

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/320011742>

Los «diálogos ciudadanos» Chile ante el giro deliberativo

Book · January 2017

CITATIONS

16

READS

1,027

2 authors:



[Francisco Soto](#)

University of Chile

40 PUBLICATIONS 305 CITATIONS

SEE PROFILE



[Yanina Welp](#)

Graduate Institute of International and Development Studies

172 PUBLICATIONS 1,336 CITATIONS

SEE PROFILE

Los «diálogos ciudadanos»

Chile ante el giro deliberativo

Francisco Soto
Yanina Welp

Lom
PALABRA DE LA LENGUA
YÁMANA QUE SIGNIFICA
Sol

Welp, Yanina

Los diálogos ciudadanos: Chile ante el giro deliberativo
[texto impreso] / Yanina Welp; Francisco Soto Barrientos.–
1ª ed. .– Santiago: LOM ediciones, 2017.
226 p.: 21,5 x 14 cm. (Colección Ciencias Sociales y Humanas).

ISBN: 978-956-00-976-0

1. Chile - Condiciones Sociales - Opinión Pública
 2. Chile - Política y Gobierno - Opinión Pública
- I. Título. II. Serie

Dewey: 330.983 .– cdd 21

Cutter: W457d

FUENTE: Agencia Catalográfica Chilena

© **LOM EDICIONES**

Primera edición, xxx 2017
Impreso en 1.000 ejemplares

ISBN: 978-956-00-0976-0

RPI: XXXX

Las publicaciones del área de
Ciencias Sociales y Humanas de LOM ediciones
han sido sometidas a referato externo.

EDICIÓN, DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
LOM ediciones. Concha y Toro 23, Santiago
TELÉFONO: (56-2) 2860 68 00
lom@lom.cl | www.lom.cl

DISEÑO DE COLECCIÓN Estudio Navaja

Tipografía: *Karmina*

IMPRESO EN LOS TALLERES DE LOM
Miguel de Atero 2888, Quinta Normal

Impreso en Santiago de Chile

Los «diálogos ciudadanos»

Chile ante el giro deliberativo

Francisco Soto
Yanina Welp



Política | CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS

Índice

Agradecimientos | 11

Prólogo | 13

Chile ante el giro deliberativo | 31

CAPÍTULO 1

El avance de los mecanismos de participación directa en el mundo | 43

- 1.1. La expansión global de mecanismos de participación directa | 44
- 1.2. El excepcional sistema suizo de democracia semidirecta | 47
- 1.3. Los acuerdos y desacuerdos de la Unión Europea | 53
- 1.4. La experiencia americana con los MDD | 57
- 1.5. El despliegue de la «democracia participativa» | 60
- 1.6. Una hoja de ruta para la participación ciudadana | 62

CAPÍTULO 2

**La Constitución en la transición:
la experiencia de España, Brasil, Chile y Polonia | 65**

- 2.1. El divorcio entre los principios normativos y la realidad | 66
- 2.2. La transición a la democracia | 70
- 2.3. Características del proceso constituyente | 82
- 2.4. El rol asignado a la ciudadanía | 86

CAPÍTULO 3

La participación política y la Constitución de 1980 | 89

- 3.1. La preeminencia de la participación electoral | 90
- 3.2. El debate actual | 99
- 3.3. El proyecto de reforma al capítulo XV | 107

CAPÍTULO 4

**Orígenes y mitos de la asamblea constituyente:
la experiencia latinoamericana | 111**

- 4.1. La génesis de la Asamblea Constituyente | 111
- 4.2. La experiencia latinoamericana | 117
- 4.3. Características de la regulación

constitucional en Latinoamérica | 128

4.4. ¿Una Asamblea Constituyente para Chile? | 130

CAPÍTULO 5

La participación ciudadana en procesos constituyentes | 137

5.1. El tiempo y la forma de la participación ciudadana | 137

5.2. La deliberación ciudadana en procesos constituyentes | 142

5.3. Experiencias constituyentes participativas
en los países andinos | 144

5.4. Europa: constituyentes participativas en tiempos de crisis | 158

5.5. Lecciones y retos de la participación
en procesos constituyentes | 161

CAPÍTULO 6

Diálogos ciudadanos | 165

6.1. Los diálogos ciudadanos | 166

6.2. Las etapas de los diálogos | 170

6.3. Los actores involucrados | 176

6.4. Las discusiones generadas durante el proceso | 186

6.5. El aporte deliberativo de los diálogos | 189

CAPÍTULO 7

Hoja de ruta | 195

7.1. ¿Cómo promover el reemplazo constitucional? | 195

7.2. ¿Por qué una Asamblea Constituyente
es la mejor opción para elaborar una nueva constitución? | 196

7.3. Mecanismos participativos para el proceso constituyente | 197

7.4. ¿Qué mecanismos participativos debería incluir
la nueva constitución? | 199

7.5. ¿Qué aportan los diálogos ciudadanos? | 203

Referencias Bibliográficas | 207

A la Memoria de Mario Soto Moraga

Agradecimientos

Este libro se ha realizado en el marco de dos proyectos de investigación, uno desarrollado en Chile, denominado «Hacia una teoría de la receptividad deliberativa en procesos constituyentes. Los Diálogos ciudadanos en perspectiva comparada», financiado por el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt), número 1170362/2017 y otro implementado en España, titulado «Interacción entre representación y participación en la producción normativa», adjudicado por la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (Der2015-68160-C3-3-Pineco/Feder/2016) y que dirige el profesor Josep María Castellá, director del Grupo de Estudios sobre Constitucionalismo y Democracia (GEDECO), al quien agradecemos el prólogo de esta obra.

