WOLFF, Jonas: "La nueva Constitución de Bolivia...", op. cit., p. 78.

amortiguar el impacto de estas modificaciones en algunas áreas clave, fortaleciendo nuevamente elementos liberal-democráticos. Tales áreas o dimensiones son: (a) la ampliación de elementos de democracia directa y participativa; (b) fortalecimiento de mecanismos de protección de minorías políticas; (c) cambios en las formas y concepciones de la representación democrática; (d) el respeto por diferencias culturales y normas particulares; y (e) la ampliación de los derechos humanos económicos y sociales. Las revisaremos con más detalle a continuación:

(a) Fortalecer los mecanismos plebiscitarios ha sido desde el inicio un elemento clave del proyecto político del Gobierno de Evo Morales, debido a su anclaje en los movimientos sociales e indígenas del país. Pero el énfasis de la nueva Constitución en la democracia directa también es parte de una tendencia de los últimos años.¹⁴⁷ La figura del referéndum revocatorio formaliza mecanismos informales de destitución como la protesta social.

Asimismo, una ampliación significativa de mecanismos plebiscitarios está representada por la elección popular de los órganos judiciales superiores. Según el primer proyecto de Constitución, deberían elegirse mediante sufragio universal los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental y del Control Administrativo Disciplinario de Justicia. Aunque el texto revisado y consensuado conserva esta innovación, establece un mecanismo complementario de control institucional que limita o condiciona el proceso plebiscitario: ahora el parlamento preselecciona los postulantes con dos tercios de sus miembros.

La nueva Constitución concede a los ciudadanos la facultad de efectuar iniciativas legislativas e introduce la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de las políticas públicas y el control social de la gestión pública. Respecto de la participación y el control social, la revisión del texto constitucional realizada por los parlamentarios introdujo una aclaración y una restricción importante: Primero, la sociedad civil organizada ya no participa en la toma de decisiones sino recién en el diseño de las políticas públicas. Segundo, la sociedad civil ya no establece independientemente "sus propias normas y funcionamiento", sino que una ley "establecerá el marco general para el ejercicio del control social."

(b) Con el objetivo de fortalecer y proteger las minorías políticas en el parlamento, el proyecto de Constitución de Diciembre de 2007, preveía sustituir los quórum requeridos para importantes decisiones parlamentarias de dos tercios por mayoría absoluta. Sin anular por completo este cambio, la revisión del texto de la Constitución en octubre de 2008 lo amortiguó bastante. Por un lado, se introdujo la preselección parlamentaria de los postulantes a cargos judiciales (arriba mencionada); por el otro lado se restableció las decisiones por dos tercios respecto de la designación de los miembros del ahora Tribunal Supremo Electoral y del Fiscal General. Además, para reformas parciales a la Constitución por la Asamblea Legislativa Plurinacional y para adoptar una nueva Constitución en una Asamblea

¹⁴⁷ HOEHN, Marek. "El Nuevo Constitucionalismo y su expresión latinoamericana", Biblioteca del Congreso Nacional, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Serie Minutas N° 96-2012.

Constituyente se requiere – a diferencia del primer proyecto constitucional – mayorías de dos tercios. Así, la nueva Constitución refleja un compromiso entre el énfasis en la mayoría absoluta deseado por el oficialismo y la demanda opositora de mantener los controles institucionales para delimitar el poder y proteger las minorías políticas.

(c) En la dimensión representativa de la democracia, la innovación más importante consiste en la disolución del monopolio de representación de los partidos políticos. Organizaciones indígenas (organizaciones de “naciones y pueblos indígena originario campesinos”) y agrupaciones ciudadanas pueden postular, en igualdad de condiciones con los partidos políticos, a candidaturas para cargos públicos.

Una concepción alternativa de representación, que se manifestaba en el primer proyecto de Constitución, pero que no sobrevivió la revisión de octubre de 2008, refería a las elecciones parlamentarias. En la propuesta original, los miembros de la Cámara de Diputados debían ser elegidos exclusivamente en circunscripciones uninominales (con candidaturas unipersonales) con una conversión de votos en escaños por principio mayoritario simple o relativo. La concepción de representación que se manifiesta en esta propuesta es que ya no se trata de unos partidos políticos nacionales que presentan a los votantes una agenda política e intentan ganar la mayoría del apoyo electoral para su programa político, sino que son las comunidades locales que eligen a sus representantes para promover y defender a nivel nacional los intereses locales. La nueva Constitución contiene un compromiso entre ambas concepciones: la mitad de los diputados se elige en circunscripciones uninominales (con candidaturas unipersonales) por mayoría simple, la otra mitad en circunscripciones plurinominales departamentales (con candidaturas presentadas por listas partidarias).

Elementos introducidos por la Asamblea Constituyente que sobrevivieron a la revisión son la garantía de participación proporcional de las naciones y pueblos indígenas. Esto muestra el fortalecimiento general de los derechos colectivos indígenas en la nueva Constitución.

(d) La demanda de un amplio reconocimiento político por la mayoría poblacional con identidad indígena constituye una dimensión central del proyecto político del Gobierno de Evo Morales. Así, la nueva Constitución se caracteriza por un marcado respeto a las diferencias culturales y a las normas particulares. En consecuencia se observa una reducida pretensión uniformadora en nombre de la igualdad formal e individual. En concreto, la Constitución reconoce 36 idiomas indígenas (además del castellano) como idiomas oficiales y obliga a los gobiernos a nivel central y departamental a utilizar al menos dos idiomas oficiales. En general, la transformación plurinacional de la democracia afecta esencialmente a tres áreas: (1) la revalorización del derecho consuetudinario indígena, (2) la autonomía y el autogobierno indígenas y (3) el fortalecimiento de la participación política de los pueblos indígenas.

(e) La nueva Constitución se propone fortalecer los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Ya se ha expuesto la ampliación de derechos culturales en forma de derechos indígenas (idioma, territorio, administración de la justicia, autonomía). Además del derecho consuetudinario, particularmente los

derechos territoriales colectivos, indivisibles e inalienables chocan con la concepción liberal de la propiedad individual. No es nuevo en Bolivia que el derecho de propiedad de la tierra se condicione a una "función económica social" pero por primera vez no solo se prohíbe el latifundio, sino que se establece una superficie máxima para la tenencia de la tierra. Una de las concesiones más importantes que consiguió la oposición en el acuerdo constitucional es que este límite a la propiedad agraria aplicará solo a "predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución.

En el área de derechos económicos y sociales básicos, la nueva Constitución fija el derecho al acceso universal al hábitat y vivienda adecuada así como a servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones, así como el derecho al acceso universal y gratuito a la educación y la salud. También se introduce el derecho a acceder a la seguridad social, pero en este caso se quitó el carácter gratuito durante la revisión constitucional. De acuerdo con este fortalecimiento de derechos sociales y económicos, se prohíbe la privatización de ciertos sectores: del acceso al agua y alcantarillado, de los servicios públicos de salud y de seguridad social, así como de los recursos naturales.

El caso de Islandia (2009-2013)

Por Mariano Ferrero

1. Antecedentes generales

En Islandia, un país insular de escasa población (320 mil habitantes) y altos niveles de vida, la crisis económica desatada por el colapso bancario en 2008-2009 y sus profundos impactos sociales, generó una fuerte agitación social y política. Las protestas sociales de la denominada "revolución de las cacerolas" expresaron la rabia contra los banqueros y la clase política establecida -en especial, los partidos en el gobierno- por sus responsabilidades en la crisis. Entre sus demandas, junto con la exigencia de sanciones a los responsables y la renuncia del gobierno, se incluía la necesidad de materializar una reforma profunda de la Constitución vigente.

Por ende, la movilización de la ciudadanía islandesa significó la apertura de un "momento constitucional", al promover un desafío al *statu quo* constitucional vigente, lo que forma parte de un proceso constituyente que comienza a desplegarse socialmente antes que contar con un mecanismo institucional.¹⁴⁸ La Constitución vigente desde la independencia, en 1944, era una adaptación de la constitución de la metrópoli noruega, y tuvo un carácter "provisional" que se perpetuó por la incapacidad de los partidos políticos de consensuar su prometida reforma por décadas. Por tanto, existía una baja "apropiación" y vínculo emocional con el texto constitucional al que se sentía alejado de los valores sociales del país, además de carecer de una definición precisa de responsabilidades específicas del gobierno, el parlamento y el Presidente, y no contemplar mecanismos para la participación ciudadana, entre otros factores.¹⁴⁹

En el contexto de la crisis se celebraron elecciones anticipadas en abril de 2009, que implicaron una severa derrota para los principales partidos de centro-derecha que habían gobernado el país por décadas.¹⁵⁰ Se conformó un gobierno de centro-izquierda, presidido por una mujer, cuyo compromiso consistió en abrir un proceso de reforma de la Constitución a través de los mecanismos institucionales pero otorgando protagonismo a los ciudadanos, y no a los partidos, para conducir dicho proceso.¹⁵¹

¹⁴⁸ PNUD. *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago, Septiembre 2015, p. 10.

¹⁴⁹ FILLMORE-PATRICK, Hannah. *The Iceland Experiment (2009-2013): a participative approach to constitutional reform*, DPC Policy Note New Series n. 2, Sarajevo, August 2013, pp. 2-3.

¹⁵⁰ Por primera vez, quedaron en la oposición tanto el Partido de la Independencia, mayoritario en la centro-derecha, y el Partido Progresista, de orientación agrario-ruralista; se formó un inédito gobierno de coalición entre la Alianza Social Democrática y el Movimiento de Izquierda-Verde.

¹⁵¹ El profesor Gylfason, integrante del órgano constituyente, afirma textualmente que el nuevo gobierno "decidió abrir nuevos caminos, solicitando al pueblo, no a los políticos, redactar una nueva Constitución". Ver: GYLFASON, Thorvaldur. "Democracy on ice: a post-mortem of the

Para ello, la primera ministra presentó al parlamento (*Althing*) un proyecto de reforma constitucional que contemplaba un itinerario que llevaría a crear una Asamblea Constituyente electa que propondría la reforma para su aprobación parlamentaria según las previsiones constitucionales vigentes.

El proyecto, denominado Acta Constitucional, fue presentado al Althing en noviembre de 2009, y contemplaba operar a través de los canales institucionales, esto es, respetando los procedimientos de reforma establecidos en la Constitución vigente. Sin embargo, incorporaba varios mecanismos innovadores para asegurar la participación ciudadana en las distintas dimensiones que señala el PNUD: intervención en el origen y conformación del órgano constituyente; participación directa de ciudadanos no electos para ese órgano; ratificación ciudadana del texto constitucional definitivo.¹⁵² Finalmente, el parlamento aprobó el Acta Constitucional 90/2010 que contemplaba el itinerario constituyente en junio de 2010, mientras la propia ciudadanía había ya comenzado a experimentar con iniciativas participativas auto organizadas.

En consecuencia, la ciudadanía estuvo involucrada en las diferentes etapas del proceso, y de forma muy activa frecuentemente, lo que ha llevado a afirmar que es uno de los más innovadores y participativos a nivel mundial.¹⁵³ En ese sentido, se pueden identificar el tipo de participación en tres aspectos clave de todo proceso de deliberación constitucional¹⁵⁴:

1- la composición del foro que delibera y el contenido (cobertura o alcance de los temas a considerar) de la deliberación;

2- el desarrollo de los procesos decisorios, en particular la transparencia del proceso y la inclusividad de los mecanismos participativos implementados, y el método de adopción de decisiones;

3- la recepción que han tenido los insumos de la participación en la redacción del texto constitucional y en su aprobación final, y la existencia de mecanismos de consulta o ratificación ciudadana de la nueva Constitución.

Para considerar todos estos aspectos y dimensiones de la participación ciudadana en el proceso de Islandia se hará una presentación centrada en tres momentos: el

Icelandic Constitution", *OpenDemocracy.net*, 19 June 2013, disponible en: <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/democracy-on-ice-post-mortem-of-icelandic-constitution/> (acc. 06/05/20).

¹⁵² PNUD, *Mecanismos de cambio constitucional...*, *op. cit.*, p. 48.

¹⁵³ ELKINS, Zachary, GINSBURG, Tom and MELTON, James. "A Review of Iceland's Draft Constitution", *The Comparative Constitutions Project*, October 14, 2012, p. 11, disponible en: <http://comparativeconstitutionsproject.org/wp-content/uploads/CCP-Iceland-Report.pdf?6c8912> (acc. 07/05/20).

¹⁵⁴ En base a la tripartición entre *input legitimacy*, *throughput legitimacy* y *output legitimacy* para analizar la calidad de la deliberación democrática en las convenciones constituyentes que presenta el profesor Cuesta, y que se adapta al énfasis requerido en los aspectos participativos. Ver: CUESTA LÓPEZ, Víctor. "Espacios de deliberación democrática extraparlamentaria para el impulso de la reforma constitucional: una aproximación a las últimas convenciones constitucionales en Irlanda e Islandia", Ponencia al XVII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Santiago de Compostela, Abril 2019, pp. 6-8, disponible en: https://www.acoes.es/congreso-xvi/wp-content/uploads/sites/2/2018/04/Cuesta_Espacios-de-deliberaci%C3%B3n-democr%C3%A1tica-extraparlamentaria-para-el-impulso-de-la-reforma-constitucional.pdf (acc. 11/05/20).

origen del proceso, en base al Foro Nacional; el desarrollo de la elaboración colaborativa del nuevo texto constitucional en torno a la Asamblea Constituyente; y la ratificación ciudadana del proyecto de nueva Constitución mediante un referéndum no vinculante.

2. El rol de la “inteligencia colectiva” en el origen del proceso constituyente

En el origen del proceso constituyente islandés está la desconfianza generalizada en los políticos y los partidos, y la convicción de que era necesario que los ciudadanos ‘de a pie’ elaboren las “reglas del juego” que les serán aplicables a aquéllos. Sobre esas bases se va a poner en marcha un proceso que se orienta a ser público, transparente, y ampliamente inclusivo, a diferencia de procedimientos elitistas acotados a grupos de expertos de la política o del mundo jurídico.

Este propósito se refleja en la noción clave que va a permear la convocatoria a una ‘asamblea nacional’ que refleje la pluralidad y diversidad de la sociedad islandesa. Esa noción convocante es la de “inteligencia colectiva” entendida como una forma de inteligencia universalmente distribuida que emerge de la colaboración, las interacciones constantes que permiten intercambiar información, movilizar habilidades y generar un pool colectivo de conocimiento social por el esfuerzo de coordinación colectiva de muchas personas.¹⁵⁵ Entre 2009 y 2010 se celebrarán dos encuentros nacionales que, con una metodología similar, se propusieron fomentar la comunicación y colaboración entre los ciudadanos islandeses para identificar los principales valores y prioridades de la sociedad y generar una visión de futuro que oriente el cambio constitucional.

La primera experiencia deliberativa de “inteligencia colectiva” fue producto de la organización social, en noviembre de 2009, mientras el proyecto de reforma del gobierno aún estaba en trámite parlamentario. Esta iniciativa estableció el precedente de convocar una “Asamblea Nacional” cuya composición se determinaba, fundamentalmente, por un criterio de selección aleatoria que asegurara una representación estadístico-descriptiva de la sociedad. Esta iniciativa, que fue liderada por un grupo de ONGs y *think tanks* ciudadanos que se autodenominaron “*The Anthill*”, convocó un encuentro nacional de un día en que participaron 1.500 ciudadanos, lo que representa un 0,5% del padrón electoral nacional. De ellos, 1.200 se escogieron a través de sorteo del censo o padrón electoral, y se los invitaba por correo con un plazo para responder ya que, en caso contrario, se repetía el procedimiento hasta completar el número total. Para los restantes 300 se procedió a

¹⁵⁵ La noción ha sido acuñada por el profesor Pierre Levy a fines del siglo pasado. Ver: LOLLINI, Massimo, FARLEY, Arthur and LEVY, Pierre. “Collective Intelligence, the Future of Internet and the IEML. Interview to Pierre Levy by Art Farley and Massimo Lollini”, *Humanist Studies and the Digital Age*, vol. 6, n. 1, 2019, pp. 5-31, en: <http://journals.oregondigital.org/index.php/hsda/article/view/4620> (acc. 11/05/20).

convocar representantes de instituciones, asociaciones y grupos de interés relevantes del país, incluido funcionarios del gobierno.¹⁵⁶

Esta "Asamblea Nacional" fue, por tanto, una iniciativa ciudadana que no contó, en lo esencial, con patrocinio del gobierno, aunque se logró que aportara una cuarta parte del financiamiento para el evento. Constituyó una innovación democrática que permitió el diálogo y la deliberación entre los ciudadanos del país, en un ambiente alegre y distendido, pero con un trabajo estructurado y metódico en base a un "Manual para los facilitadores de la Asamblea Nacional".¹⁵⁷ Este documento estuvo disponible para el público en general para lograr mayor transparencia del proceso, y servir como orientación para eventos similares. Además, se utilizaron Internet y las redes sociales digitales para difundir la información, y la conciencia, de esta iniciativa antes de su celebración, como también para compartir las conclusiones de la Asamblea Nacional. También se compartieron durante el encuentro las más de 12.000 ideas sobre valores y prioridades que se discutieron en los grupos a través de las redes sociales.¹⁵⁸

La metodología de trabajo consistió en dividir a los participantes en grupos más pequeños, nueve en total, donde abordarían un debate sobre los valores que definen a la nación islandesa, contando con la guía de un facilitador o moderador. Posteriormente todos los valores escogidos por los grupos se procesaron electrónicamente, obteniendo los más importantes que permitieron establecer los nueve "pilares morales de Islandia para los propósitos de la Asamblea Nacional". En base a esos principios, los grupos centraron su deliberación sobre su visión para el futuro del país en torno a acciones prioritarias en nueve áreas temáticas: educación, familia, bienestar, economía, medio ambiente, sustentabilidad, oportunidades, igualdad, y administración pública. Por tanto, el contenido de la deliberación fue amplio, con el objetivo de identificar "los valores y prioridades comunitarias para reconstruir la nación, más que determinar posturas específicas en asuntos o implementar políticas".¹⁵⁹ Este consenso en torno a valores y acciones prioritarias en ciertas áreas constituían grandes orientaciones para las autoridades, mostrando la dirección en que los ciudadanos querían que su país avanzara. En particular, las conclusiones finales de la Asamblea Nacional recogen en dos ocasiones la idea de una nueva constitución, reiterando la demanda de "un nuevo contrato social a través de una reforma constitucional".¹⁶⁰

Cuando a mediados de 2010 el parlamento aprobó el itinerario para la reforma constitucional, incluyó un nuevo ejercicio deliberativo basado en la experiencia de la iniciativa ciudadana precedente. Para ello, creó una Comisión Constitucional integrada

¹⁵⁶ PARTICIPEDIA. *Icelandic National Assembly 2009*, publicado en 2017-2018, disponible en: [https://participedia.net/case/62\(acc. 08/05/20\)](https://participedia.net/case/62(acc. 08/05/20)).