Queremos agradecer también a numerosos colegas que directa e indirectamente han contribuido con este volumen que busca contextualizar y analizar la experiencia chilena con los “Diálogos ciudadanos”. En especial, queremos mencionar a los investigadores del Center for Research on Direct Democracy, Nina Massüger, Fernando Méndez, Uwe Serdült y Jonathan Wheatley. También queremos mencionar a Gabriel Negretto y Sumit Bisarya, que además de tener trabajos sumamente inspiradores organizaron un encuentro en Chile, en octubre de 2014, que nos permitió profundizar en una discusión que veníamos teniendo virtualmente e iniciar este proyecto. Más cerca en el tiempo, hemos tenido oportunidad de ampliar nuestra visión de la deliberación a través de conversaciones mantenidas con Constanza Ihnen, Salvador Millaleo y Gastón Gómez. Hemos mantenido intercambios más puntuales, pero igual de productivos, sobre muchos de los aspectos involucrados en la discusión de un

proceso deliberativo como el que se desarrolló en Chile con los «Diálogos ciudadanos» con académicos y responsables políticos entre los que no podemos dejar de mencionar a Pamela Figueroa, Tomás Jordán, Jaime López, Sebastián Linares, Nina Massüger, Claudia Heiss, Orestes Suárez Antón, Nathaly Mancilla, Pablo Ruiz-Tagle y Julián González.

Agradecemos la comprensión y apoyo de nuestras parejas, Daniela y Félix. También a nuestros no tan comprensivos hijos, Vicente, Santiago y Cristóbal; Mora y Mateo. Fotos y anécdotas de ellos animaron nuestras charlas y reflexiones cotidianas.

A todos ellos nuestro más sincero reconocimiento. Los errores corren por nuestra cuenta.

Prólogo

I. En el Evangelio según San Juan hay un diálogo conocido entre Jesús y Tomás: «Adonde voy yo ya sabéis el camino». Tomás le dice: “Señor, no sabemos adónde vas, ¿cómo podemos saber el camino?”» (XIV, 4-5). Esta respuesta es la que dicta el sentido común: para saber el camino necesitamos saber a dónde se quiere ir. En la reforma constitucional las cosas son distintas. Incluso antes de plantearse los objetivos y contenidos de una revisión, conocemos el procedimiento que habría que seguir, porque está previsto en la constitución misma. Diferente suele ser el caso de la aprobación de una nueva constitución, para la que no hay procedimiento establecido a seguir; en tal caso sí que está clara la meta a alcanzar: la sustitución de una constitución por otra, de una forma de estado y de gobierno por otras.

La reforma constitucional es un tema clásico de estudio del Derecho Constitucional. La mayoría de los estudios suelen centrarse en los contenidos a modificar, las propuestas de reforma y la razón de ser de unos y otras. Esto es, en el qué, el por qué y el para qué de la revisión. En cambio, la cuestión del procedimiento de la reforma, o el cómo, acostumbra a ocupar un lugar secundario en los debates académicos y políticos. Menor aún si de cambiar la constitución se trata. Y, sin embargo, tan importante como la meta es el camino que lleva a ella, sea la reforma, sea el cambio de constitución.

De esta consideración parten Francisco Soto y Yanina Welp en la obra que se presenta. Es el relato que detalla y contextualiza una experiencia reciente de deliberación ciudadana, que ha tenido lugar en Chile en el año 2016 y que ha supuesto la apertura de un debate público sobre el «reemplazo» constitucional: los llamados «diálogos ciudadanos». Por una parte, estos diálogos introducen una forma

novedosa de participación ciudadana en el cambio constitucional, bien distinta de la participación clásica basada sobre todo en el referendo de ratificación del proyecto ya aprobado, además de la posible iniciativa popular de reforma, en algunos casos. De este modo, entran en juego en el proceso de reforma o cambio constitucional, instrumentos de democracia participativa y deliberativa, además de los de democracia directa y, por supuesto, representativa. Por otra parte, la utilización por Soto y Welp del término «reemplazo» constitucional permite centrar la atención en el instrumento participativo mismo (y en menor medida en las propuestas –generalmente abiertas– en cuanto a valores, principios, derechos e instituciones a incorporar en la Constitución que se han suscitado en los diálogos y que se han plasmado en las Bases ciudadanas o conclusiones).

De este modo, se soslaya en esta primera etapa, o fase previa de la revisión constitucional, la cuestión jurídica y política fundamental acerca de la forma que ha de revestir el cambio constitucional proyectado: si ha de ser una reforma –parcial o total– de la Constitución vigente de 1980 (ya reformada profundamente durante el periodo democrático) o ha de dar lugar a la elaboración de una nueva constitución. Respecto de la forma del cambio constitucional se han barajado en Chile diversas hipótesis sobre cómo afrontarlo: ya sea a partir del impulso presidencial a través de un plebiscito, ya de la creación de una comisión redactora o, incluso, de la elección de una Asamblea constituyente, en cuyo último caso debería añadirse un nuevo capítulo a la Constitución vigente. Asimismo, se plantea si el plan de reemplazo ha de concretarse en reformas graduales y sucesivas o en un cambio concentrado en un sólo momento y acto.

La opción de los autores –un jurista y una politóloga– de dejar en un segundo plano en su análisis la cuestión de la forma jurídica en que se ha de concretar el reemplazo y concentrarse en el cambio constitucional mismo se justifica por la incertidumbre sobre el camino a seguir en la revisión, el cual concita más división que acuerdo en Chile. Esta es una perspectiva habitual en los estudios politológicos sobre *Constitution making*, los cuales pueden tratar de manera conjunta fenómenos de participación en la reforma constitucional (Irlanda), en la elaboración de una nueva constitución (Islandia) y hasta reformas legales, aunque materialmente constitucionales, como

la electoral (Canadá). Dicha perspectiva sorprende de entrada a los constitucionalistas, porque estamos más apegados a las categorías de la Teoría Constitucional y del Derecho Constitucional positivo. Por ello, en estas páginas preliminares se opta por distinguir la reforma de la ruptura constitucional.

Efectivamente, está por verse qué pasos se seguirán a partir de ahora en Chile, y que en buena medida dependen de los resultados de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2017. Esto es, si se impondrá la lógica de la ruptura sobre la de la reforma o viceversa; si se llevará a cabo una reforma constitucional en dos pasos o en un sólo acto: el primero para modificar –y flexibilizar– el procedimiento de reforma, para después abordar la reforma de los contenidos; el papel que desarrollará el Parlamento y la Presidencia; y, no menos importante, lo «vinculado» que se sentirá el Congreso a la fase participativa llevada a cabo hasta ahora. Con independencia de las respuestas que se vayan ofreciendo a estas y otras cuestiones, en definitiva, a cuál sea el desenlace final del proceso de revisión iniciado, los «diálogos ciudadanos» constituyen una experiencia que en sí misma tiene la suficiente entidad propia para estudiarla, darla a conocer y discutirla. A ello contribuye, sin duda, esta obra.

Los «diálogos ciudadanos» se insertan en lo que Pablo Ruiz-Tagle ha denominado, tomándolo prestado de Bruce Ackerman (en *We the people*, II, 1998), un «nuevo momento constitucional» para Chile o periodo extraordinario de grandes reformas en el sistema político y social, que debería desembocar en la «sexta república» (Cinco Repúblicas y una tradición, 2016). La iniciativa, se debe a la Presidenta de la República Michelle Bachelet –por tanto es *top-down*– la cual fijó, desde el inicio de su segundo mandato, como una de las prioridades políticas la elaboración de una nueva constitución. Para ello, creó una comisión asesora presidencial, el Consejo de Observadores (anunciado el 13 de octubre de 2015), con el encargo de que actuase como impulsor y mantenedor de unos diálogos ciudadanos o foros participativos. En ellos han participado más de 100.000 chilenos mayores de 16 años, que viven en el país o residen en el extranjero, y que voluntariamente han dedicado una parte de su tiempo a conversar sobre qué valores y qué contenidos desean para la constitución de su país. Tan o más importante que las conclusiones

a las que han llegado ha sido el mismo hecho de poner en marcha dichos diálogos. En esto el procedimiento ha sido *bottom-up*: grupos espontáneos de ciudadanos en cada ciudad y pueblo (denominados «Encuentros locales autoconvocados», ELA), luego a nivel provincial y, luego, regional. Un comité de sistematización iba ordenando las propuestas a lo largo del proceso, y al final del mismo, el Consejo de Observadores redactó y presentó a la opinión pública las «Bases ciudadanas» (2017).

Los diálogos ciudadanos no están previstos en el procedimiento de reforma constitucional fijado en la Ley Fundamental (capítulo XV), pero son compatibles con el mismo, en la medida que confluyan en dicho procedimiento (o en otro que se pudiera crear siguiendo el procedimiento vigente). Caso contrario significarían el punto de arranque de una nueva legalidad constitucional.