¹⁵⁷ El *Thjodfundur Facilitators' Handbook*, elaborado por Agora, una de las ONG de *The Anthill*. Esta descripción del método de trabajo del encuentro, corresponde a FILLMORE-PATRICK, Hannah. *The Iceland Experiment...*, op. cit., pp. 7-8.

¹⁵⁸ PARTICIPEDIA. *Icelandic National Assembly 2009*, op. cit.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ FILLMORE-PATRICK, Hannah. *The Iceland Experiment...*, op. cit., p. 8.

por siete personas expertas (constitucionalistas, politólogos y de otras profesiones) escogidas por el parlamento, que se encargaría de preparar materiales y, sobre todo, de convocar a un nuevo encuentro de la "inteligencia colectiva" nacional. El propósito consistía en reunir a 1.000 personas escogidas por sorteo del censo electoral nacional, para debatir durante una jornada las ideas que debían inspirar la redacción de un nuevo texto constitucional. Este "Foro Nacional" fue organizado por la Comisión de expertos, pero con la colaboración de la organización ciudadana *The Anthill*, que aportó su metodología, y desarrolló junto con la encuestadora Gallup Islandia la muestra aleatoria para seleccionar a los participantes.¹⁶¹

Por tanto, la composición del Foro Nacional, que se reunió a comienzos de noviembre de 2010, se basó en un criterio de selección aleatoria en base a un muestreo por cuotas del registro electoral nacional. Para ello se establecieron ciertos parámetros que evitaran en lo posible los sesgos por género, edad y distribución territorial de la población, a fin de asegurar que el conjunto fuera representativo de la diversidad de la sociedad islandesa.¹⁶² Los seleccionados fueron contactados por carta y, en un segundo momento, por teléfono, y se contó con cuatro suplentes por cada sorteado para convocar en caso de ausencia. Finalmente, el Foro Nacional reunió a 950 ciudadanas y ciudadanos, lo que representa el 0,3% del padrón electoral nacional, y cinco veces más personas estuvieron vinculados al proceso al ser considerados eventuales participantes.¹⁶³

En su funcionamiento, el Foro siguió la metodología Anthill que "permite extraer ciertos conceptos clave"¹⁶⁴ a través de un tipo de encuesta deliberativa abierta, con respuestas espontáneas. El trabajo se realiza en mesas de deliberación, con grupos pequeños (8 a 10 miembros, con diferentes perfiles) que cuenta con un moderador - voluntarios reclutados por la Comisión- cuya labor era facilitar el diálogo y documentar digitalmente las discusiones y conclusiones del grupo. Se aseguraba a cada participante la posibilidad de opinar, ya que las discusiones operaban en ronda, y se buscaba que cada quien argumentara en breve los principales asuntos y desafíos del país, conociendo ideas alternativas al respecto y tratando de generar un entendimiento en común de aquéllos.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 14.

¹⁶² Tal como recuerda Gudrun Pétursdóttir, presidenta de la Comisión de expertos, ver: CALATAYUD, José Miguel. "La Constitución colaborativa que quería cambiar para siempre las reglas del juego", *ElDiario.es*, 15-08-2019, en: https://www.eldiario.es/internacional/revolucion-ciudadana-Islandia-constitucional-resultado_0_925657707.html (acc. 08/05/20).

¹⁶³ En relación a la composición y funcionamiento del Foro Nacional, ver: PARTICIPEDIA. *Icelandic National Forum 2010*, publicado en 2016-2019, disponible en: <https://participedia.net/case/130> (acc. 09/05/20).

¹⁶⁴ MARSÁN RAVENTÓS, Clara. *Poder constituyente y democracia 2.0: un análisis de la reforma constitucional islandesa*, ponencia presentada al 1er Encuentro de Jóvenes Investigadores de la Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política: Neoconstitucionalismo en tiempos de postdemocracia, Universitat de València, 25 de abril 2012, p. 5, disponible en: https://www.uv.es/drets/Marsa_Clara (acc. 06/05/20).

En la sesión de la mañana, a partir de una lluvia de ideas se identificaron los valores y visiones que consideraban más importantes para el futuro de Islandia y para su nueva Constitución. Las propuestas individuales, presentadas en tarjetas, fueron votadas, y las que fueron priorizadas en cada mesa se sintetizaron con las de los restantes grupos extrayendo los ocho valores principales que permitieron identificar temas relevantes. En la tarde, los grupos se reorganizaron con un criterio temático, de tal forma que las discusiones se hicieron más específicas en torno a propuestas concretas en relación al tema que abordaban, que finalmente fueron votadas para ordenar las diferentes propuestas por importancia. En base a esos resultados, consensuaron resúmenes de las discusiones, para volver a sus mesas originales y sintetizar todo el trabajo en cinco recomendaciones sobre cada tema votando, por último, las tres mejores recomendaciones en cada tópico.

En consecuencia, el contenido de la agenda de trabajo del Foro Nacional fue amplia, deliberando sobre ocho grandes temas: ética nacional y del país; derechos humanos; justicia; bienestar e igualdad; la naturaleza de Islandia, conservación y utilización; democracia; división de poderes; responsabilidad y transparencia; paz y cooperación internacional. Los resultados finales de cada mesa fueron sintetizados y permitieron generar un “mapa mental”, así como un conjunto de recomendaciones agregadas, que daría orientaciones generales sobre la organización del gobierno del país y su Constitución. En ese sentido, se puede afirmar que “funcionó como una especie de *conferencia de prioridades*: es decir, se trató de definir los valores y los temas más preocupantes para la sociedad islandesa, pero no de decidir entre distintas alternativas de soluciones concretas”.¹⁶⁵

Este ejercicio deliberativo tuvo importantes niveles de publicidad y transparencia, ya que fue transmitido en directo vía streaming y, además, contó con mucha cobertura mediática. Asimismo, resultó una experiencia satisfactoria para los participantes que, en una encuesta evaluativa final de los organizadores consideraron en más de un 90% que el Foro había sido exitoso, y creían que su impacto en el proceso constituyente sería fructífero. En la práctica, las deliberaciones y conclusiones del Foro fueron recogidas por los expertos de la Comisión Constitucional para elaborar un informe de 700 páginas, en base a esas ideas y, además, a las opiniones de especialistas consultados y de la propia Comisión.¹⁶⁶

Este informe presentaba los lineamientos que debería tener una propuesta de nueva Constitución, y constituyó un punto de partida para la Asamblea Constituyente a cuya conformación debía entonces convocarse. De hecho, se puede observar que varias ideas del texto constitucional que sería elaborado en este proceso tienen su origen en las deliberaciones del Foro Nacional, como la reforma de los criterios del

¹⁶⁵ Tal como señala, en un análisis de las experiencias de Islandia e Irlanda como antecedentes para una propuesta de reforma constitucional para Argentina, el investigador de CONICET Sebastián Linares. Ver: LINARES, Sebastián. “Un nuevo proceso de reforma constitucional para Argentina”, *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, vol. 17, n. 1, 2017, pp. 107-128, en p. 112, disponible en: <http://revistajuridica.utdt.edu/ojs/index.php/ratj/article/view/22/10> (acc. 12/05/20). Énfasis en el original.

¹⁶⁶ PARTICIPEDIA. *Icelandic National Forum 2010*, op. cit.

sistema electoral, la incorporación de mecanismos de participación ciudadana, la propiedad pública de los recursos naturales, o el reconocimiento de un buen número de nuevos derechos.

3. La elaboración colaborativa de la Constitución: Asamblea Constituyente electa y mecanismos deliberativos digitales

El itinerario del proceso constituyente aprobado por el Althing contemplaba un segundo hito significativo desde el punto de vista de la participación ciudadana. En octubre de 2010 se convocó a una elección para la conformación de una Asamblea Constituyente (AC) integrada por 25 miembros que debería elaborar un borrador o propuesta de reforma constitucional cuyo alcance, finalmente, sería, la redacción de un nuevo texto constitucional. Dado que el proceso institucional de reforma entrega el rol "constituyente" al parlamento (en dos legislaturas sucesivas), la AC electa solamente era un órgano formalmente consultivo, aunque se esperaba que su fuerte legitimidad de origen le confiriera una incidencia superior. Por otra parte, en vista del descrédito de la clase política y los partidos en el contexto post-crisis bancaria, se optó por conformar una AC "ciudadana", en tanto los parlamentarios y representantes de partidos políticos quedaron inhabilitados para ser candidatos.

Para la elección de delegados constituyentes se inscribieron un total de 522 candidaturas, de ciudadanas y ciudadanos comunes sin afiliación política que lograran el aval de 30 firmas de otros ciudadanos. Se debe consignar que el hecho que los partidos y las organizaciones de la sociedad civil no presentaran directamente sus candidatos, no significa que hayan estado completamente al margen del proceso electoral, ni haya habido candidatos con mayor afinidad o cercanía con ellos.¹⁶⁷ Considerando que cada candidatura debía estar avalada por 30, y no más de 50, ciudadanos, quienes solo podían respaldar a un candidato, hubo un involucramiento del 5% al 8% de los ciudadanos dando su recomendación por alguna candidatura. Si bien en la inscripción de candidatos hubo un 70% de hombres, estaba previsto una norma de paridad para que cada género tuviera a lo menos un 40% de representación en la AC lo que, no obstante, se dio sin que se activara este mecanismo.

Para conformar la AC se votó en una circunscripción nacional, con un sistema de Voto Único Transferible¹⁶⁸, por el cual cada ciudadano tiene un voto pero puede seleccionar una lista "abierta" de hasta 25 personas, anotando el número identificador de cada una de sus preferencias en orden de prioridad. En los comicios de fines de noviembre de 2010 hubo una participación electoral de un 36% -baja para los estándares islandeses¹⁶⁹- lo que pudo deberse a factores como la complejidad del sistema electoral usado, la escasa cobertura de los medios y la poca movilización de

¹⁶⁷ CUESTA LÓPEZ, Víctor. *Espacios de deliberación democrática...*, op. cit., p. 9.

¹⁶⁸ Era un sistema muy distinto al utilizado en las elecciones generales en Islandia.

¹⁶⁹ En las elecciones generales, la participación electoral es de más del 80% del censo electoral.

los partidos, pero que sin duda debilitó la legitimidad del proceso constituyente a ojos de sus detractores.¹⁷⁰ Los miembros de la AC resultaron electos por mayoría relativa, siendo escogidos aquellos candidatos que tuvieron la mayor cantidad de votos hasta completar los 25 escaños de la Asamblea. En su composición destacaba la diversidad de profesiones, oficios y formas de vida¹⁷¹ de las 10 mujeres y 15 hombres que resultaron escogidos.

En enero de 2011, las elecciones fueron impugnadas por algunas personas, entre ellas candidatos derrotados que eran afines a partidos de centro-derecha opositores del proceso constituyente. La Corte Suprema decidió acoger los recursos y, pese a que éstos solo objetaban aspectos técnicos y no el resultado, anular los comicios. En respuesta a ello, el parlamento respondió a la sentencia designando a los 25 delegados elegidos para la AC para integrar un Consejo Constitucional (CC) creado para cumplir un mandato similar al que previamente se había otorgado a la Asamblea Constituyente. Tal como estaba previsto en el itinerario, la AC -ahora CC- tendría un plazo de cuatro meses para elaborar una propuesta de nuevo texto constitucional que debía presentar al parlamento.

A partir de abril de 2011, el Consejo Constitucional trabajó durante cuatro meses, definiendo los procedimientos y organización del trabajo, y nombrando a sus propias autoridades internas. Sus integrantes pidieron licencia en sus trabajos para dedicarse a tiempo completo, recibiendo el mismo salario de un parlamentario, y contaron apoyo técnico de un staff propio además de tener estrecho contacto con la Comisión de expertos.¹⁷² Tomando como insumos los documentos de la fase anterior, no tenían una agenda pre-definida de forma muy restrictiva y, prontamente, decidieron enfocarse en una reescritura completa de la Constitución. Con ello en mente, organizaron el trabajo en tres comités con una agenda temática específica: 1) derechos civiles y recursos naturales; 2) organización del Estado; 3) sistema electoral y otros mecanismos de participación política.¹⁷³

Cada grupo trabajaba por separado en recomendaciones de redacción de sus tópicos durante lunes y martes, presentando el miércoles un texto consensuado a los integrantes de los demás grupos para que aportaran sus comentarios y objeciones. Finalmente, los jueves celebraban sesiones plenarias públicas, en las que se

¹⁷⁰ CALATAYUD, José Miguel. "La Constitución colaborativa...", *op. cit.*; Fillmore-Patrick, Hannah, *The Iceland Experiment...*, *op. cit.*, pp. 10-11.

¹⁷¹ Esta apreciación compartida por muchos analistas es matizada, no obstante, por la percepción de una de las delegadas elegidas, quien reconoce que "la mayoría de las elegidas eran de Reikiavik (la capital), con educación superior y algún tipo de perfil público: profesores universitarios, periodistas y otros". En: Cifuentes, Cristina, "Islandia, la Constitución más innovadora del mundo que quedó inconclusa", *La Tercera*, 13 de marzo de 2020, 08:12 PM, disponible en: <https://www.latercera.com/reconstitucion/noticia/islandia-la-constitucion-mas-innovadora-del-mundo-que-queda-inconclusa/MXSPDUBOUBBSTE6YB4LHGCQAMI/> (acc. 05/05/20).

¹⁷² LINARES, Sebastián. "Un nuevo proceso...", *op. cit.*, p. 112; PNUD, *Mecanismos de cambio constitucional...*, *op. cit.*, p. 38.

¹⁷³ Como lo recuerda una de las delegadas constituyentes, Katrin Oddsdóttir, entrevistada en el reportaje de CALATAYUD, José Miguel. "La Constitución colaborativa...", *op. cit.*

abordaban todas las recomendaciones de redacción que habían sido trabajadas por los comités, y las versiones del texto consensuadas¹⁷⁴ -incluso con una redacción provisoria, entre paréntesis- se subían al sitio del Consejo en Internet. Todo el proceso de elaboración estaba presidido por los criterios de transparencia y publicidad, que habían sido fijados por el parlamento en el proyecto de ley que estableció el CC. De hecho, el sitio web del Consejo era actualizado a diario, contaba con materiales sobre la Constitución vigente y sobre el trabajo en curso del CC, los documentos que éste recibía y transmisiones de las sesiones plenarias del Consejo.¹⁷⁵ Por su parte, dado que el CC pretendía que el proceso de reescritura de la Constitución fuera participativo, idearon un proceso deliberativo digital pionero a nivel mundial. Si bien las redes sociales tenían aún un desarrollo relativamente incipiente, la población de Islandia contaba con unos niveles de conexión a Internet y acceso a las redes sociales más activas entonces (Facebook, Twitter, Flickr o Youtube) casi universales.¹⁷⁶ Con esas condiciones sociales, el CC decidió involucrar a los ciudadanos islandeses -e incluso a no residentes en el país (ya fuera nacionales o extranjeros¹⁷⁷) en el proceso de elaboración de la propuesta constitucional a través de métodos interactivos digitales. Con el apoyo de una compañía islandesa de videojuegos por computador, desarrolló un sitio web interactivo y diseñó un procedimiento de redacción que favoreciera la recepción de observaciones y aportes a través del sitio y las redes sociales.¹⁷⁸

De este modo, se conformó un original mecanismo de participación deliberativa que permitió la elaboración de "la primera Constitución con una colaboración abierta" a través de un proceso de escritura de un proyecto cuyas versiones estaban en línea semanalmente. En diferentes análisis se refieren a un concepto novedoso de "crowdsourcing Constitution"¹⁷⁹ que, como ocurre con experiencias como la Wikipedia o el desarrollo de los videojuegos, el documento va creciendo con las contribuciones de muchas personas anónimas, en un proceso descentralizado y horizontal. La validez

¹⁷⁴ Estos borradores del texto constitucional podían incluir redacciones alternativas en ciertos artículos o capítulos si contaban con el apoyo de un porcentaje de delegados, al menos un 20%. Ver: BCN, *Cómo Islandia usa las redes sociales para cambiar su Constitución*, 25 julio 2011, disponible en: <http://www.bcn.cl/de-que-se-habla/islandia-modifica-constitucion> (acc. 15/09/11).