La experiencia, sucintamente recordada, es original, relevante y controvertida al mismo tiempo. Soto y Welp resaltan su originalidad respecto de otras que se han llevado a la práctica, con parecido propósito en varios países, y respecto de otros procesos constituyentes previos en Chile: además de la indefinición sobre si se estaba preparando la reforma o el cambio de constitución, cabe destacar el hecho de que la participación en los diálogos ciudadanos fuese voluntaria o que su organización y celebración se produjera al margen de los partidos. De ahí la relevancia de la experiencia en cuanto tal, que ha propiciado la discusión sobre prioridades constitucionales de una parte considerable de la población, con independencia de la incidencia efectiva que pueda tener en el desarrollo ulterior de la revisión constitucional. No se esconde la controversia política y social ocasionada por la puesta en marcha de esta experiencia (por el número de participantes implicados, por las suspicacias y la no participación de gran parte de la oposición política, por algunas de las propuestas formuladas). A pesar de ello, los autores resaltan lo que ha aportado de valioso y la dinámica ilusionante que ha generado en un sector de la población chilena, cada vez más alejada de las cuestiones políticas.

En general, podemos ver que la relación entre experiencias participativas en el cambio constitucional y controversia política es directamente proporcional a la percepción por sectores considerables de la opinión pública de la asociación de dichas experiencias con

un cambio de régimen político. Por el contrario, cuando dichos instrumentos deliberativos se insertan en un proceso acordado de reforma pueden actuar como un elemento indiscutido de legitimación social de la misma.

La experiencia chilena de los «diálogos ciudadanos» es puesta en relación en el libro con otras, sobre todo de Latinoamérica, sobre las que ya empezamos a disponer de la perspectiva adecuada para enjuiciarlas y sacar lecciones aplicables al caso chileno. Los dos autores muestran tanto el amplio conocimiento de primera mano de lo sucedido en Chile (Francisco Soto es miembro del Consejo de Observadores) como los distintos precedentes latinoamericanos (que Yanina Welp lleva años estudiando rigurosamente). Lo anterior se inserta en el marco teórico de la participación ciudadana en el cambio constitucional, al que ambos autores vienen dedicando los esfuerzos de su labor investigadora. Dicha tarea se ha llevado a cabo en el marco de varios proyectos de investigación competitivos en Chile (FONDECYT) y en España (MINECO), en los que han participado académicos e investigadores de varias universidades europeas y chilenas. Esta obra se adscribe en esa línea de estudio y en las actividades del Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO). Es un motivo de satisfacción ver parte de los frutos de una tarea tan ambiciosa como oportuna.

II. En relación con la reforma constitucional, las constituciones incorporan un capítulo con los pasos a seguir, más o menos detallados: los sujetos que ostentan la iniciativa, las instituciones que van a intervenir a lo largo del proceso (además de las dos cámaras del Parlamento, el presidente de la República, las asambleas territoriales, el Tribunal Constitucional, por citar las más reiteradas en la experiencia comparada) y las mayorías requeridas para su aprobación en las Cámaras ($\frac{2}{3}$ en Alemania, Chile y otros muchos países), si y cuándo ha de intervenir el cuerpo electoral en referendo (considerado como un todo en el Estado o con exigencia de doble mayoría a nivel nacional y de cantones, como en Suiza), y, por último, los límites materiales y/o circunstanciales de la reforma.

La explicitación del procedimiento de reforma en la Constitución y el carácter rígido de la misma constituyen la garantía política de su carácter consensuado e integrador y la garantía jurídica de su fuerza

normativa superior. De ese modo, se da satisfacción a un objetivo fundamental en la teoría y en las experiencias constitucionales que beben de las dos grandes revoluciones del s. XVIII, la americana y la francesa: dejar fuera del alcance de la mayoría política de turno a la Constitución misma, favoreciendo un consenso amplio para su reforma, similar al de su aprobación. E incluso, en caso de lograrse un pacto amplio entre las varias fuerzas políticas, la previsión del procedimiento de reforma embrida y limita la capacidad de actuación de las mismas, al someterlas a unas reglas y contrapoderes (es lo que ocurre cuando la minoría puede solicitar un referendo o cuando en Estados federales se requiere el consentimiento de la mayoría de entidades territoriales, o cuando el Tribunal Constitucional está llamado a intervenir sobre la reforma y sus límites). A esto se refería J. Elster cuando aludía a que el pueblo se autoimpone frenos para no sucumbir a los cantos de sirena («Forces and mechanisms in the Constitution-making process», 1995). De este modo, el procedimiento de reforma es el instrumento que permite dar cumplimiento al doble fin de la reforma, como nos recuerdan grandes estudiosos de la misma como Pedro de Vega. Esto es, que la Constitución mantenga su fuerza de obligar en el tiempo –y la perdurabilidad y la estabilidad son valores no desdeñables en la organización de una comunidad política– a la vez que posibilite y encauce la adecuación a las demandas sociales sobrevenidas, sin alterar las bases sobre las que se erige la Constitución misma y en las que se identifica.

Pero no todo está previsto en el procedimiento de reforma constitucionalmente establecido. Queda un margen para la regulación en leyes ordinarias y en los reglamentos parlamentarios (sobre todo): el uso de unos procedimientos legislativos u otros para el debate, por ejemplo. Incluso a veces, por norma de rango constitucional, se puede crear un procedimiento *ad hoc*, para una reforma en concreto, que sustituya al procedimiento general fijado en la Constitución (en Italia se ha utilizado alguna vez a través de la aprobación de leyes constitucionales, y se intentó por última vez en 2013, sin llegar a buen puerto).

Al mismo tiempo, antes o durante el curso del procedimiento de reforma, pueden tener lugar actos e intervenciones *praeter constitutionem*. Así, hay larga tradición de encargar a comisiones

de expertos la elaboración de un proyecto de reforma o de que planteen lo que necesita ser reformado y formulen propuestas (así, en Italia, con la comisión de «sabios» constitucionalistas creada por el primer ministro Letta, en 2013) o a algún órgano consultivo (en España el Consejo de Estado llevó a cabo un informe sobre la reforma constitucional en 2006 a petición del gobierno Rodríguez Zapatero), o judicial, con funciones también consultivas (los dictámenes o *reference* de la Corte Suprema de Canadá, como el dedicado a la reforma del Senado en 2014).

Más novedosa –y menos tratada, cuando no rechazada, por la doctrina constitucionalista clásica– resulta la participación de ciudadanos y grupos sociales en la reforma, además de la ratificación en referendo por el pueblo, ya sea formulando una propuesta (iniciativa popular), ya interviniendo en alguna fase del debate. El juicio sobre la idoneidad de instrumentos de este tipo nos parece que ha de tener en cuenta principalmente si los mismos complementan o, por el contrario, menoscaban el procedimiento constitucionalmente establecido, y por tanto, el locus y el papel primordial del Parlamento en la discusión y en la aprobación de la reforma. Sobre esto ha insistido reiteradamente la Comisión de Venecia del Consejo de Europa (Report on Constitutional Amendment, CDL-AD (2010) 001, n. 183).

De este modo, se puede trasladar al plano de la reforma constitucional el debate sobre la relación que en una democracia ha de existir entre las instituciones de democracia representativa, de democracia directa y de democracia participativa. También en la reforma constitucional, cabe argumentar la superioridad de la democracia representativa en los términos expuestos ya por E. W. Böckenförde (en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, 2000), ya que «[l]a democracia representativa es ciertamente tan legítima como la democracia directa en asuntos como estos [reforma constitucional], y puede frecuentemente ser el procedimiento más adecuado para una discusión en profundidad y análisis» (Report on Constitutional Amendment, n. 185). Democracia directa y democracia participativa son complementarias de la democracia representativa, aunque lo sean de modo distinto el referendo y las figuras participativas. Así pues, hay que partir de la distinción entre ambos tipos de participación directa del pueblo en los procedimientos de reforma.

Por un lado, el modelo clásico, cuando se da –porque en Alemania, Bélgica o México no está previsto que se dé en coherencia con el carácter eminentemente representativo de sus democracias– se suele plasmar en el referendo de ratificación final del proyecto de reforma. Este puede ser preceptivo para toda reforma (Japón) o sólo si se cumplen unos requisitos, sea del tipo de reforma de que se trate (la total o de partes fundamentales en España), sea como instrumento en manos de ciertos grupos: las minorías parlamentarias (España, procedimiento ordinario para el resto de preceptos) o, además de ellas, de unas cuantas asambleas regionales o de una fracción del cuerpo electoral (Italia). El pueblo, como se ha visto recientemente en este último país (4 de diciembre, 2016), tiene en sus manos avalar o no la reforma aprobada por el Parlamento. En Suiza, el cuerpo electoral es llamado a las urnas a instancia de una minoría de ciudadanos. De este modo, el pueblo asume la tarea de controlar las decisiones constitucionales provenientes de las instituciones políticas suizas y una fracción del mismo cuerpo electoral, la de poner en la agenda de la discusión constitucional un determinado asunto.

Por otro lado, el pueblo puede participar en la reforma constitucional a través de instrumentos de participación y deliberación ciudadana. En algunos países, en los últimos años, se ha completado el procedimiento de reforma previsto con la incorporación de mecanismos de democracia participativa que complementan los de democracia representativa y directa. Es un modelo emergente. Así, el pueblo puede intervenir a través de la participación en la comisión redactora, en foros participativos (como los «diálogos ciudadanos»), o en comparecencias de representantes de grupos de interés etc. a lo largo del procedimiento o antes de ponerlo en marcha. Este tipo de participación no da lugar a un resultado determinante para la aprobación de la reforma misma, a diferencia del referendo (y, por supuesto, de la aprobación por el Parlamento). Además, esas formas de democracia participativa y deliberativa, también a diferencia del referendo, no suelen estar previstas en el procedimiento establecido por la Constitución, de modo que puede articularse de manera flexible, y su creación depende de la voluntad política de los redactores del proyecto de reforma en cada momento.

La presencia de estos últimos instrumentos participativos no suele plantear un choque entre pueblo e instituciones, porque su presencia o su ausencia no altera la relación entre los sujetos y poderes que intervienen en la reforma constitucional, en contraste con lo que sucede con el referendo. En efecto, en dicho último caso estamos ante una relación tan importante (Parlamento-cuerpo electoral) que está constitucionalmente perfilada, ex ante, y no se puede alterar sobre la marcha (por ejemplo, introduciendo un referendo en el momento inicial de la reforma, a modo de impulso y como aval para unas orientaciones determinadas, en cuyo caso normalmente se reforzaría al gobierno, dando lugar a una especie de «bonapartismo constitucional», en palabras expresivas de Ruiz-Tagle, 2016).