¹⁷⁵ FILLMORE-PATRICK, Hannah. *The Iceland Experiment...*, op. cit., p. 12.

¹⁷⁶ El 95% de los hogares contaban con computadores, y el 96% los ciudadanos tenían acceso al uso de Internet, y dos tercios de la población contaba con una cuenta en Facebook. Ver: Nichel, Andressa y Ferreira Oliveira, Gislaire, "A experiência de construção da nova Constituição da Islândia: perspectivas constitucionais contemporâneas que privilegiam a colaboração", *Anais do 3o Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede*, Santa Maria (Rio Grande do Sul, Brasil), 27-29 de maio de 2015, pp. 1-15, en p. 5, disponible en: <http://www.ufsm.br/congressodireito/anais> (acc. 08/05/20).

¹⁷⁷ El CC fomentó la "participación global" utilizando ampliamente el idioma inglés en sus comunicaciones, y se recibieron aportes de no nacionales aunque en mucha menor medida que los ciudadanos islandeses.

¹⁷⁸ GYLFASON, Thorvaldur and MEUWESE, Anne. *Digital Tools and the Derailment of Iceland's New Constitution*, CESIFO Working Paper N. 5997, July 2016, p. 9, disponible en: https://notendur.hi.is/gylfason/cesifo1_wp5997.pdf (acc. 09/05/20).

¹⁷⁹ En ese sentido, NICHEL, Andressa y FERREIRA OLIVEIRA, Gislaire, "A experiência...", op. cit., p. 6; la idea de Constitución colaborativa es recordada por la constituyente Oddsdóttir en CIFUENTES, Cristina. "Islandia, la Constitución más innovadora...", op. cit.

de esa analogía, sin embargo, admite ciertas diferencias relevantes como el requisito que cada contribución sea hecha por personas que se conectan con sus nombres reales -sin aceptar mensajes anónimos- y que esos aportes son solo ideas y sugerencias para el CC que retiene la competencia de redacción definitiva.¹⁸⁰

El sitio web del Consejo Constitucional fue diseñado en torno a este proceso, de forma que cada viernes se liberaba online una nueva versión del texto constitucional. A lo largo de todo el proceso, se subieron 11 versiones del borrador de la Constitución, más una versión inicial que contenía solamente la estructura o los títulos que contendría el texto definitivo. De esa forma, todos los ciudadanos podían acceder al sitio, comparar las versiones anteriores, e incorporar comentarios a las actualizaciones, y realizar sugerencias o propuestas adicionales directas de los ciudadanos. Esas contribuciones eran procesadas por un comité especial, para agregarlas a la agenda de trabajo del CC para ser consideradas en la redacción de nuevas versiones del texto. Durante todo el proceso, recuerda una de las delegadas, se recibieron 3.600 comentarios y 370 sugerencias o propuestas por parte del público en el sitio oficial, a lo que se suman otros aportes recibidos en las interacciones por redes sociales que, con cierta frecuencia, retroalimentaban el debate en el sitio web del Consejo.¹⁸¹

La comunicación directa y permanente mantenida por el Consejo, y los delegados individualmente, con los ciudadanos contó con diversos canales de interacción provistos por varios tipos de herramientas digitales.¹⁸² Un primer tipo fueron las redes sociales, para lo que el CC tuvo apoyo técnico de dos expertos informáticos en todo lo relativo a su uso, en particular las aplicaciones Facebook y Twitter. El Consejo contaba con su propia página de Facebook, en la que el staff de apoyo trataba de responder la mayoría de preguntas, comentarios y sugerencias. Pero, a su vez, la mayor parte de los miembros del CC estaban muy activos en Facebook -algo no tan habitual entonces- donde muchos abrieron su cuenta para la elección, lo que les permitía interactuar personalmente con los ciudadanos.

Asimismo, Twitter fue una herramienta utilizada para comunicarse, en especial en idioma inglés ante el interés de la prensa internacional en los métodos de trabajo del Consejo. Además, una contribución concreta al proceso estuvo dada por su uso para cooperar con las iniciativas de un "colectivo semi-formal de individuos con interés en el proceso constitucional" denominado Equipo de Apoyo para el Análisis Constitucional (CAST, por sus siglas en inglés), que se había creado en enero de 2011.¹⁸³ En

¹⁸⁰ A este respecto, es precisa la puntualización de Linares, Sebastián. "Un nuevo proceso...", *op. cit.*, pp. 113-114.

¹⁸¹ CALATAYUD, José Miguel, "La Constitución colaborativa...", *op. cit.*; FILLMORE-PATRICK, Hannah. *The Iceland Experiment...*, *op. cit.*, pp. 10-11.

¹⁸² En base a los antecedentes que entregan, en un análisis detallado de este aspecto del proceso, GYLFASON, Thorvaldur and MEUWESE, Anne. *Digital Tools...*, *op. cit.*, pp. 12-16.

¹⁸³ En relación a esta experiencia, BATER, Richard. "Islandia: componiendo lo común desde abajo", *Diagonal*, n. 171, 27-03-2012, p. 2, disponible en: <https://www.diagonalperiodico.net/printpdf/la-plaza/islandia-componiendo-lo-comun-desde-abajo.html> (acc. 11/05/20).

concreto, CAST organizó un “test de presión” a la Constitución, como un evento abierto a la ciudadanía que quisiera contribuir a someter a prueba el nuevo texto constitucional para encontrar sus fallos, cuando promediaba el proceso de redacción, a mediados de junio. Los resultados de ese test fueron twitteados mientras se estaba desarrollando la prueba, y además el informe de resultados publicado en el sitio de CAST fueron consultados por los miembros del CC.

Adicionalmente, otras aplicaciones y software fueron ocupados por el CC para difundir públicamente su trabajo, a la comunidad islandesa e internacional. Así, por ejemplo, se utilizó Flickr para compartir las fotos del Consejo, el trabajo se distribuyó electrónicamente con issuu.com, y Google Docs se usó para los borradores del texto que elaboraban los comités. Se recurrió a Google Translate para que los observadores extranjeros pudieran conocer los debates del CC, permitiendo que también hicieran comentarios y propuestas.

Un segundo tipo de instrumentos digitales son aquellas de carácter audiovisual, que permitían entregar transparencia al desarrollo del proceso constitucional. Por una parte, destaca el amplio uso del video-streaming de las deliberaciones del Consejo. La grabación y transmisión en vivo fue la regla en las sesiones plenarias, y tuvieron una audiencia regular más extensa que lo que podría haberse imaginado.¹⁸⁴ Sin embargo, las reuniones de los comités se mantenían cerradas con el fin de fomentar discusiones francas en la fase inicial de redacción de los borradores. Se transmitían, no obstante, aquellas reuniones de los comités en que se invitaba a participar a los miembros de los otros comités o cuando se solicitaba la asesoría de expertos externos. Por otra parte, se ocupaba Youtube ampliamente para subir discursos de los delegados en las sesiones, como también entrevistas con ellos en las que informaban al público sobre la marcha del trabajo constituyente.

Por cierto, la herramienta digital más relevante era el sitio web oficial del Consejo, cuyo diseño en función de la colaboración abierta en la redacción del texto se destacó anteriormente. Pero, además, el sitio estaba construido de modo semejante a las redes sociales, permitiendo que los usuarios no solo incorporen comentarios sino que interactúen en diálogo con otros usuarios, incluido los miembros del CC. De esta forma, el contacto directo con los ciudadanos tenía lugar por los distintos canales y, a su vez, operaba no solo para recibir insumos sino también para mantener informado al público sobre lo que estaba ocurriendo en el trabajo del Consejo, en especial en las reuniones cerradas de comité. Así, los miembros del staff de apoyo respondían a las consultas recibidas, asegurando la accesibilidad del CC durante todo el proceso.

El propósito de generar un proceso constituyente transparente, inclusivo y con igualdad de acceso para toda la población se apoyó fuertemente en el uso de las nuevas tecnologías. Sin embargo, los miembros del CC eran conscientes que siempre hay ‘ciudadanos no conectados’, lo que afectan proporcionalmente más a grupos más

¹⁸⁴ GYLFASON, Thorvaldur and MEUWESE, Anne. *Digital Tools...*, op. cit., p. 14.

vulnerables, por lo que tomaron recaudos para estar disponibles a ser contactados por teléfono (publicando sus números) o a través de carta. Por otro lado, a fin de asegurar un igual acceso convocaron al público en general a reuniones amplias y sin límites de tiempo estrictos, pero no celebraron reuniones especiales con representantes de organizaciones o grupos de interés ni otorgaron un rol especial a los parlamentarios en el proceso de redacción.¹⁸⁵

Al concluir esta fase del proceso, el Consejo votó los artículos individualmente y, en un segundo momento, el documento en su totalidad, aprobando el proyecto de nueva Constitución por unanimidad. El texto constitucional que el Consejo Constitucional entregó a la Presidenta del parlamento a fines de julio de 2011, un par de días antes del plazo previsto, recogió los aportes de expertos consultados en diversas materias, y se hizo cargo de la deliberación y contribuciones de los ciudadanos a través de los mecanismos participativos descritos. Cumplido su mandato, el CC se disolvió y el proceso constituyente quedó a cargo del Althing, que tenía la competencia para aprobar definitivamente la nueva Constitución.

4. Límites de la incidencia ciudadana en la ratificación del proyecto de Constitución: referéndum consultivo y parálisis en el Parlamento

Pese a que el itinerario constituyente aprobado por el Parlamento permitió incorporar novedosos mecanismos de participación ciudadana en la redacción del proyecto de Constitución, éstos encontraron sus límites en la fase ratificatoria. En efecto, de acuerdo al mecanismo institucional vigente el "poder constituyente" es ejercido por el órgano parlamentario, a quien corresponde aprobar cualquier reforma al texto constitucional vigente. En ese contexto, un análisis de la incidencia ciudadana en la ratificación del proyecto de nueva Constitución debe centrarse en la recepción de sus contribuciones por el "órgano constituyente" electo (Consejo Constitucional) y, en un segundo momento, en la consulta por referendo no vinculante incluida en el Acta Constitucional 90/2010.

En relación a la primera dimensión, se ha analizado cómo el Consejo Constitucional se hizo cargo de los comentarios y sugerencias ciudadanas con el apoyo de un comité especial que las procesaba y las incluía en su agenda de trabajo. Si bien no existió un método sistemático para tomar en consideración las contribuciones, sino que se desarrolló sobre la marcha por ensayo y error, la transparencia y publicidad con que operó el Consejo permitió a los ciudadanos comprobar que el debate acogía sus aportes. De hecho, como afirman Gylfason y Meuwese¹⁸⁶, "en Islandia, la participación en el proceso constituyente no fue solamente sobre 'lo dicho sino también (sobre) las cosas que se dejaron sin decir'".

¹⁸⁵ *Ibíd.*, pp. 12 y 15.

¹⁸⁶ Mientras Gylfason fue protagonista, en tanto delegado al CC, Meuwese es una de las principales estudiosas de la experiencia islandesa. Ver: GYLFASON, Thorvaldur and MEUWESE, Anne, *Digital Tools...*, *op. cit.*, p. 15. En su análisis, reconocen que el método fue casual, producto de un proceso de aprendizaje en el camino (pp. 15-16).

Por tanto, el hecho de que no se hayan hecho objeciones, estando toda la información disponible, es también un valioso antecedente del modo en que se hicieron las cosas y, en este caso, en que se acogieron las ideas de la ciudadanía. Por lo demás, aunque no se ha hecho un análisis de la correlación entre los aportes ciudadanos y el texto final, distintos investigadores indican que cuatro o cinco artículos del proyecto de Constitución, a lo menos, responden a propuestas y comentarios surgidos de la deliberación digital.

El producto de esa elaboración colaborativa fue debatido y votado, artículo por artículo por los miembros del Consejo Constitucional, siendo aprobados con una enorme mayoría. Posteriormente, se votó el proyecto de Constitución como un todo, siendo adoptado unánimemente, con 25 votos a favor, sin abstenciones. El Parlamento recibió el proyecto y, durante ocho meses solicitó opiniones a expertos constitucionalistas nacionales, a una comisión técnica del Consejo de Europa y, además, hizo consultas aclaratorias sobre la redacción a los integrantes del CC. Asimismo, decidió celebrar una consulta ciudadana a través de un referéndum no vinculante cuya fecha fue objeto de una fuerte disputa entre la coalición gobernante y la oposición de centro-derecha, detractora del proceso.

Por ello, se frustró la opción de hacer coincidir el referéndum nacional con la elección de Presidente en junio de 2012, que podría haber asegurado una alta participación electoral que legitimara el proceso. Sin embargo, cuando finalmente se celebró, en octubre de 2012, participó un significativo 49% del padrón electoral, aunque los detractores del proceso lo consideraron insuficiente. En el referéndum consultivo, los ciudadanos islandeses tuvieron que responder seis preguntas por "Sí" o "No", recibiendo todas una mayoría afirmativa significativa. En la primera pregunta, de carácter general, el 67% estuvo de acuerdo en que el proyecto del CC fuera la base de una nueva Constitución; pero, a su vez, aprobaron con una clara mayoría cinco propuestas polémicas en específico. En ese sentido, por ejemplo, el 83% apoyó la propiedad pública de los recursos naturales, o el 73% respaldó la incorporación de mecanismos participativos, específicamente la opción que cierto porcentaje del electorado pudiera solicitar un referéndum nacional sobre algún asunto.¹⁸⁷

La legitimidad de un proyecto de Constitución aprobado unánimemente en un CC "ciudadano", y ratificado por una mayoría sólida en un referéndum nacional, parecía un factor decisivo para su avance en el Parlamento. De acuerdo a las reglas constitucionales vigentes, se requería la aprobación por mayoría simple en dos parlamentos sucesivos, con una elección general intermedia. Sin embargo, la coalición parlamentaria gobernante fue incapaz de votar favorablemente el proyecto antes del final de la legislatura, en marzo de 2013, y la posterior victoria de los partidos de centro-derecha opositores del proceso constituyente llevó a su parálisis. De hecho, el nuevo gobierno designó un comité constitucional cuyo objetivo no declarado era

¹⁸⁷ GYLFASON, Thorvaldur. "Constitution-making in action: the case of Iceland", *VOX: CEPR Policy Portal*, 1 November 2012, disponible en: <https://voxeu.org/article/constitution-making-action-case-iceland> (acc. 05/05/20). En el mismo sentido, Fillmore-Patrick, Hannah, *The Iceland Experiment...*, *op. cit.*, pp. 13-15.

negociar modificaciones sustanciales al proyecto ratificado en el referéndum, que disminuyen sensiblemente las ambiciones de aquél proyecto de nueva Constitución.¹⁸⁸

Consideraciones finales

El proceso constituyente islandés puede ser analizado, y lo ha sido más recientemente, como un proceso frustrado en cuanto a su resultado final. En ese sentido, se ha puesto énfasis en las debilidades derivadas de un mecanismo institucional que, en definitiva, radicaba la decisión en el parlamento, así como de la ausencia de voluntad política de una parte significativa de partidos y de un proceso de redacción "ciudadana" en que "no (se) cooperó ni negoció con el Parlamento ni con los partidos políticos"¹⁸⁹ ni con los intereses corporativos. Más allá de las lecciones que deja este proceso inconcluso en términos de éxito, el experimento constituyente islandés resulta valioso en sí mismo por los aprendizajes que entrega desde la perspectiva de la participación ciudadana:

1- en términos procedimentales, aporta mecanismos novedosos como la convocatoria de un foro de ciudadanos sorteados para hacer una sesión de lluvia de ideas constitucionales, permitiendo la expresión de las prioridades nacionales a través de una suerte de encuesta deliberativa nacional. Asimismo, se conforma una AC electa, integrada por candidatos "independientes", que elabora un texto en un debate público y transparente, y en colaboración abierta con la ciudadanía islandesa -y con "participación global"- a través de mecanismos deliberativos digitales, adoptado el borrador final por consenso unánime. El sentido de apropiación del texto por parte de los ciudadanos¹⁹⁰ puede explicar, en parte, el incremento de la participación electoral en el referéndum consultivo (49%) en relación con la elección de delegados constituyentes (36%), así como el amplio respaldo logrado por el proyecto constitucional.

2- en cuanto a la utilización de las nuevas tecnologías, fue pionera en mostrar las posibilidades que entregan Internet y las redes sociales para establecer una comunicación permanente con los ciudadanos, involucrarlos activamente en el proceso de elaboración del texto recibiendo las contribuciones de personas de todo el país -y de todo el mundo- en formas impensadas hasta entonces. Por cierto, los delegados islandeses fueron conscientes de los límites que la brecha digital plantea a estos tipos de mecanismo deliberativo, e incorporaron reuniones generales con la ciudadanía y, a la vez, excluyeron reuniones especiales con lobbistas o representantes de organizaciones de intereses particulares.

¹⁸⁸ Para una reflexión sobre esta deriva del proceso constituyente, como producto de los límites a la incidencia ciudadana en la fase ratificatoria, ver: GYLFASON, Thorvaldur. *Chain of Legitimacy: Constitution-making in Iceland*, CESIFO Working Paper N. 6018, July 2016, disponible en: <https://notendur.hi.is/gylfason/Chain%20of%20Legitimacy%206.pdf> (acc. 08/05/20).

¹⁸⁹ PNUD. *Mecanismos de cambio constitucional...*, op. cit., p. 38; Fillmore-Patrick, Hannah, *The Iceland Experiment...*, op. cit., p. 16.

¹⁹⁰ Tal como señalan GYLFASON, Thorvaldur and MEUWESE, Anne. *Digital Tools...*, op. cit., p. 15.

3- en términos de desarrollo del proceso, evidenció que es factible implementar un modelo público, transparente y con altos grados de participación sin incurrir en costos excesivos, ni en una prolongación interminable de su período de funcionamiento. Pese a no ser un proceso elitista, donde prima la opinión de expertos, se contó con las contribuciones de los especialistas cada vez que se lo consideró pertinente y, a la vez, se recibieron aportes de alta calidad de ciudadanas y ciudadanos a través de la deliberación digital.

4- en términos de contenido, el texto constitucional elaborado con colaboración ciudadana abierta se insumó con ideas innovadoras sobre derechos, titularidad de recursos naturales, protección de la naturaleza, mecanismos de incidencia ciudadana, transparencia y rendición de cuentas de las autoridades, entre otras. Si bien ciertos expertos constitucionalistas han hecho objeciones técnicas a la vaguedad de redacción en ciertos artículos, o a que muchas disposiciones se formulan "en términos demasiado amplios y difusos"¹⁹¹, también se ha constatado que no se aleja mucho de otros textos constitucionales en términos comparados.

El resultado de este proceso constituyente innovador es un proyecto de nueva Constitución enmarcado, en buena medida, en la tradición constitucional islandesa. Solo algo más extensa que la Constitución vigente, es un texto conciso, no muy detallado, en términos comparados, que opera como un documento "marco" que promueve principios amplios que serán desarrollados por leyes en específico. En cuanto a la consagración de derechos, avanza respecto a la actual Constitución pero es solo moderadamente "densa" lo que, por lo demás, es lo que podría esperarse de cualquier Constitución moderna. Destaca, por cierto, en su inclusividad porque incorpora distintos mecanismos de participación ciudadana en los procesos decisorios, lo que la sitúa bastante por sobre la media de las Constituciones contemporáneas.¹⁹²

¹⁹¹ De acuerdo a la "comisión de Venecia" del Consejo de Europa, a la que solicitó opinión el Althing. Ver: CALATAYUD, José Miguel. "La Constitución colaborativa...", *op. cit.*

¹⁹² Este análisis corresponde a ELKINS, Zachary, GINSBURG, Tom and MELTON, James. "A Review of Iceland's Draft Constitution", *op. cit.*, pp. 3 y 11.

El caso de Túnez (2011-2014)

Por Mauricio Amar

1. ¿Por qué ver el caso de Túnez?

El Mundo Árabe, del que Túnez forma parte, se encuentra hace ya varias décadas sumido en gobiernos autoritarios, liderados bien por partidos políticos de centro izquierda o monarquías que bloquean todo tipo de participación política. En el caso de Túnez, su historia reciente coincide con la de otros países de la región como Libia, Argelia, Egipto, Siria e Iraq, países que en la segunda mitad del siglo XX llevaron a cabo procesos de transformación del Estado en base a revoluciones de militares jóvenes que se movieron ideológicamente entre el panarabismo, el nacionalismo local y la búsqueda por crear Estados en forma, con una economía de corte socialdemócrata y con partidos hegemónicos, que establecieron un férreo control político sobre los habitantes del país.

Sin embargo, desde los años 70s, al igual que en Chile, comenzaron a implementarse políticas de corte neoliberal en varios de estos países, las que fueron implementadas por los mismos gobiernos autoritarios, que desmantelaron una parte importante de la estructura que sostenía a la sociedad. Pérdida de relevancia de los sindicatos, introducción de la bancarización individual, privatización de servicios, entre otros, fueron configurando una máquina productora de desigualdades, mientras se mantenía en la retórica gubernamental una identidad popular.

El aumento de los niveles de pobreza, desigualdad y endeudamiento de la población fueron el caldo de cultivo para la insurrección popular ocurrida en 2010-2011, fenómeno conocido como la Primavera Árabe. Entonces, para tener en cuenta la pertinencia del caso tunecino –país donde la primavera árabe comenzó – tenemos que considerar que es un Estado en el que programas neoliberales fueron impuestos por medio de un gobierno autoritario (como ocurrió en Chile durante la dictadura cívico-militar), que con una retórica socialdemócrata gozó de legitimidad popular durante los años noventa (como ocurrió con la Concertación de Partidos por la Democracia) y que frente al estallido social inició un proceso constituyente con participación de diferentes actores sociales, proceso que concluyó en la elaboración de una nueva constitución votada en plebiscito popular.

Damos cuenta aquí de los principales sucesos que condujeron tanto a la revuelta como a la salida política en la que confluyeron actores políticos y sociales de todo el país. Como Túnez ya concluyó su proceso y ha tenido la experiencia de vivir bajo una nueva constitución política, resulta de especial interés para pensar el proceso chileno.

2. Detonantes de la revuelta

La gota que rebalsó el vaso. Así puede definirse el inicio de una revuelta, mucho más que por la serie de elementos que condicionan la vida diaria. Estas condiciones o formas de opresión, generadoras de desigualdad, discriminación y frustraciones, se ven en la gota que rebalsa el vaso como contenidas en ella. Esa gota es un espejo de todo un proceso que difícilmente podía ser visto de otra forma. Las revueltas ocurren cuando las condiciones de vida por las que se está protestando alcanzan un umbral¹⁹³. Así fue el 16 de diciembre de 2010 en la ciudad tunecina de Sidi Bouzid, cuando la policía abusivamente botó el carro en que Mohamed Bouazizi vendía verduras por no contar con los permisos necesarios y éste decidió prenderse fuego, muriendo de las quemaduras nueve días después, cuando el presidente Zine El Abidine Ben Ali hacía una serie de promesas para calmar a la población lanzada a las calles tras el evento terrible en el que se vio involucrada la policía y Bouazizi.

Como describe Asef Bayat, tras el hecho “los clips de las protestas encontraron su camino inmediatamente en los tweets y las páginas de Facebook –uno con setecientos mil participantes – llegando a los medios de comunicación internacionales. Los activistas y sindicalistas locales se movilizaron rápidamente sobre el terreno para ayudar a organizar más manifestaciones. En las tres semanas siguientes, gran parte del centro de Túnez estuvo involucrada en lo que llegó a ser un levantamiento, con los ciudadanos exigiendo empleos, dignidad y libertad”¹⁹⁴. Para el 14 de enero de 2011, las marchas continuaban diariamente, pero ese día el ejército que había salido a las calles bajo estado de emergencia, rehusó disparar a los manifestantes. Ben Ali salió del país con su familia y Túnez comenzó un camino hacia una transformación política con mayores luces de democracia.

Por cierto en el caso chileno no hubo una muerte trágica como la de Bouazizi, sin embargo, los detonantes no tienen por qué tener la muerte como componente. Ya vimos que en Ecuador en 2019 fue el alza del precio de las bencinas y el anuncio de medidas de recorte fiscal, mientras en Chile fue el alza del pasaje de metro. En ambos casos, se trata de un evento simbólico en el que se aprecia con claridad lo que de otra manera puede parecer disperso, es decir, el alza del metro muestra la desigualdad como tal que existe en el país.

3. El agotamiento de un modelo de sociedad

Una lectura común que los medios occidentales hicieron de la primavera árabe en general fue la de ver el proceso como una lucha ciudadana contra gobiernos autoritarios, reclamando una suerte de Estado moderno con democracia liberal. Lo

¹⁹³ SOUAIAIA, A. “Review: The Arab Spring: The Hope and Reality of the Uprisings”. Mathal / Mashal, N° 5, 2019. En: <https://doi.org/10.17077/2168-538X.1106>

¹⁹⁴ BAYAT, A. *Revolution without Revolutionaries. Making Sense of the Arab Spring*. Stanford University Press, California, 2017, p. 8.

que las principales cadenas de medios no dijeron sobre las revueltas árabes, surgidas justamente en Túnez, es que en la calle estaba muy presente la búsqueda por romper con la fórmula de un Estado sometido a los poderes occidentales, especialmente a la hegemonía estadounidense, al capitalismo cada vez más aplicado bajo la forma de neoliberalismo y su profunda relación con nuevas formas de colonialismo. No puede soslayarse el hecho de que Bouazizi se inmoló en un acto de desesperación económica – porque el carro de verduras era su único sustento – y política –no tanto por el autoritarismo del régimen, sino porque identificó a la policía tunecina como representante del orden económico de desigualdad y empobrecimiento en el que vivía.

Por ello, resulta indispensable comprender que el autoritarismo es un factor relevante en tanto funciona como una máquina de poder que repele por la fuerza toda crítica, pero más aún, porque sirvió para implementar un modelo económico que generó desigualdad y mayor dependencia del país respecto a los centros productivos del mundo. Túnez comenzó esta aventura económica liberal en 1986 cuando al declararse el país en banca rota, acudió por préstamos al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI), a cambio de los cuales el gobierno introdujo medidas de ajuste presupuestario que se vieron reforzadas con un acuerdo con la Unión Europea firmado en 1996. Como dirá Zemni “Si bien la aplicación de la liberalización económica dirigida por el Estado fue diseñada oficialmente para crear una economía abierta y un mercado libre, es legítimo preguntarse hasta qué punto la integración de Túnez en el mercado mundial fue realmente posible sin influir en gran medida en las estructuras de clase o sin elevar los niveles de pobreza. Aún más problemática fue la debilidad del capital nacional -controlado en gran medida por una pseudoburguesía que busca rentas-, un sector bancario de bajo rendimiento y una frágil clase media que lucha por una mayor protección estatal para frustrar la creciente competencia internacional”¹⁹⁵.

En contraposición, la protesta emerge como una rabia contra la forma de vida neoliberal que el autoritarismo ha impuesto y es en ese sentido que lo arrastra también en la crítica, porque un orden económico y político diferente sólo es imaginado a través de la democratización de la sociedad. “Lo que estamos presenciando desplegarse en la primavera árabe –decía en su momento Hamid Dabashi – es una emancipación epistémica de una vieja, dominante, deshumanizante y subyugante geografía que los antropólogos habían mapeado para el gobierno colonial”¹⁹⁶. Esta es una cuestión relevante, en tanto los procesos que signan las revueltas del siglo XXI, tienen una estrecha relación con el fenómeno de expansión territorial del capitalismo y la intensificación de sus formas de vida.

Si comparáramos la primavera árabe con la revuelta que está teniendo lugar en Chile y sólo pusiéramos énfasis en el paradigma autoritario, pasaríamos por alto que

¹⁹⁵ ZEMNI, S. “The Roots of the Tunisian Revolution. Elements of a Political Sociology”. En: SADIKI, Larbi (Ed.). *Routledge Handbook of the Arab Spring*, Routledge, Abingdon, 2015, p. 79.

¹⁹⁶ DABASHI, H. *The Arab Spring. The End of Postcolonialism*, Zed Books, New York, 2012, p. 54.

tanto el mundo árabe como América Latina comparten una condición geográfica-productiva de periferia respecto a las potencias capitalistas y en ambos territorios el capitalismo ha tomado la forma del neoliberalismo convirtiendo a los Estados cada vez más en subsidiarios –siendo emblemático Chile en este sentido – lo que implica una creciente privatización de todos los aspectos de la vida cotidiana (salud, educación, vivienda, servicios) cuya principal herramienta de reproducción económica es el endeudamiento a través del crédito.

4. Estabilidad y desigualdad

Así como Túnez fue el lugar de inicio de la primavera árabe, muchos han destacado lo inexplicable, en un comienzo, que parecía el florecimiento de una revuelta. Como destaca Sami Zemni “el régimen autoritario tunecino parecía especialmente arraigado y resiliente. El país se benefició de una imagen bastante positiva en el extranjero como estado reformista, «moderado» y pro-occidental. En tanto no tuvo que enfrentarse a los mismos niveles de pobreza de algunos de sus vecinos, presentó tasas de crecimiento más que decentes. Presentándose como el país de las «clases medias», Túnez se jactaba de la eficiencia de su sistema educativo y de la eficacia de su elite política ilustrada dirigida por su presidente «visionario», Zine al-Abidine Ben Ali. En resumen, Túnez no era el candidato más conspicuo para una revolución nacional popular”¹⁹⁷.

A pesar de la aparente gran estabilidad tunecina, los años 90s y 2000 estuvieron también cargados con protestas. Al igual que en Chile, cuya última década ha estado marcada por demandas sociales por transformar el sistema de pensiones, mejorar el acceso a la salud, lograr gratuidad de la educación y por cambiar la constitución política, en Túnez, dado el carácter autoritario de Ben Ali, cientos de críticos al modelo de liberalización fueron encarcelados. En 1998 se creó el Consejo Nacional por las Libertades en Túnez, que comenzó a denunciar las violaciones a los derechos humanos por parte del régimen. La defensa absoluta por parte de las élites y el enganche del gobierno con el programa estadounidense de guerra contra el terrorismo, hicieron que cada vez más se cerraran los puentes entre la sociedad civil y el Estado¹⁹⁸. Sari Hanafi dirá al respecto que “el significado de las revueltas reside en la realización de las demandas sociales y democráticas. Hay que leerlas como continuidades de una larga historia de protestas en la región y no como una ruptura total. Hay que tener en cuenta, por ejemplo, que el levantamiento tunecino tuvo sus inicios en Gafsa, tres años antes, en una protesta por los precios del pan y el desempleo. Asimismo, en 2009, blogueros disidentes y usuarios de Facebook de la ciudad tunecina de Jarjis exigieron la liberación de los presos políticos y pidieron la libertad de expresión. En los casos de Túnez y Egipto, las revoluciones tenían por

¹⁹⁷ ZEMNI, S. Op. Cit., p. 77.

¹⁹⁸ BOUBAKRI, A. “Interpreting the Tunisian Revolution. Beyond Bou’azizi”. En: SADIKI, Larbi (Ed.). *Routledge Handbook of the Arab Spring. Rethinking Democratization*. Routledge, Abingdon, 2015, p. 72.

objeto lograr una reforma social y democrática, iniciada por graduados universitarios desempleados y trabajadores que se organizaban de manera independiente en sindicatos¹⁹⁹.

Dada esta situación, quedaron abiertas dos posibilidades: la revuelta contra el gobierno, tal como efectivamente se dio y el crecimiento del Islam político (encarnado en el país en el partido *En Nahda* [El Renacimiento]), que si tuviésemos que traducirlo rápidamente a la situación latinoamericana no estaríamos tan lejos de identificarlo con el populismo. Si la revuelta se parece tanto a la de Chile es porque, como ha dicho Dabashi el estallido demuestra una serie de características. Su base es fundamentalmente social y económica más que estar simplemente dirigidos políticamente. De esto se deduce que lo que está en juego no es la consecución de una ideología militante, sino de anhelos profundos de justicia e igualdad²⁰⁰. Por eso el Islam político adquirió fuerza en el momento posterior a la revuelta, cuando ya nos encontramos en el momento de definiciones políticas concretas y el movimiento social, como tal, no cuenta con todas las herramientas políticas propias de los partidos.

La primavera árabe, que comenzó en Túnez abrió el camino para una discusión sobre la transformación del país. Este camino fue facilitado por la renuncia del ex presidente Ben Ali. Una vez oficializada su salida, el primer ministro Mohamed Ghannouchi asumió como presidente interino, pero entregando el cargo inmediatamente al presidente del Parlamento Fouad Mebazaa. Ghannouchi volvió a su cargo de primer ministro, pero tuvo que renunciar tras un mes dado que los manifestantes comenzaron a alegar que era necesario que asumiera el cargo interino alguien que no estuviera marcado por el peso del gobierno anterior. En ese contexto Mebazaa llamó a elecciones para una asamblea constituyente para julio de 2011. Hay que decir que la demanda por una asamblea constituyente era una de las principales enunciadas por los manifestantes en la calle.