Los autores advierten la existencia de grandes diferencias entre las experiencias participativas en la revisión constitucional habidas hasta la fecha. En unas se encomienda la elaboración de un proyecto de reforma directamente a un grupo reducido de ciudadanos –sea elegidos por sorteo, sea designados por los partidos o de forma mixta; de acuerdo con ciertos criterios para hacer más representativa sociológicamente la muestra; con o sin expertos entre ellos–. Es lo que ha ocurrido en 2014, en Irlanda (además del carácter preceptivo del referendo en toda reforma constitucional al final del proceso). Recientemente, en Grecia se ha puesto en marcha una comisión para elaborar una propuesta de reforma constitucional. En otros casos, además de llamar a expertos para que preparen el terreno de la reforma al Parlamento, se abrieron unas consultas a la ciudadanía para que pudiese formular sus propuestas (Italia en 2014). En Georgia, una comisión formada por parlamentarios, por expertos y por representantes de la sociedad civil organizada –ONGs, grupos de defensa de los derechos fundamentales, etc.– han elaborado un proyecto de reforma, que antes de su discusión y aprobación en el Parlamento, se somete a audiencias públicas a lo largo y ancho del país (mayo, 2017).

En Italia o en España sendos tribunales constitucionales han admitido la validez de ciertas intervenciones añadidas al procedimiento de reforma, pero no un referendo propositivo de la reforma o, en el caso español, una iniciativa popular de reforma, constitucionalmente no contemplada (STC 76/1994). En palabras del Alto Tribunal español,

en relación con el proceso secesionista catalán, se han de distinguir los actos preparatorios respecto del procedimiento de reforma propiamente dicho (STC 42/2014, FJ 4). De este modo, el Tribunal da a entender que antes de iniciar este último, cabría la realización de determinados «actos». Pero no aclara qué tipo de actos son admisibles en la fase preparatoria, sólo que deberán respetar los principios y demás preceptos constitucionales. De la STC 31/2015, parece deducirse que entre dichos actos previos no puede figurar una consulta popular de tipo referendario con una finalidad prospectiva (como se ha defendido por los partidarios de organizar una consulta en Cataluña antes de que el Parlamento catalán presentara una propuesta de reforma constitucional al Congreso). A una conclusión semejante llega la Corte italiana, ya que dicho referendo rompería los equilibrios entre las instituciones que intervienen en la reforma, sometiendo al Parlamento a una gran presión de la voluntad popular.

A la luz de lo que se acaba de señalar, se puede ya concluir que el «proceso» de reforma es más amplio que el procedimiento de reforma constitucionalmente establecido y no se agota con la observancia –necesaria, ciertamente– del mismo y de lo que este persigue: un gran acuerdo político entorno a lo que se reforma. Además, puede englobar formas de participación de expertos, instituciones y de la misma ciudadanía, no previstas en el procedimiento, que se promueven en un momento dado por razones de oportunidad política y con el fin de ampliar la legitimación social de la reforma que se quiere sacar adelante. Por último, todo el proceso debe ser conforme a Derecho. De este modo, el proceso de reforma procura legitimidad política, jurídica y social a la modificación de la constitución.

III. Diferente de los cambios *en* la constitución es el cambio *de* constitución. En este caso, y a diferencia de la reforma, las constituciones no suelen indicar nada sobre su derogación ni prevén normas para transitar de una constitución a otra que la reemplace. Las constituciones se limitan a hacer patente el autor –el poder constituyente– normalmente en el preámbulo –«We the people» en la Constitución de Estados Unidos de 1787; la «nación española» en la de 1978–. Los constitucionalistas no acostumbran a ir mucho más allá ante la ausencia de parámetros normativos claros con los que examinar los procesos constituyentes, a diferencia de los de

reforma; sin embargo es un campo abonado para los estudios de ciencia política y de teoría constitucional.

En el constitucionalismo racional-normativo (en expresión conocida de García-Pelayo) o liberal-democrático, que se va consolidando en el s. XX, la ruptura y cambio de constitución es la *ultima ratio*, que suele emerger en momentos extraordinarios. Ello no era así en el constitucionalismo político del s. XIX, en el que las constituciones cambiaban con el cambio de gobierno. Eran constituciones de partido, duraban poco y las rupturas constitucionales predominaban sobre las reformas. De ahí la sucesión de constituciones en España, Francia y bastantes naciones iberoamericanas.

Últimamente, han aparecido constituciones –en Latinoamérica particularmente– que regulan la Asamblea Constituyente para el cambio total de constitución. Es un intento de insertar la democracia revolucionaria en la democracia constitucional. O de constitucionalizar la revolución, de «domesticarla». Hay ya algunas experiencias al respecto, con resultados no homogéneos entre sí. Quizás, el sólo hecho de disponer un cauce en la constitución para el cambio total o un procedimiento especial, como es la Asamblea Constituyente, previene el desbordamiento constitucional y contribuye a que al final prevalezca la reforma, por importante que sea, sobre la ruptura constitucional. Pero no faltan ejemplos, como el reciente de Venezuela, en que se invoca la Asamblea Constituyente para consagrar un régimen que poco o nada tiene que ver ya con el modelo constitucional y democrático.