4.1. El largo camino constituyente

Antes del llamado a una Asamblea Constituyente, en marzo de 2011 el presidente interino llamó a la creación de un grupo llamado Alta Instancia para la consecución de los objetivos de la revolución, la reforma política y la transición democrática (HIROR por su sigla en francés), que fusionó al Consejo de Defensa de la Revolución (que estaba compuesto por varios partidos políticos y organizaciones sociales, incluido En Nahda más grupos de especialistas en derecho) con la Alta Comisión para la Reforma Política, que había sido creada por Ghannouchi. En este sentido, la institucionalización de HIROR permite comprender cómo Túnez pasó del "momento revolucionario" en el que el pueblo intenta ejercer su soberanía directamente en

¹⁹⁹ HANAFAI, S. "The Arab revolutions; the emergence of a new political subjectivity", *Contemporary Arab Affairs*, vol. 5, N° 2, 2012, 198–213.
En: <https://doi.org/10.1080/17550912.2012.668303>

²⁰⁰ DABASHI, H. Op. Cit., p. 238.

forma de autogobierno al momento de institucionalización o de cambio político por parte de las autoridades, que ejercen su poder en nombre del pueblo. Esta Alta Instancia, debía concretar uno de los "objetivos prioritarios de la revolución": elaborar una legislación electoral que permitiera al pueblo expresar su voluntad soberana a través de la elección del Asamblea Nacional Constituyente²⁰¹.

La HIROR fue ampliamente criticada y en el proceso de discusión muchos desertaron y criticaron por la incomodidad de hacer pasar las demandas de la calle a un espacio institucional en un contexto de total deslegitimación de la élite política. Fue vista como un instrumento de la clase política que buscaba deslegitimar al proceso revolucionario. Uno de los conflictos más difíciles de resolver y por los que las calles se repletaron nuevamente de gente fueron las violaciones a los derechos humanos ocurridos durante el proceso de la revuelta²⁰². Pero el proceso siguió adelante y se prepararon las elecciones de la ANC en octubre de 2011.

Para la realización de una nueva constitución, la Asamblea Constituyente fue compuesta de 217 miembros. Ésta reemplazaba al parlamento vigente. El sistema electoral para las elecciones constituyentes consideró representantes proporcionales de acuerdo al número de habitantes de los distritos. El voto fue proporcional plurinominal con listas cerradas con umbrales establecidos por el cociente de votos dividido por cada escaño. Todas las listas de los partidos debían tener por igual candidatos masculinos y femeninos. La relación entre habitantes y miembros de la asamblea, para un país con 10,5 millones de habitantes fue de 1:60.000. Se fijó además una cuota para los tunecinos en el extranjero que fue de 18 de entre los 217.

El problema de la representatividad de la Asamblea Constituyente es un asunto serio para la discusión actual en Chile. Si nos fijamos en la proporcionalidad tunecina, la propuesta de elegir el mismo número de asambleístas que diputados en Chile parece bastante insuficiente en comparación.

Para Túnez La Asamblea Nacional Constituyente fue un espacio para la relegitimación de los partidos políticos como conductores de la vida política del país, pero esta vez fue imposible para los sectores seculares aplacar la emergencia del Islam político. El partido Ennahda obtuvo 89 escaños en la asamblea, mientras el partido de gobierno anterior, Agrupación Constitucional Democrática (ACD) quedó con 29 escaños. El principal debate de la asamblea fue el carácter que tendría el Estado en el futuro. Congreso para la República y el Partido Democrático Progresista (PDP), dos partidos con representación en la asamblea, propusieron un sistema semipresidencial con un Presidente elegido por sufragio, con algunos poderes ejecutivos, y un Jefe de Gobierno elegido por el Presidente y ratificado por el

²⁰¹ BRAS, J.-P., y GOBE, É. "Légitimité et révolution en Tunisie: Les leçons tunisiennes de la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution". *Revue Des Mondes Musulmans et de La Méditerranée*, N° 142, 2017. En: <https://doi.org/10.4000/remmm.9573>

²⁰² ANTONAKIS-NASHIF, A. "Contested transformation: mobilized publics in Tunisia between compliance and protest", *Mediterranean Politics*, vol. 21, N° 1, 2016, 128-149. DOI: [10.1080/13629395.2015.1081447](https://doi.org/10.1080/13629395.2015.1081447)

parlamento, modelo al estilo francés que termino por imponerse. La opción que quedó fuera fue la de En Nahda que proponía un gobierno parlamentario con un primer ministro con amplios poderes, similar a reino Unido y Alemania.

La salida por una Asamblea Constituyente descomprimió la tensión política en Túnez y ha resultado relativamente estable. Desde 2011 ha habido cinco Jefes de Gobierno. Los primeros tres fueron de En Nahda, lo que muestra el gran poder que el populismo puede ganar en momentos de incertidumbre política, sin embargo, en 2015 volvió el laicismo con el partido *Nidā' Tūnis [Llamado por Túnez]* que logró colocar en el cargo a Habib Essid y luego en 2016 al actual gobernante Youssef Chahed.

En enero de 2014 la nueva Constitución fue aprobada por la Asamblea Constituyente y el país entró en una nueva fase histórico-política no exenta de problemas, pero con una mayor legitimidad social del mundo político.

4.2. Túnez después del proceso constituyente

Túnez ha sido descrito como la primavera árabe exitosa, frente a las terribles consecuencias de los procesos que siguieron a los levantamientos en Siria (guerra civil) y Egipto (dictadura). Si bien el sistema de partidos se ha abierto incluyendo a prácticamente todos los sectores políticos, incluido el Islam político, la crisis social sigue abierta debido a la enorme inequidad y la dependencia absoluta respecto a la ayuda financiera externa. El principal actor económico en esta "ayuda" es la Unión Europea, pero a cambio, Túnez sigue liberalizando su economía, volviéndose no solo económicamente dependiente, sino también en lo que respecta a su política²⁰³.

Como el proceso tunecino todavía es joven, no podemos sacar conclusiones rápidas respecto a cómo una nueva constitución efectivamente transforma la vida de las personas, pero sí sabemos que al menos en la actualidad, el espectro político tunecino es más amplio y eso abre el juego político y da mayor dinamismo a las elecciones. No debería dar lo mismo quien gane. Por otro lado, también hay que ser conscientes de que los países de la periferia económica, donde podemos incluir a Túnez y a Chile, son Estados con poco margen de acción dado el condicionamiento que tienen sobre ellos las potencias. Esto ha jugado en contra de un real cambio económico-político en Túnez, anclado en las fórmulas del neoliberalismo impuesto por las relaciones con el FMI, el BM y la Unión Europea.

Ese mismo camino fue intentado por los países árabes hacia donde irradió la revuelta. Los casos más emblemáticos son los de Egipto y Siria. El primero de ellos vivió un proceso de transformación política similar, donde también renunció el presidente Hosni Mubarak y se dio paso a elecciones libres, momento aprovechado por el populismo islamista de la Hermandad Musulmana, único grupo organizado que

²⁰³ Cf. İŞLEYEN, B. "The European Union and neoliberal governmentality: Twinning in Tunisia and Egypt", *European Journal of International Relations*, vol. 21, N° 3, 2015, 672-690. <https://doi.org/10.1177/1354066114554464>

ganó las elecciones con Mohamed Morsi, que en el camino de crear una nueva constitución fue derrocado por el actual Presidente, Abdelfatah Al-Sisi. Es decir, en un proceso de características similares, por las demandas y la estructura del Estado, Egipto mostró una incapacidad para salir de los límites del Estado controlado por los militares.

El caso de Siria difiere bastante de los otros dos debido a que el proceso de inicio de la primavera árabe terminó con una violencia estatal fuerte, la aparición de grupos islamistas provenientes de Irak y el inicio de una guerra civil que dura hasta nuestros días.

El proceso de reforma constitucional irlandés (2012-2021)

Por Magdalena Cardemil

1. Antecedentes generales

Irlanda es un país miembro de la zona euro con una población de 5,01 millones de habitantes²⁰⁴. Su autoridad se divide entre el poder legislativo (el Parlamento u Oireachtas), el ejecutivo (el gobierno) y el poder judicial (los tribunales). El jefe de gobierno es el Primer Ministro (Taoiseach), mientras que el jefe de Estado (el presidente) realiza funciones principalmente protocolares. El parlamento está compuesto por el presidente y dos Cámaras del Oireachtas: una Cámara Baja (Dáil Éireann) y una Cámara Alta (Seanad Éireann)²⁰⁵. Irlanda es considerado como un país conservador en lo valórico, aunque el número de Católicos Romanos ha disminuido en el tiempo: mientras que en 2011 representaban el 84,2% de la población, al año 2016 representaron el 78,3%²⁰⁶.

La Constitución vigente en la actualidad en Irlanda data de 1937²⁰⁷ y establece las leyes básicas que describen cómo debe gobernarse, las principales instituciones del Estado y los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. La Constitución también establece que el Gobierno debe responder ante el Dáil Éireann, existiendo un alto grado de rendición de cuentas en el proceso político²⁰⁸.

Luego de la crisis financiera global del año 2008, la confianza pública en el gobierno irlandés disminuyó sustancialmente. La incapacidad de las instituciones gubernamentales para anticipar y luego abordar adecuadamente las dificultades económicas resultantes de la crisis fueron considerados el punta pie inicial para re evaluar importante asuntos del proceso político, como también temas valóricos, y relevó la importancia de contar con una marcada participación popular en el proceso de reforma²⁰⁹. Este contexto dio como resultado una elección clave el año 2011, en donde si bien el poder ejecutivo cayó en manos del partido Fine Gael, éste tuvo que

²⁰⁴ CENTRAL STATISTICS OFFICE OF IRELAND. Comunicado de prensa, Estimaciones Población y Migración abril 2021. Disponible en: <https://www.cso.ie/en/csolatestnews/pressreleases/2021pressreleases/pressstatementpopulatio nandmigrationestimatesapril2021/>

²⁰⁵ Véase: <https://www.oireachtas.ie/en/visit-and-learn/how-parliament-works/>

²⁰⁶ CIFRAS CENSO 2016. Disponibles en: <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-cp8iter/p8iter/p8rrc/>

²⁰⁷ El 1 de julio de 1937, el pueblo Irlandés aprobó una nueva Constitución (Bunreacht na hÉireann), reemplazando la Constitución de 1922 del Estado Libre Irlandés.

²⁰⁸ HOUSES OF THE OIREACHTAS. *A Brief Guide To How Your Parliament Works*. Disponible en: https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/communications/other/2017/2017-03-24_a-brief-guide-to-how-your-parliament-works_en.pdf

²⁰⁹ O'SULLIVAN, S., ERBE HEALY, A., y BREEN, M. "Political Legitimacy in Ireland During Economic Crisis: Insights from the European Social Survey". Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/262814028_Political_Legitimacy_in_Ireland_During_Economic_Crisis_Insights_from_the_European_Social_Survey

acordar un gobierno de coalición con el partido laborista (Fianna Fail) ya no que no recibieron la mayoría absoluta. Este nuevo gobierno en alianza se comprometió a trabajar en pos de los cambios exigidos por la ciudadanía y así aplacar la creciente agitación del país, que también se hacía sentir en todo el resto de Europa²¹⁰.

Durante los últimos casi 75 años la Constitución irlandesa ha sufrido varias modificaciones, reflejando así la transformación social y valórica de su sociedad²¹¹. Su artículo 46 señala que "Toda propuesta de reforma de esta Constitución será iniciada en la Dáil Éireann [Cámara de Representantes] como proyecto de ley y, una vez haya sido aprobada por ambas cámaras del Oireachtas [Parlamento], será sometida a referendo popular de acuerdo con la ley sobre referendos en vigor en ese momento", para luego agregar en su artículo 47 "Toda propuesta de reforma de esta Constitución que sea sometida a decisión popular mediante referendo, conforme al artículo 46 de esta Constitución, se considerará aprobada por el pueblo si la mayoría de los votos en ese referendo son favorables a que se convierta en ley"²¹².

2. Convención Constituyente (2012-2014)

La Convención Constitucional fue establecida el año 2012 por una resolución de ambas Cámaras del Parlamento Irlandés (Oireachtas)²¹³ con el objetivo de analizar diferentes posibles cambios a la Constitución y pronunciarse sobre recomendaciones y propuestas para enmiendas constitucionales. Por su parte, el Gobierno se comprometió a dar respuesta a las recomendaciones de la Convención en un plazo de 4 meses mediante debates en el Oireachtas, en donde de ser aceptada una recomendación se da inicio a un proceso de referéndum ciudadano.

La Convención Constitucional usó un modelo de democracia deliberativa, inspirado en los mini públicos²¹⁴. Esta modalidad de deliberación implica "la selección aleatoria de ciudadanos comunes que reciben información objetiva, escuchan y cuestionan a los expertos, y luego participar en discusiones facilitadas (pequeños grupos) sobre cuestiones de política. Sus recomendaciones luego se incorporan al proceso político (ya sea refiriéndose al gobierno y al parlamento para una decisión o por referéndum de la población en general)"²¹⁵.

²¹⁰ CAMARELLES, G. (2021). "Asambleas ciudadanas y reformas constitucionales en Islandia e Irlanda: sorteo y deliberación como instrumentos de profundización democrática". Disponible en: <https://revistas.um.es/daimon/libraryFiles/downloadPublic/5221>

²¹¹ Véase: <http://www.constitutionalconvention.ie/Constitution.aspx>

²¹² Constitución Irlandesa 1937 (rev. 2019). Disponible en: https://www.constituteproject.org/constitution/Ireland_2019?lang=es#:~:text=La%20Naci%C3%B3n%20irlandesa%2C%20por%20la,su%20propio%20esp%C3%ADritu%20y%20tradiciones.

²¹³ http://www.constitutionalconvention.ie/Documents/Terms_of_Reference.pdf

²¹⁴ SMITH, G. y SETÄLÄ, M. (2018). "Mini-Publics and Deliberative Democracy". En: *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Disponible en: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198747369.001.0001/oxfordhb-9780198747369-e-27>

²¹⁵ FARRELL, D. "Including citizens in discussions over constitutional reform". Disponible en: https://www.ucd.ie/t4cms/CASE_STUDY8_David%20Farrell.pdf

Así, el ente se conformó por 33 políticos -miembros del Daíl y del Seanad y un representante de cada partido político en la Asamblea de Irlanda del Norte que deseó estar representado- y 66 ciudadanos elegidos de manera aleatoria por una agencia de sondeo. Para lo anterior se seleccionaron individuos representativos de la sociedad irlandesa, en términos de género, edad, clase socioeconómica, ubicación geográfica, entre otros.

La labor de la Convención contó con el apoyo de un grupo asesor de expertos académicos, politólogos y abogados constitucionales que presentaron presentaciones sobre los distintos temas a discutir. Una amplia gama de organismos públicos y grupos de interés también hicieron presentaciones a la Convención, enriqueciendo el debate y velando por la simetría de información entre los diferentes integrantes de la instancia.

En línea con la naturaleza abierta del proceso, durante la Convención se recibieron más de 2.500 contribuciones de la sociedad civil, versando sobre diversas materias y reflejando una alto involucramiento ciudadano²¹⁶. Más aún, más de 800 de los documentos recibidos trataron temas que no formaban parte de los términos de referencia originales establecidos por las Cámaras del Oireachtas. Entre octubre y noviembre 2013 la Convención celebró además 9 reuniones regionales, dándole al público nuevas oportunidades para participar en el proceso. De esta experiencia se decidió incluir dos últimas temáticas, "Reforma al Daíl" y "Derechos económicos, sociales y culturales", los cuales no estaban considerados en una primera instancia²¹⁷. Todas las sugerencias ciudadanas son públicas y están disponibles en el sitio web de la Convención²¹⁸.

La Convención tuvo 10 sesiones (fines de semana) en 18 meses (2012-2014), en las cuales se debatieron las siguientes materias²¹⁹:

Tema	Recomendación de la Convención
1) Reducir el periodo presidencial a 5 años, alineándolo con las elecciones europeas	No modificar el periodo presidencial

²¹⁶ The Convention on the Constitution of Ireland (2014). Ninth Report of the Convention on the Constitution Conclusions and final recommendations, marzo 2014. Disponible en: <http://www.constitutionalconvention.ie/AttachmentDownload.ashx?mid=55f2ba29-aab8-e311-a7ce-005056a32ee4>

²¹⁷ The Convention on the Constitution of Ireland (2014). Ninth Report of the Convention on the Constitution Conclusions and final recommendations, marzo 2014. Disponible en: <http://www.constitutionalconvention.ie/AttachmentDownload.ashx?mid=55f2ba29-aab8-e311-a7ce-005056a32ee4>

²¹⁸ Véase: <http://www.constitutionalconvention.ie/SubmissionDetails.aspx?sid=b6c57bcb-582f-e311-96d5-005056a32ee4>

²¹⁹ Véase: https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/constitutiona_l_convention.html

	<p>Reducir la edad mínima para los candidatos a la presidencia</p> <p>Aumentar la participación ciudadana en el proceso de nominación de candidatos presidenciales</p>
2) Reducir la edad para votar en las elecciones	Reducir la edad de voto hasta los 16 años
3) Revisión del sistema electoral para la Cámara Baja	<p>Establecer una Comisión electoral</p> <p>Reforma al sistema electoral y otras medidas para mejorar la participación electoral</p>
4) Derecho a voto de los ciudadanos Irlandeses viviendo en el exterior	Los ciudadanos que viven fuera del Estado deben tener derecho a votar en las elecciones presidenciales
5) Matrimonio igualitario	Permitir los matrimonios del mismo sexo
6) El rol de la mujer	<p>Modificar el artículo sobre el papel de la mujer en el hogar y fomentar una mayor participación femenina en la vida pública</p> <p>El Estado debe proporcionar "un nivel razonable de apoyo" a las personas que prestan servicios de cuidado.</p>
7) Aumentar la participación femenina en política	<p>La Constitución debe incluir una provisión explícita de igualdad de género</p> <p>Utilizar lenguaje inclusivo en el texto constitucional</p> <p>Más acción gubernamental para incentivar una mayor participación femenina en política</p>
8) Remover la ofensa de "blasfemia" de la Constitución	Eliminar el delito de blasfemia y sustituirlo por el delito de "incitación al odio religioso".
9) Reforma al Dáil	Mejoras en la oficina del Dáil (Ceann Comhairle) y otras reformas a los Comités Dáil.
10) Derechos económicos, sociales y culturales	<p>Mayor protección constitucional de los derechos económicos, sociales y culturales.</p> <p>Derechos adicionales específicos a los que se hace referencia en la Constitución (vivienda y atención sanitaria básica, derechos lingüísticos y culturales y derechos de las personas con discapacidad)</p>

De las anteriores recomendaciones nacieron 3 referéndums nacionales para modificar la Constitución, 2 de los cuales fueron aprobados por la ciudadanía²²⁰:

-Enmienda N°34 (Aceptada con el 62,07% de los votos) 22 mayo 2015: Matrimonio igualitario.

-Enmienda N°35 (Rechazada con el 73,06% de los votos) 22 mayo 2015: Disminuir la edad mínima para la presidencia.

-Enmienda N°37 (Aceptada con el 64,85% de los votos) 25 mayo 2018: Eliminación del delito de Blasfemia.

En la votación final de la Convención en febrero 2014 se pidió a los miembros que eligieran hasta 5 nuevos temas para posibles reformas constitucionales, que consideraron que deberían ser priorizados para una posterior discusión por parte del Gobierno, el Oireachtas o cualquier futuro convenio. Los principales temas propuestos por los convencionales fueron Protecciones y consideraciones medioambientales (52%), Reforma del Senead (52%), Reformas al gobierno local (35%), Modificar la definición de familia (29%), Separación de Estado e Iglesia (27%), Derecho a morir y muerte asistida (21%), Designación de Jueces (19%), Derecho de propiedad privada (17%), Aborto (15%), entre otros²²¹.

3. Asambleas Ciudadanas (2016-2018/2019-2021)

La Asamblea Ciudadana es una entidad creada posteriormente, totalmente separada de la Convención Constitucional²²². El Gobierno Irlandés creó la Asamblea de Ciudadanos sobre la base de una Resolución aprobada por las Casas del Oireachtas en julio de 2016, como un ejercicio más de democracia deliberativa en el espíritu de situar al ciudadano en el centro de los principales problemas que enfrenta la sociedad irlandesa. La totalidad de sus integrantes fueron ciudadanos seleccionados al azar (1 presidente y 99 ciudadanos) por una empresa de encuestas independiente. Se estableció un Grupo Asesor de Expertos para ayudar a elaborar un programa de trabajo justo, equilibrado y completo para la Asamblea sobre cada uno de los temas a tratar. También se conservó la modalidad de contribuciones públicas abiertas en donde cualquier agente externo podía aportar y hacer sugerencias (formato libre).

Esta primera Asamblea ciudadana se reunió 12 veces entre octubre 2016 y abril 2018, discutiendo 5 temas principales²²³:

²²⁰ Véase: <https://electionsireland.org/results/referendum/index.cfm>

²²¹ The Convention on the Constitution of Ireland (2014). Ninth Report of the Convention on the Constitution Conclusions and final recommendations, marzo 2014. Disponible en: <http://www.constitutionalconvention.ie/AttachmentDownload.ashx?mid=55f2ba29-aab8-e311-a7ce-005056a32ee4>

²²² En su informe final del año 2014, el 100% de los miembros de Convención Constitucional estuvo de acuerdo en recomendar que una instancia similar fuese creada para abordar temas adicionales.

²²³ Véase:

- 1) La octava enmienda de la Constitución (terminación voluntaria del embarazo)
- 2) Como responder a los desafíos y oportunidad de una población que envejece
- 3) Duración parlamentaria
- 4) La forma en que se llevan a cabo los referéndums
- 5) El rol del Estado en hacer de Irlanda un líder en la lucha contra el cambio climático

El resultado práctico de éste trabajo es reflejado en el referéndum (Enmienda N°36) del 25 de mayo 2018, en donde un 66,4% de los votantes estuvieron de acuerdo con modificar el artículo 40.3.3 para eliminar la regulación constitucional en materia de interrupción voluntaria del embarazo y dar espacio a que pueda ser regulado a través de una ley.

A la segunda y más reciente Asamblea Ciudadana (julio 2019) realizada se le encomendó la temática igualdad de género. Esta Asamblea siguió el mismo modelo usado en la instancia 2016-2018 y su reporte final fue publicado en junio 2021²²⁴.

La convocatoria pública de aportes y presentaciones se abrió el 29 de enero de 2020 y se cerró el 6 de marzo de 2020, dándole al público la opción de ingresar sus aportes en formato libre, o alternativamente responder a un cuestionario. En total, se recibieron 246 presentaciones: 66 de organizaciones y 180 de individuos, las que fueron tomadas en cuenta en el desarrollo de la agenda de discusión de la asamblea y en las deliberaciones ciudadanas y se encuentran debidamente publicadas en el sitio web de la Asamblea de Ciudadanos²²⁵.

Conclusiones

En la experiencia irlandesa destaca la igualdad de género y la representación de voces independientes a la política tradicional. Se reconoce en general que la Convención y las posteriores Asambleas Ciudadanas "sacaron a la política del debate" debido a la forma en que representantes de todos los sectores fueron incluidos en el proceso²²⁶. El alto grado de participación ciudadana en el proceso irlandés puede verse reflejado tanto en la conformación de los entes convencionales principales, en las numerosas instancias de participación abierta a lo largo de todas las etapas, como en los plebiscitos resultantes de las deliberaciones. Para esto se hizo un uso extensivo de nuevas tecnologías de información (internet, redes sociales, plataformas digitales ad-hoc, entre otros), aportando a la transparencia de la información y la cercanía percibida por parte de la ciudadanía. La metodología de mini públicos usada en Irlanda ha servido como inspiración en otras partes del mundo y se han vuelto una de

https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/citizens_assembly.html

²²⁴ *The Citizens' Assembly. Report of the Citizens' Assembly on Gender Equality* (2021)... Disponible en: <http://citizensassembly.ie/en/about-the-citizens-assembly/report-of-the-citizens-assembly-on-gender-equality.pdf>

²²⁵ Véase: <https://www.citizensassembly.ie/en/about-the-citizens-assembly/public-consultation/>

²²⁶ FARRELL, D. "Including citizens in discussions over constitutional reform". Disponible en: https://www.ucd.ie/t4cms/CASE_STUDY8_David%20Farrell.pdf

las principales referencias de democracia deliberativa²²⁷²²⁸. La exitosa experiencia irlandesa demuestra claramente que el ciudadano promedio es capaz de comprender asuntos técnicos y legales complejos, cuando la información es presentada de una manera imparcial y se dan las instancias apropiadas para contestar interrogantes y socializar conocimientos, tanto con expertos como con el público en general²²⁹. En muchas ocasiones fueron evidentes las asimetrías de información previas entre los políticos de profesión y los convencionales ciudadanos, pero el material de lectura adicional, la implementación de "Clases Maestras" previas a las reuniones y el acceso a voces expertas ayudaron a superar estos obstáculos y asegurar una votación en igualdad de condiciones²³⁰.

La mayoritaria aprobación ciudadana de políticas de corte más liberal como el aborto y el matrimonio igualitario pueden llamar la atención en un país históricamente considerado católico y conservador, pero nos ayuda a ilustrar una potencial desalineación entre el discurso político-valórico institucional tradicional y la transformación que ha sufrido la sociedad irlandesa en los últimos años. La elección aleatoria de los miembros de los entes anteriormente descritos y la naturaleza abierta y deliberativa del proceso permitió una mejor representación del interés ciudadano, especialmente en temas sensibles, en donde la influencia de los grupos de interés específicos puede distorsionar la percepción de apoyo o rechazo.

El proceso irlandés iniciado el año 2012 ha tenido resultados concretos y ha sido ampliamente considerado como exitoso, aunque también existen quienes cuestionan su real alcance y eficiencia. Como necesariamente las recomendaciones, tanto de la Convención como de las Asambleas, debieron pasar por el proceso político para transformarse en referéndums, no todas las recomendaciones condujeron a cambios tangibles²³¹.

²²⁷ COURANT, D (2021). "Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy?" Disponible en: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2020.591983/full#B68>

²²⁸ HARRIS, C. (2019). "Deliberative Mini-publics: Defining and Designing". En: *The Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Disponible en: <https://cora.ucc.ie/bitstream/handle/10468/10035/Mini-publics%20chapter%20for%20handbook%20final%20edit.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²²⁹ En el reporte final de la Convención los miembros aseguraron sentir que los aportes desde el público fueron una adicción importante al prepararse para las reuniones.

²³⁰ Si bien la aleatoriedad en la elección de los representantes ayudó a resguardar la intención anti-establishment del proceso, no estuvo exento de desafíos. Por ejemplo, el sistema electoral en Irlanda fue uno de los temas más relevantes a discutir, pero resulta complejo de comprender para ciudadanos que enfrentan por primera vez la temática. Lo que se hizo fue ilustrar el funcionamiento de las diversas alternativas de sistema electoral a través del ejercicio de elegir el menú de la comida del día siguiente usando los diferentes mecanismos y contrastándolos entre sí. Así, la experiencia práctica ayudó a las personas a entender a cabalidad el funcionamiento de los diversos sistemas, sus diferencias, sus pros y contras, para que a la hora de votar, sus opiniones fuesen completamente informadas.

Véase: <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/art-oleary-ex-secretario-de-la-convencion-constitucional-de-irlanda-estoy-muy-interesado-en-la-experiencia-chilena-son-muy-ambiciosos/7LBVZ72E5BF57GAVUHYZG4QL7I/>

²³¹ En contraposición existe una experiencia temprana en Columbia Británica (Canadá), donde se celebró una asamblea de ciudadanos para considerar la reforma del sistema de votación de

Mecanismos de participación en la elaboración de la nueva Constitución en el proceso constituyente de Chile

Por Mariano Ferrero

1. Antecedentes generales

En diferentes estudios de la experiencia comparada se ha evidenciado que la participación ciudadana es un factor cada vez más relevante en los procesos constituyentes que han tenido lugar en las últimas décadas en todo el mundo. Se trata una participación mucho más intensa, y que se desarrolla en las distintas etapas del proceso que conduce a elaborar una nueva Constitución, no limitándose a formas de participación electoral para elegir a los integrantes del órgano constituyente y, eventualmente, a un plebiscito aprobatorio o de ratificación final para sancionar el contenido.

En el proceso constituyente chileno, la norma habilitante contempló modos de participación en tres momentos: en el inicio, con un plebiscito que decidió cambiar la Constitución y el tipo de órgano constituyente; en la elección del órgano constituyente, que incluyó reglas de paridad y escaños reservados para pueblos originarios; y en el momento de cierre, con un plebiscito aprobatorio vinculante -y con voto obligatorio- en que la ciudadanía debe sancionar el texto de la nueva Constitución. Sin embargo, no estableció modalidades de participación para un cuarto momento, esto es, durante el proceso de elaboración de la nueva Constitución, dejando la adopción de su reglamento a la propia Convención Constitucional.²³²

Por ende, uno de los desafíos más relevantes que tendría la Convención en su primera fase consistía en definir los tipos de mecanismos, y la intensidad participativa, de que se dotaría al proceso constituyente, a fin de asegurar mayor legitimidad, transparencia y eficacia en la adopción del texto constitucional. De hecho, en las propuestas de reglamento para la Convención Constitucional emanadas por distintas instituciones y centros de estudio se formularon diseños institucionales en materia participativa combinando diferentes mecanismos. En un análisis comparado de esas propuestas, observamos que en ciertos casos predominaba el diseño de una 'participación dirigida', esto es, generada de arriba hacia abajo -desde la Convención hacia los grupos de la sociedad civil-, mientras en otros diseños se incluían formas de 'participación autogenerada', es decir, producida de abajo hacia arriba, donde la

ese estado. En esta oportunidad existió un acuerdo político previo en donde las recomendaciones se presentarían a la gente como referéndums de forma automática y sin aportes políticos adicionales. CAROLAN, E. (2015). "Ireland's Constitutional Convention: Behind the hype about citizen-led constitutional change". Disponible en: <https://academic.oup.com/icon/article/13/3/733/2450810>

²³² DELAMAZA, Gonzalo, *La Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente*, Plataforma Contexto, febrero de 2021, pp. 4-6, disponible en: <https://plataformacontexto.cl/cms/wp-content/uploads/2021/02/Participacion-Delamaza.pdf> [acc. 10/11/21].

Convención reconocía y recogía las propuestas construidas por las organizaciones ciudadanas.²³³

En este contexto, la Convención Constitucional instalada el 4 de julio de 2021 conformó comisiones provisorias de trabajo para abordar, en una primera fase, la elaboración de los reglamentos para su funcionamiento regular. En materia de participación se establecieron dos comisiones: la de Participación Popular y Equidad Territorial -integrada por 29 convencionales- y la de Participación y Consulta Indígena -compuesta por 18 convencionales-²³⁴ que evacuaron sendas propuestas de reglamentos que fueron deliberados y aprobados por el Pleno de la Convención en octubre de 2021. En esta Minuta se describirán los mecanismos de participación habilitados por el Reglamento de participación popular y el Reglamento de participación y consulta indígena -que operan en conjunto con el Reglamento general de la Convención-, para concluir identificando los niveles de intensidad participativa de cada mecanismo previsto en el proceso de elaboración constitucional, incluido el plebiscito de salida.

2. Mecanismos participativos establecidos por el Reglamento de Participación Popular

En fecha 19 de octubre de 2021, el Pleno de la Convención Constitucional adoptó el *Reglamento de Mecanismos, Orgánica y Metodologías de Participación y Educación Popular Constituyente*.²³⁵ En este cuerpo normativo se consagra un amplio repertorio de mecanismos participativos, tanto de carácter 'dirigido' como 'autogenerado', e incluyendo también instrumentos de formación ciudadana que constituyen otra de las dimensiones de la participación según el PNUD. De hecho, "implica entregar información y generar procesos formativos de la población para entender el proceso constituyente y que así pueda aportar en los espacios participativos que se generen".²³⁶

²³³ FERRERO, Mariano y SOTO, Víctor, *Análisis comparado de las propuestas de Reglamento para la Convención Constitucional: principios, dimensiones y temas*, Serie Estudios N° 03-21, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, Junio 2021, pp. 34-36.

²³⁴ CONVENCION CONSTITUCIONAL, *Comisiones Convención Constitucional. Comisiones Vigentes y Finalizadas*, disponible en: <https://www.cconstituyente.cl/comisiones/> [acc. 30/11/21].

²³⁵ CONVENCION CONSTITUCIONAL, *Reglamento de Mecanismos, Orgánica y Metodologías de Participación y Educación Popular Constituyente*, aprobado por el Pleno de la Convención Constitucional en fecha 19 de octubre de 2021, disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/10/Reglamento-definitivo-Participacio%CC%81n-Popular-final-modificado-2.pdf> [acc. 24/11/21].

²³⁶ RÍOS, Marcela (Dir.), *Participación ciudadana en la Convención Constitucional. Experiencia internacional, estándares y recomendaciones*, PNUD-Chile, Santiago, marzo de 2021, p. 15.

2.1 Propósito y principios²³⁷

Los procedimientos, mecanismos y metodologías previstos en este reglamento buscan asegurar una participación popular acorde a los principios que se enumeran a continuación. En su ejecución, la orgánica establecida al efecto por la Convención -en especial la Secretaría Técnica de Participación Popular (STPP)- en conjunto con la sociedad civil y otras instituciones del Estado debe asegurar la inclusión de grupos históricamente excluidos. En el caso de los pueblos y naciones indígenas preexistentes y sus miembros, si bien se regirán de acuerdo al Reglamento de Participación y Consulta Indígena, tienen el derecho a participar en los demás mecanismos "generales" contemplados en el Reglamento de Participación Popular, considerando sus propias realidades vitales y con derecho a utilizar sus propias lenguas.