Ahora bien, que no suela haber normas escritas sobre la elaboración de una constitución no significa que se pueda llevar a cabo de cualquier modo. Hay que encontrar los principios que han de orientar este proceso a la luz de experiencias e ideas. Se suele partir de dos premisas teóricas: 1) el poder constituyente del pueblo como poder total, soberano, sin límites; y 2) el poder constituyente como poder radicalmente diferente de los poderes constituidos, en los que el pueblo interviene a través de los representantes.

En mi opinión, por otro lado nada original, ninguna de las dos premisas es cierta. En el primer supuesto porque, como observó Pedro de Vega en su imprescindible obra *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente* (1985), la elaboración de la constitución –como en su opinión la reforma– está sometida

a límites. No sólo los condicionantes que derivan de la realidad concreta –ninguna constitución se elabora en un laboratorio en condiciones ideales: piénsese en la Constitución japonesa de 1946, elaborada por los juristas de las fuerzas de ocupación del general MacArthur, o las imposiciones de las potencias vencedoras a la Ley Fundamental de Bonn en 1949 (consumada ya la división de Alemania que había decretado Stalin). También, hay limitaciones jurídico-políticas substantivas derivadas del entorno nacional e internacional: no sería imaginable, ni la comunidad internacional aceptaría hoy, una constitución que no respetara el núcleo básico de los derechos humanos y el Estado de Derecho. Los autores de una constitución no actúan como divinidades omnipotentes, sino que son hijos de un tiempo y de unas circunstancias. También de unas decisiones previas (por ejemplo el resultado del referendo sobre la Jefatura del Estado en Italia en 1946), de las que no pueden permanecer al margen. La elección de la Asamblea o la elaboración del texto están sujetas a normas electorales, a reglamentos parlamentarios, a leyes «puente» (como la Ley para la Reforma Política española de 1977), o a constituciones provisionales (Weimar 1919).

Tampoco faltan parámetros a seguir, y con los que se puede evaluar el procedimiento de elaboración *ex novo* de una constitución (además del juicio que se pueda efectuar sobre el contenido de la nueva norma suprema). Algunos de ellos son comunes al proceso de reforma: el respeto del principio democrático y pluralista en la elección de la Asamblea Constituyente; la garantía de los derechos fundamentales y de las minorías en los debates constituyentes; la primacía del Parlamento como la sede idónea para la discusión y aprobación, sin perjuicio de la posible participación en la elaboración de otras instituciones –comenzando por el Presidente– y grupos ciudadanos... En definitiva, hay unos límites de procedimiento, que pretenden un debate plural, con garantías para las minorías y un acuerdo amplio.

En segundo lugar, tampoco es cierto que la constitución sea obra del «pueblo», que actúa por sí mismo, sin mediaciones representativas e institucionales en el momento de la elaboración de la constitución. Como advertiera González Encinar (REDC n. 17, 1986) –y los autores de esta obra, creo que en lo fundamental no discrepan de esta opinión– la constitución la hacen sustancialmente los partidos, con posiciones

divergentes, los cuales han de alcanzar un consenso en el seno de las instituciones representativas. El pueblo interviene directamente, si es que lo hace, en su ratificación a través del referendo y siguiendo otros cauces participativos a lo largo del proceso, como ya se ha indicado respecto a la reforma. Se diluye así la diferencia entre la forma de actuación de los poderes ordinarios y del poder constituyente.

¿Quién elabora entonces las constituciones? El gobierno y sus expertos (caso de la Constitución francesa de 1958); una comisión del Parlamento, sea o no formalmente constituyente, que formaliza el pacto entre partidos (la Constitución italiana de 1947 y la española de 1978); o una Convención o Asamblea especial (Bolivia en 2007). No son opciones excluyentes entre sí y en cada proceso constituyente suelen participar varios actores e instituciones a lo largo del mismo. Otra cosa es que en cada caso destaca el protagonismo de alguno de ellos.

El pueblo acostumbra a intervenir directamente al final del proceso, a través del referendo (vinculante), expresando la última palabra sobre la propuesta de constitución (casos español de 1978, francés de 1958 o boliviano de 2009, pero no el pueblo alemán o el italiano en la postguerra, ni en las constituciones anteriores). El pueblo actúa de manera mediada, eligiendo a los miembros de la Asamblea que la redacta, por lo general, aunque no siempre (Alemania, Japón). Una Asamblea Constituyente, elegida con un sistema proporcional, ofrece un escenario donde los diferentes intereses sociales se manifiestan de forma más nítida que con otro sistema electoral (otra cosa es en los momentos ulteriores, donde puede prevalecer la estabilidad sobre la representatividad). Las dos formas de participación popular, directa e indirecta, dan legitimidad democrática de origen a la constitución, pero aunque faltara la participación directa del pueblo, no por ello dejaría de ser una constitución democrática. Los partidos con representación parlamentaria son, como regla, los principales autores de la constitución. Pueden ser asesorados por expertos sobre las opciones convenientes a la luz, por ejemplo, del derecho comparado, pero su criterio no es determinante.