Teniendo como base el principio de soberanía popular que reconoce la Convención, el Reglamento de Participación Popular está orientado por los siguientes principios:

- *Participación incidente y vinculante*: las distintas visiones manifestadas a través de los mecanismos de participación popular deberán incidir en el debate en los distintos niveles de toma de la Convención Constitucional.
- *Pertinencia y eficiencia*: la Convención deberá promover e implementar instancias y herramientas de participación que resulten adecuadas para la deliberación constitucional, ajustándose en todo caso al cronograma del proceso constituyente y respetando las particularidades de sus etapas.
- *Participación amplia e inclusiva*: la Convención velará por una participación amplia en los mecanismos que se contemplan, a través de la difusión de éstos y sus etapas, mediante dispositivos comunicacionales y de información simples y accesibles.
- *Diversidad y pluralismo*: la Comisión de Participación Popular (CPP) debe garantizar y promover la igualdad de condiciones para la participación, promoviendo el intercambio de la diversidad de miradas y saberes de la sociedad civil.
- *Accesibilidad universal*: la CPP adoptará medidas para superar todas las barreras que puedan impedir, limitar o desincentivar, total o parcialmente, la libre participación en los mecanismos establecidos, considerando la autonomía lingüística y cultural de las colectividades minoritarias.
- *Descentralización, equidad y justicia territorial*: la Convención debe propiciar la participación popular a lo largo de todo el territorio nacional y de chilenas y chilenos en el exterior, y especialmente implementar instancias presenciales en zonas rurales, de difícil acceso, extremas y aisladas.
- *Acceso a la información, transparencia y trazabilidad*: la Convención debe respetar, cautelar y promover el conocimiento y la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos relacionados a los mecanismos de participación. Se dispondrá de un sistema de trazabilidad, que permita dar cuenta de la sistematización y la utilización de los insumos y orientaciones obtenidos a partir de los mecanismos de participación popular.
- *Enfoque de género y perspectivas feministas*: para implementar los mecanismos de participación popular, la STPP y la CPP deben adoptar el conjunto de enfoques

²³⁷ CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL, *Reglamento de Mecanismos...*, op. cit., Artículos 1 a 15.

específicos y estratégicos, así como procesos técnicos e institucionales, para asegurar la igualdad material de género de las mujeres, y de las personas de las distintas diversidades y disidencias sexo-genéricas para garantizar una participación real y efectiva en los mecanismos contemplados.

- *Plurinacionalidad y descolonización*: la plurinacionalidad es el reconocimiento de la existencia de los pueblos naciones indígenas preexistentes al Estado para lograr la igual participación en la distribución del poder, con pleno respeto de su libre determinación y demás derechos colectivos, según los estándares internacionales. La descolonización es el respeto irrestricto a los usos y costumbres de pueblos originarios y el pueblo tribal afrodescendiente.

- *Interculturalidad*: la Convención debe garantizar las condiciones para el encuentro igualitario entre grupos e identidades culturales diversas, mediante el diálogo entre diferentes posiciones y saberes, prohibiendo toda discriminación, para lograr la inclusión, respeto mutuo y participación de todas las personas, incluidas las colectividades de las personas de la comunidad sorda, migrantes y afrodescendientes.

- *Enfoque de niñez y adolescencia*: la STPP y la CPP deben reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y como actores relevantes dentro del proceso constituyente, a fin de asegurar que se integren al debate las problemáticas, experiencias y características diferenciadoras en el ejercicio de sus derechos, específicamente del derecho a la participación para hacer efectivo su interés superior y respetar su autonomía progresiva.

- *Perspectiva de cuidados*: la Convención debe considerar en el diseño de los mecanismos de participación popular, el reconocimiento y valoración de las labores de cuidado no remuneradas, generando las medidas necesarias para garantizar la participación efectiva y en condiciones de igualdad de quienes asumen tales responsabilidades.

- *Colaboración y cooperación*: la STPP y la CPP podrán requerir la cooperación y colaboración tanto de instituciones públicas como privadas y de la sociedad, en los ámbitos metodológicos, de infraestructura, implementación, sistematización, soportes tecnológicos, medios de comunicación, mecanismos de accesibilidad y servicios de interpretación en lenguas reconocidas, entre otros.

2.2 Órganos e instrumentos para la participación popular

El Reglamento dota a la Convención de una estructura orgánica básica para diseñar las metodologías e implementar los procedimientos y mecanismos de participación. Consta de un órgano de tipo político (CPP), encargado de dirigir el programa de participación de la Convención, integrado por constituyentes, y un órgano técnico (STPP) con competencias para diseñar, implementar y ejecutar los mecanismos y metodologías participativas definidas en el Reglamento.²³⁸ A nivel operativo, cuentan con un instrumento práctico como es un registro público²³⁹ que reúna la información relativa a las personas y organizaciones que están interesadas en participar en los distintos mecanismos.

²³⁸ *Ibíd.*, Artículos 16 a 24.

²³⁹ *Ibíd.*, Artículo 28.

- *Comisión de Participación Popular*: la CPP es el órgano compuesto por constituyentes, al menos 21 integrantes -con las características fijadas en el artículo 17- más una dupla paritaria -titular y suplente- elegida por cada una de las siete comisiones temáticas de la Convención. Tiene el mandato de dirigir y supervisar el diseño e implementación de los mecanismos y metodologías de participación popular y el programa de educación popular constituyente, además de velar por el cumplimiento de los principios generales establecidos

- *Secretaría Técnica de Participación Popular*: la STPP es la entidad técnica interdisciplinaria, compuesta por 16 personas de reconocida capacidad técnica, que tiene por objeto implementar los mecanismos de participación y del programa de educación popular constituyente, establecidos en el Reglamento General. Debe emitir informes periódicos sobre la implementación y resultados de los mecanismos de participación popular, como también del análisis realizado por las respectivas comisiones correspondientes de las propuestas planteadas por las diversas personas y grupos

- *Registro Público de Participación Popular*: la Convención debe generar este instrumento, que estará disponible en la plataforma digital y en formato físico, y será un registro público de personas y organizaciones que deseen participar de los distintos mecanismos de participación contemplados. La STPP habilitará el formulario, que contendrá los elementos necesarios para la caracterización y autenticación de las personas y organizaciones, y tendrá una sección para completar las áreas temáticas de interés, a fin de facilitar convocatorias específicas.

2.3 Mecanismos de participación popular²⁴⁰

En el Reglamento de Participación Popular se reconocen dos tipos de mecanismos de participación, en línea con los que denominamos 'participación dirigida' y 'participación autogenerada' respectivamente. Por una parte, aquellos que son convocados por la Convención, la que debe asegurar la incidencia de éstos en el proceso y la transparencia del mismo. Respecto a este tipo de mecanismos distingue entre los de carácter plebiscitario -en concreto, plebiscito dirimente- y los de naturaleza consultiva y deliberativa, a los que se refiere como "otros mecanismos de participación". Por otra parte, los mecanismos autoconvocados, que son levantados por personas o agrupaciones por fuera de la Convención, y respecto a los que ésta debe generar mecanismos adecuados de recepción, sistematización y trazabilidad que permitan su incidencia en el proceso y la transparencia del mismo.

A todo ello, debe agregarse inicialmente un instrumento informativo de carácter general como es la **Plataforma Digital de Participación Popular**. Su propósito es servir de vínculo entre las personas, comunidades y organismos del país y la Convención. Además, será un instrumento de participación, apoyo en la sistematización de los insumos y la educación popular constituyente, banco de datos y dispensador de información sencillo y accesible.

²⁴⁰ *Ibíd.*, Artículos 25 a 49.

2.3.1. Mecanismos de participación autoconvocados

• Iniciativa Popular de Normas

Es un mecanismo de participación popular mediante el cual una persona o grupo de personas puede presentar a la Convención una propuesta de norma sobre una materia de índole constitucional. Para que estas iniciativas populares constituyentes puedan ser consideradas por la Convención, deben cumplir con el número de firmas establecido.

Todas las normas propuestas que cumplan con los requisitos formales se publicarán en la Plataforma Digital y se iniciará un proceso de recolección de firmas. La iniciativa se podrá apoyar mediante declaración suscrita por personas mayores de 16 años, de nacionalidad chilena, extranjeras con residencia en Chile y chilenos o chilenas en el exterior.

Las iniciativas que logren juntar desde 15.000 firmas provenientes de, al menos, 4 regiones distintas, se considerarán equivalentes a las propuestas de norma que sean presentadas por convencionales constituyentes, debiendo ser discutidas y votadas en las mismas condiciones.

Todas las propuestas se mantendrán publicadas en la Plataforma digital de la Convención Constitucional, permitiéndose la presentación de firmas adicionales durante todo el proceso de deliberación. Una persona u organización podrá proponer hasta siete iniciativas populares constituyentes, misma condición que se aplicará para la suscripción de iniciativas por parte de las personas.

• Encuentros autoconvocados

Se considera como tal a toda instancia presencial o virtual que permite a un grupo de personas por propia iniciativa y según modo de operar, reunirse para deliberar sobre temas constituyentes.

La STPP se encargará de publicar y difundir amplia y oportunamente el cronograma con las etapas de trabajo de las comisiones temáticas, pautas y metodologías que faciliten la recepción y sistematización de los resultados de los encuentros, a fin de promover insumos para la deliberación de las comisiones temáticas.

2.3.2. Mecanismos de participación convocados por la Convención

• Plebiscito intermedio dirimente

La Convención podrá resolver la realización de un plebiscito dirimente respecto de determinadas normas constitucionales, convocando a la ciudadanía a decidir mediante el sufragio universal popular la inclusión en el nuevo texto constitucional de las normas constitucionales objeto de la convocatoria.

Se someterán al mecanismo de plebiscito dirimente las propuestas de normas constitucionales que en segunda votación no hubieren obtenido el quórum de aprobación de normas constitucionales, pero que hayan alcanzado en dicha votación un quórum de tres quintos de las y los convencionales constituyentes en ejercicio.

El sufragio en este plebiscito será de carácter obligatorio para quienes se encuentren habilitados para sufragar en elecciones presidenciales. Las personas que tengan entre 16 y 18 años de edad, podrán votar de forma voluntaria.

La Convención podrá convocar en una sola oportunidad al plebiscito dirimente, el cual deberá celebrarse al menos 30 días antes de que cese el funcionamiento de la Convención Constitucional.

Una vez verificado este plebiscito dirimente y concluido su escrutinio, se entenderá que la o las propuestas de norma constitucional que hayan sido aprobadas pasarán a integrar la propuesta de nueva Constitución, debiendo ser incorporadas en los capítulos y apartados respectivos según su contenido específico, debiendo ser consideradas por el Comité de Armonización en su propuesta.

Para la convocatoria a este plebiscito deberán llevarse a cabo las reformas a los cuerpos normativos pertinentes.

• **Audiencias públicas obligatorias**

Son instancias que permiten la recepción de propuestas, experiencias, testimonios, entre otros, de personas y organizaciones de asuntos de interés del Pleno y de las comisiones temáticas. Las audiencias funcionarán durante todo el proceso de la Convención y serán convocadas por el Pleno y las comisiones temáticas, quienes definirán un formulario de inscripción y las temáticas a abordar.

• **Cuenta Popular Constituyente**

Se trata de los encuentros periódicos en que las y los constituyentes, individual o grupalmente, de forma presencial o virtual, en los distritos respectivos u otras agrupaciones territoriales según sea pertinente, dan cuenta del avance del trabajo y el cumplimiento de los objetivos de la Convención, como asimismo escuchan y toman nota de las necesidades y aportes de la ciudadanía en las materias que son de su competencia.

La cuenta deberá incorporar información sobre su labor y ejecución presupuestaria, votaciones y funciones en general, y de las actividades de su equipo asesor y centros de estudio colaboradores.

• **Jornadas Nacionales de Deliberación**

Estas son instancias de participación popular abierta que se desarrollarán en todo el territorio, en un día feriado y de forma simultánea. Se promoverá y requerirá de las reformas necesarias para la aprobación de uno o más feriados a efectos de facilitar la participación popular.

La deliberación se desarrollará siguiendo las pautas que establezca la STPP, de acuerdo al cronograma de discusiones de la Convención, debiendo tener especial consideración del carácter descentralizador de las jornadas nacionales y a la que deberá citar a todos y todas las constituyentes en los distritos correspondientes.

• **Foros Deliberativos**

Es un mecanismo de deliberación que consta de seis etapas consistentes en el levantamiento de propuestas a debatir; elección y sistematización de las propuestas recepcionadas; selección aleatoria de los y las participantes del proceso de deliberación representativa; deliberación representativa; sistematización de los resultados; y la incorporación de los resultados en el proceso de deliberación de la Convención Constitucional.

• **Cabildos Comunales**

Son un mecanismo de diálogo y deliberación abierto, convocado por la Convención Constitucional, sobre temas constitucionales.

Su organización estará a cargo de las municipalidades, gobiernos regionales, universidades estatales u otras entidades públicas a través de la aplicación de convenios de colaboración. Las entidades mencionadas deberán realizar la convocatoria, la conducción metodológica y la toma de actas. La STPP establecerá las pautas, instructivos y guías metodológicas para la convocatoria y el funcionamiento, las que deberán contener al menos preguntas orientadoras y un acta tipo.

La Convención suscribirá convenios de participación con las Municipalidades, para que organicen los cabildos Comunales; si un Municipio determinado decida no suscribir el convenio de participación, la CPP buscará otra entidad dentro de la misma región que se encargue de organizar estas instancias.

El criterio de selección de temas de discusión para los cabildos se realizará con pertinencia de la planificación de trabajo que elabore la Mesa Ampliada de la Convención y las comisiones temáticas permanentes respectivas. Los cabildos o asambleas contarán con una pauta de sistematización, que será propuesta por la CPP a través de la STPP. Dicha pauta deberá permitir proponer mandatos a partir de un ejercicio de deliberación y toma acuerdos.

Se promoverá el cumplimiento de los siguientes criterios: que las deliberaciones se desarrollen de manera horizontal y sin imponer roles; y, que se valoren los conocimientos situados, diversos, y se respeten las prácticas consuetudinarias de las comunidades y los requerimientos de los grupos históricamente excluidos.

• **Oficinas Territoriales Constituyentes**

La Convención propondrá a generar convenios para instalar dependencias u oficinas a nivel local municipal, a lo menos en aquellas comunas rurales, aisladas o con dificultades de acceso o conectividad, con criterio de priorización territorial, sin perjuicio de la facultad de cualquier otra municipalidad de suscribir convenios para implementar igualmente estas oficinas en su territorio.

Estas oficinas deberán, a lo menos: facilitar el acceso de la población a información sobre el proceso constituyente y los avances de la Convención; recepcionar cartas, solicitudes o documentos; establecer coordinación con la STPP para sistematizar y canalizar hacia los convencionales las propuestas e iniciativas emanadas de la ciudadanía; entregar información activa y transparente emanada de la Secretaría de Comunicaciones de la Convención; facilitar la suscripción de

iniciativas populares de norma constitucional a personas que no cuenten con los medios o la información para realizarlo.

- **Semana territorial**

Una semana al mes se destinará al trabajo territorial, donde las y los convencionales deberán promover y participar de actividades orientadas a la rendición de cuentas, a la difusión de la labor de la Convención y a promover la participación popular en el proceso constituyente. Concluida esta semana, en un plazo máximo de 15 días deberán presentar un informe a la STPP que dé cuenta de las actividades realizadas y de qué forma contribuyen a estos objetivos.

2.4 Otras consideraciones metodológicas y programa de formación constituyente

- **Participación de grupos históricamente excluidos**

En relación a un conjunto de colectivos que se hallan en esta situación, y otros que se han visto impedidos de ejercer sus derechos, se mandata a la Convención a contar con estrategias, mecanismos y metodologías que aseguren su participación. Ello implica que la STPP, en conjunto con la CPP, deberán considerar mecanismos específicos y diferenciados que atiendan a las realidades particulares de esos grupos. Se establece que se deberá incluir, a lo menos, medidas en favor de los siguientes grupos: personas en situación de discapacidad y personas sordas; personas mayores; niños, niñas y adolescentes; mujeres y personas cuidadoras de personas con dependencia; personas de sectores rurales y de difícil acceso; personas migrantes y personas en condición de refugio y solicitantes de refugio; personas chilenas residentes en el extranjero; personas privadas de libertad; personas de las diversidades sexo-genéricas; pueblo tribal afrodescendiente; personas que habitan asentamientos informales.

- **Otros insumos y resultados a considerar**

Para dotar de la mayor cantidad de información e insumos provenientes de los distintos territorios, deben ponerse a disposición de la Convención, los resultados del Proceso de Participación Ciudadana del Proceso Constituyente realizado en el año 2016, incluyendo las cuatro instancias de participación: Consulta Individual, Encuentros Locales (ELA), Cabildos Provinciales y Cabildos Regionales. Igual procedimiento debe seguirse respecto de otras instancias similares que hayan sido sistematizadas, entre ellas, por las distintas universidades del país.

- **Educación Popular Constituyente**

Este mecanismo implica un programa de formación cívica que representa un fin en sí mismo y es, además, una herramienta para lograr una mayor participación dentro del proceso de cambio constitucional. Propone la alfabetización cívica democrática de las personas, a través del desarrollo de conocimientos para la comprensión del proceso constituyente, sus principales aspectos, y el desarrollo de competencias para el ejercicio de la participación popular y la ciudadanía.

Se entiende por educación cívica aquella adquisición de conocimientos para la comprensión del funcionamiento del Estado y el Sistema Político. Se entiende por educación popular la generación del diálogo e intercambio horizontal entre saberes de experiencia, técnicos y especializados, como una vía para enriquecer nuestras miradas sobre los temas constitucionales, dando el espacio para las reflexiones, el análisis y las acciones para el proceso constituyente.

3. Mecanismos participatorios establecidos por el Reglamento de Participación y Consulta Indígena

En fecha 13 de octubre de 2021, el Pleno de la Convención Constitucional adoptó el *Reglamento de Participación y Consulta Indígena*.²⁴¹ En este cuerpo normativo se regula de manera detallada el proceso de participación y consulta indígena, en consonancia con los estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas.²⁴² Asimismo, se definen los titulares de este proceso, se establecen una serie de otros mecanismos participatorios, y se reconoce el derecho de los titulares de este proceso para participar en todas y cada una de las etapas del proceso constitucional a través de los mecanismos generales.²⁴³

3.1 Propósito, principios, fuentes normativas, y titulares del proceso

La Convención Constitucional iniciará un proceso de participación y consulta indígena, conforme a los estándares internacionales de los derechos humanos de los pueblos indígenas, consagrados en fuentes normativas del derecho internacional que se mencionan más adelante, y que la Convención asume soberanamente.

El proceso de participación y consulta indígena tendrá por objeto que, en el marco del funcionamiento de la Convención -y de la propuesta de Constitución que elabore- el Estado de Chile reconozca, especifique, respete, promueva, proteja, garantice todas sus obligaciones para con los distintos pueblos y naciones indígenas preexistentes, que emanan de las obligaciones internacionales contraídas.

Se establecerán los mecanismos pertinentes, permanentes, vinculantes y continuados de participación y consulta indígena, que les permitan a los pueblos, presentar propuestas, recomendaciones y establecer acuerdos para ser debatidas en la etapa de deliberación del proceso constituyente, sin perjuicio de otros medios de participación que se tengan en otras etapas del proceso constituyente. En cuanto a las características de estos mecanismos, se entenderá que son: pertinentes, por adaptarse a las particularidades de cada pueblo; permanentes por estar presentes

²⁴¹ CONVENCION CONSTITUCIONAL, *Reglamento de Participación y Consulta Indígena*, aprobado por el Pleno de la Convención Constitucional en fecha 13 de octubre de 2021, disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/10/Reglamento-definitivo-Participacio%CC%81n-y-Consulta-Indi%CC%81gena.pdf> [acc. 24/11/21].

²⁴² Como ha ocurrido en la experiencia comparada, y lo recoge RÍOS, Marcela (Dir.). *Participación ciudadana en la Convención Constitucional...*, op. cit., p. 19.

²⁴³ CONVENCION CONSTITUCIONAL, *Reglamento de Participación...*, op. cit., Artículo 18.

durante todo el proceso constituyente; continuo porque se desarrollará en los distintos niveles de formulación sin restringirse a un momento único e inicial; y vinculantes porque los acuerdos alcanzados en el proceso deberán incorporarse en los informes remitidos a las comisiones temáticas y en las propuestas de normas constitucionales sobre derechos individuales y colectivos indígenas que serán sometidas a aprobación conforme a las normas generales.

Por ello, existe la obligación de fundar y motivar las decisiones que se adopten en el proceso de participación y consulta.²⁴⁴ Ello implica expresar las razones que determinaron que la CDPIP acoja o deseche las propuestas y recomendaciones de los pueblos originarios expresadas en el proceso de participación y consulta, fundamentado en las normas de derecho internacional.

Los motivos para no incorporar recomendaciones o propuestas deben ser objetivos, razonables y proporcionales a un interés legítimo en una sociedad democrática. La CDPIP y la Convención deberán dar cuenta de los esfuerzos desplegados de buena fe para alcanzar acuerdos y, en el evento de no lograrlos, las medidas adoptadas para salvaguardar los derechos de los pueblos y naciones preexistentes al Estado.

En el desarrollo de proceso de participación y consulta indígena, se deben respetar los siguientes principios: plurinacionalidad y libre determinación de los pueblos, de modo que el proceso se ejecute en conjunto con las instituciones tradicionales y representativas de cada pueblo; continuidad y flexibilidad, a través de los distintos momentos establecidos; interculturalidad, que implica respetar las distintas culturas, tradiciones, expresiones y enfoques, y el uso de sus propias lenguas por los distintos pueblos; igualdad en el acceso a la información, teniendo en cuenta las distintas particularidades de cada pueblo, sus lenguas y tradiciones; salvaguarda, de los derechos de los pueblos indígenas contemplados en las fuentes normativas internacionales; transparencia, con publicidad de todos los documentos y resultados que se requieran; pro-pueblos, interpretando siempre en el sentido más amplio y favorable a la protección de sus derechos; buena fe, que implica establecer un clima de confianza mutua entre las partes y la disposición de llegar a acuerdos vinculantes; inclusivo y accesible, velando en especial por aquellos integrantes de los pueblos que enfrentan diversas dificultades de acceso; igualdad y no discriminación, garantizando que el proceso cuente con las mismas condiciones y facilidades para todos y cada uno de los pueblos respetando sus particularidades y diversidad tanto cultural como territorial.

En cuanto a las fuentes normativas, se detallan que tendrán carácter vinculante para el proceso de participación y consulta indígena, al menos las siguientes²⁴⁵: el derecho propio o consuetudinario de los pueblos originarios; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; el Convenio N° 169 de la OIT; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de

²⁴⁴ *Ibíd.*, Artículo 9.

²⁴⁵ Están enumeradas en: *Ibíd.*, Artículo 7.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el Convenio sobre la Diversidad Biológica; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas; la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; las Observaciones y Recomendaciones de los Comités de Tratados de Derechos Humanos y de las Relatorías Especiales de Derechos Humanos de Naciones Unidas; y las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y, otros instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables.

Por último, el Reglamento establece que los pueblos o naciones preexistentes -tal como están definidos en los instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas- serán considerados titulares del proceso de participación y consulta indígena. En concreto, se especifica que serán titulares del proceso²⁴⁶: las autoridades ancestrales y tradicionales; las comunidades de hecho y derecho, y otras formas tradicionales de organización; las asociaciones indígenas; toda forma de organización indígena con o sin personalidad jurídica; las personas naturales que se autoidentifiquen como pertenecientes a los pueblos y naciones preexistentes al Estado de Chile, y que, en el caso de los miembros del pueblo Rapa Nui, cuente con dicha calidad acreditada conforme a la ley respectiva.

3.2 Órganos de participación y consulta indígena

En el Reglamento se establece una estructura orgánica básica en la cual la Convención delega la conducción, diseño e implementación del proceso de participación y consulta indígena. Para ello, se crea un órgano de tipo político (CDPIP), mandatado para fomentar y apoyar el proceso, y un órgano técnico (SPCI) encargada de diseñar, ejecutar y llevar a cabo la participación y consulta en base a las recomendaciones de la CDPIP.²⁴⁷

- *Comisión de Derechos de los Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad*: la CDPIP estará integrada por 25 convencionales constituyentes, de los cuales 17 serán convencionales de escaños reservados de pueblos indígenas y 8 convencionales generales. Tiene la facultad de propiciar, acompañar y velar por un adecuado proceso de participación y consulta indígena, y de establecer acuerdos. Debe velar por la debida implementación del proceso de participación y consulta indígena durante el proceso constituyente, conforme a los principios y estándares definidos en el reglamento.

Debe emitir un informe fundado y razonado de la sistematización del proceso de consulta, consignando los acuerdos alcanzados entre la Convención y los pueblos indígenas. Tiene que realizar informes, basados en la participación indígena, con recomendaciones de propuesta de contenidos específicos sobre derechos de los

²⁴⁶ *Ibíd.*, Artículo 4.

²⁴⁷ *Ibíd.*, Artículos 11 a 17.

pueblos indígenas, para que sea valorado en su mérito en la deliberación en las comisiones temáticas. Asimismo, en base a las fuentes normativas y a los resultados del proceso, debe elaborar las propuestas de normas que conformarán el catálogo de derechos de los pueblos indígenas que se someterá a votación del Pleno de la Convención.

- *Secretaría de Participación y Consulta Indígena*: la SPCI será un órgano colegiado de carácter técnico, ejecutivo y plurinacional, que dependerá administrativamente de la Secretaría Técnica Constitucional, siendo una unidad especializada dentro de ella. Tendrá por finalidad asesorar a la Convención en materias de pueblos y naciones preexistentes e implementar la participación y consulta indígena, para lo que estará encargada de diseñar, ejecutar y llevar a cabo la participación y consulta, cumpliendo las recomendaciones que le imparta la CDPIP.

Se compondrá por personas de comprobada experiencia en procesos participativos y conocedores de la cultura y cosmovisión de los pueblos indígenas, contando a lo menos con una persona perteneciente a cada pueblo indígena. La integración debe ser propuesta por la Mesa Directiva al Pleno mediante un proceso transparente y objetivo; adicionalmente, podrá ser integrada por funcionarios/as de organismos del Estado, internacionales, Universidades, u otros, en comisión de servicio o colaboración, que cumplan con los requisitos establecidos.

3.3 Mecanismos de participación y consulta indígena

En este Reglamento se regula en detalle el proceso de participación y consulta indígena, identificando sus distintas etapas, como el mecanismo específico para el ejercicio de los derechos participatorios de los pueblos y naciones preexistentes. De manera complementaria, y en paralelo con lo establecido en el Reglamento de Participación Popular, se consagran otra serie de mecanismos de participación con pertinencia a las particularidades de los distintos pueblos.

•Proceso de participación y consulta

Se establece un procedimiento detallado, que consta de siete etapas, en las cuales los órganos establecidos por la Convención tienen que cumplir ciertos roles específicos, lo que se expone en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Etapas del Proceso de Participación y Consulta Indígena

ETAPA	CARACTERÍSTICAS
Difusión de información y educación sobre el proceso	Etapa permanente y continuada de participación constituyente e información, educación, capacitación, socialización, asesoría y fortalecimiento de capacidades.
Elaboración del documento base para el proceso	La CDPIP deberá elaborar un documento base para ser sometido al proceso de consulta con el fin de alcanzar acuerdos con los destinatarios del proceso.

<p>Diálogo y Deliberación propia</p>	<p>Los titulares del proceso se organizarán, deliberarán y decidirán conforme a sus instituciones y procedimientos propios. Es deber de la SPCI elaborar y difundir una guía orientativa mínima y comunicar oportunamente los resultados del proceso a la CDPIP.</p>
<p>Recepción y sistematización de los resultados del proceso</p>	<p>La SPCI dispondrá, con la debida antelación, las diferentes formas de recabar y recepcionar los resultados del proceso. En ella documentará, sistematizará y ordenará las propuestas, recomendaciones y acuerdos que hayan emanado del proceso.</p> <p>Con esos antecedentes, elaborará un Informe de Sistematización que pondrá a disposición de la CDPIP para que lo incorpore en el procedimiento de discusión de la norma constitucional.</p>
<p>Elaboración de Informe Sobre los Acuerdos Alcanzados</p>	<p>Sobre la base del Informe de Sistematización remitido por la SPCI, la CDPIP elaborará los Informes respectivos que serán entregados a las comisiones temáticas pertinentes. Los informes elaborados deberán ser aprobados por la mayoría simple de sus miembros.</p>
<p>Propuestas Normativas</p>	<p>La CDPIP podrá recibir, elaborar, debatir y formular normas e indicaciones relativas a los derechos de los pueblos indígenas, sus garantías e instituciones, respetando estrictamente los acuerdos a los que arribe con los pueblos. Estas propuestas deberán ser aprobadas por la CDPIP conforme a las reglas generales.</p>
<p>Información de resultados</p>	<p>La CDPIP deberá informar a los pueblos, sus organizaciones representativas, y demás destinatarios el resultado de cada etapa o iniciativa que lleve a cabo, y en especial lo relativo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ el informe base para la discusión; ▪ la compilación de las propuestas, recomendaciones y acuerdos arribadas en los procesos de participación y consulta; ▪ la propuesta de catálogo de derechos; ▪ los informes que serán remitidos a las comisiones respectivas

Fuente: Elaboración propia, en base al Artículo 19 del Reglamento de Participación y Consulta Indígena

- **Audiencias públicas**

Durante la deliberación de la CDPIP, se podrá recibir presentaciones o exposiciones de los temas de interés indígenas de los destinatarios de este reglamento y de cualquier otro interesado. Estas pueden ser presenciales o por medios telemáticos.

- **Derecho a organizarse y autoconvocarse**

Los titulares identificados en el Artículo 4 del Reglamento tendrán el derecho a organizarse y autoconvocarse conforme a instituciones propias de cada pueblo, para desarrollar un proceso participativo y propuestas indígenas.

- **Iniciativas constituyentes**

En ejercicio del derecho a participación indígena, los pueblos y naciones preexistentes al Estado de Chile podrán realizar iniciativas y propuestas de normas constitucionales a la Convención Constitucional por medio de sus instituciones propias.

Las iniciativas y propuestas deben cumplir con los requisitos formales establecidos en este reglamento y el reglamento general, y contar con los siguientes patrocinios.

En el caso de los pueblos Mapuche, Aimara y Diaguita, las iniciativas deberán contar con el patrocinio de a lo menos tres comunidades o cinco asociaciones indígenas registradas ante CONADI o un cacicazgo tradicional reconocido. También podrán patrocinar las iniciativas las organizaciones representativas de los pueblos indígenas que no estén inscritas, requiriéndose tres de ellas; y también podrán ser patrocinadas por a lo menos ciento veinte firmas de personas que pertenezcan a los pueblos o naciones preexistentes al Estado.

En el caso de los demás pueblos, bastará el patrocinio de una sola comunidad, asociación registrada u organización indígena no registrada; o bien, de a lo menos sesenta firmas de personas que tengan acreditada la calidad indígena del mismo pueblo.

Las iniciativas y propuestas efectuadas y recepcionadas, en el proceso de participación indígena, serán recolectadas y sistematizadas, de acuerdo al sistema que desarrolle la SPCI, sistema que será puesto oportunamente a disposición de la CDPIP.

- **Semana territorial**

Cada convencional por escaños reservados podrá hacer uso de una semana territorial al mes, para reunirse con organizaciones indígenas pertenecientes a su pueblo, autoridades tradicionales, comunidades u otras organizaciones con el fin de promover la participación en el proceso constituyente.

Conclusiones

Tras haber presentado los distintos mecanismos de participación previstos en el proceso de elaboración de la nueva Constitución en el proceso constituyente chileno, es importante analizar el tipo de intensidad participatoria implicada en cada caso. En ese sentido, la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) elaboró una matriz participatoria que identifica esos distintos niveles de intensidad en relación con los propósitos específicos con que se establece cada uno de los mecanismos. En

ese sentido, cada tipo de modalidad de participación se define en base a la meta o propósito específico con que se busca involucrar a la ciudadanía, y la promesa que las autoridades hacen a los potenciales participantes sobre la consideración que se dará a sus aportes.²⁴⁸

Por lo demás, cuando se despliega una batería amplia de mecanismos, cada uno con sus metas específicas, es relevante considerarlos en conjunto en cuanto a su potencial para incorporar las perspectivas de la ciudadanía en un proceso decisorio, en este caso de carácter constituyente. Por ello, en el cuadro que cierra este documento se ubican en la matriz de la IAP2 los distintos mecanismos que operarán en el proceso de elaboración constitucional, tanto durante el funcionamiento de la Convención como con posterioridad, al momento de aprobar el texto que ésta proponga a la ciudadanía en el plebiscito de salida.

Cuadro 2. Mecanismos participatorios de la Convención, según la Matriz de IAP2

	Meta o propósito de la participación	Reglamento de participación popular constituyente	Reglamento de participación y consulta indígena
INFORMAR	Proporcionar información equilibrada y objetiva al público, para ayudarlo a entender el problema, las alternativas, oportunidades y/o soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma Digital • Cuenta popular constituyente²⁴⁹ • Oficinas Territoriales Constituyentes • Semana territorial • Educación Popular Constituyente 	<ul style="list-style-type: none"> • Semana territorial
CONSULTAR	Recibir opiniones y comentarios del público sobre análisis, alternativas y/o decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Encuentros autoconvocados • Audiencias públicas obligatorias • Uso insumos y recursos de procesos previos (2016, 2019, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencias públicas • Encuentros autoconvocados

²⁴⁸ En base a la Matriz de la Participación Pública propuesta por la *International Association for Public Participation* (IAP2) en 2007, que se resume en: FERRERO, Mariano, HOEHN, Marek y RIVERA, Felipe, *Participación ciudadana*, Serie Estudios N° 08-14, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, Noviembre 2014, pp. 9-12.

²⁴⁹ Mecanismo de carácter primordialmente informativo, aunque incluye un componente consultivo.

INVOLUCRAR	Trabajar directamente con el público durante todo el proceso para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones se entiendan y consideren de un modo cabal	<ul style="list-style-type: none"> • Jornadas Nacionales de Deliberación • Foros Deliberativos • Cabildos Comunales 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de participación y consulta
COLABORAR	Asociarse con el público en cada aspecto de la decisión, incluyendo la elaboración de alternativas y la identificación de la solución preferida	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa popular de normas 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas constituyentes
EMPODERAR	Poner en manos del público la toma de la decisión definitiva	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito intermedio dirimente • Plebiscito de salida (ratificatorio) 	

Fuente: Elaboración propia