En este contexto, hay que situar el debate sobre la función que puede ejercer el pueblo en la elaboración de la constitución. Como veíamos en relación con la reforma constitucional, la respuesta que se dé a esta cuestión no es ajena al modelo de democracia que se defiende. Las

ventajas e inconvenientes de la democracia representativa –cuestión que se suscita normalmente en un contexto de *constitutione data*– son en buena medida trasladables al debate sobre la elaboración de la constitución, teniendo en cuenta algunas particularidades derivadas de la naturaleza de esta, como la conveniencia del *Constitucional referéndum* o la aprobación por amplias mayorías cualificadas. Hay por tanto, un paralelismo entre los requisitos previstos para aprobar una reforma constitucional y los que se siguieron para su elaboración y –añadimos ahora– los que sería convenientes cumplir para elaborar una nueva.

Asumido el protagonismo de la democracia representativa y de sus instituciones también en este momento de la elaboración de la constitución, la participación directa de los ciudadanos puede articularse de dos maneras y en dos momentos distintos –porque responde a dos lógicas distintas–, como se ha visto en relación con la reforma: primero, la ratificación en referendo del texto aprobado por la Asamblea (que en la reforma no se suele dar en todos los casos). Ahora bien, no se puede olvidar que el resultado del referendo es expresión de la voluntad de la mayoría (democracia mayoritaria) y que por esto no puede utilizarse para substituir un consenso político-parlamentario amplio en la redacción, como ponen de relieve la Comisión de Venecia y la OSCE (CDL-AD(2015)014 Joint Opinion on the draft law «on introduction of changes and amendments to the Constitution» of the Kyrgyz Republic, n. 25). Dicho lo anterior, es cierto que el referendo contribuye a favorecer la deliberación pública, involucrando a la ciudadanía en el cambio constitucional (S. Tierney, *Constitutional Referendums*, 2012).

Segundo, comienzan a haber experiencias de elaboración de la constitución con la introducción de mecanismos de democracia participativa en algún momento de su elaboración, o incluso, redactando la propuesta una comisión de ciudadanos elegida (Islandia 2011), como también hemos visto que ocurría respecto a la reforma. Con estos instrumentos se amplía el alcance de la deliberación, más allá de los partidos y el Parlamento, pero en diálogo con ellos. Al final, la decisión corresponde a la Asamblea y al conjunto del pueblo en referendo. El caso islandés, marcado por el fracaso en el resultado, es ilustrativo de los problemas que puede acarrear un proceso deliberativo

caracterizado por la falta de un procedimiento claro preestablecido y por haberse intentado sin contar con la oposición y los expertos. La propuesta fue sometida a referendo que lo aprobó, aunque con una participación que no llegó al 50%, y finalmente, no fue aprobada por el (nuevo) Parlamento. Las relaciones entre estos instrumentos participativos y el referendo (y las instituciones representativas) no son del todo pacíficas y, tanto el referendo como estas últimas, corrigen o desautorizan incluso las propuestas ciudadanas, como se advierte de un modo u otro en experiencias tan variadas como la irlandesa o la canadiense, además de la islandesa.

En conclusión, para establecer un «test» de legitimidad democrática del origen de una constitución, habría que tener en cuenta, primeramente, el carácter electivo y representativo de la Asamblea que la elabora y lo inclusivo que sea el debate (consenso político). Junto a ello, en segundo lugar, la apertura a la participación de ciudadanos y organizaciones sociales contribuye a ampliar las bases de dicha legitimidad.

IV. La experiencia deliberativa de los «diálogos ciudadanos», que relata el libro, se inserta en un contexto internacional en que cada vez son más numerosas las experiencias que abren la elaboración y, sobre todo, la reforma de la constitución a la participación ciudadana, como ponen de manifiesto Francisco Soto y Yanina Welp a lo largo de la obra. Poco a poco, se va extendiendo este tipo de prácticas deliberativas, más allá de los cauces participativos clásicos contemplados en los procedimientos de reforma previstos en los Textos constitucionales, el referendo de ratificación, singularmente. Aunque lo cierto es que no se puede obviar que siguen siendo no pocos los Estados democráticos en cuyos procesos de reforma constitucional, llevados a cabo en los últimos años, no se ha recurrido a estas novedosas formas participativas.

En el fondo del debate, late la cuestión de cómo lograr una mayor legitimidad política en los procesos de cambio constitucional, sea cual sea su envergadura y tipo. Sobre todo en un momento, como el actual, marcado por la crisis de representación política y la desconfianza entre ciudadanos y gobernantes y por la crisis económica y financiera, ambas presentes en muchos países del mundo. Este escenario de crisis política y económica se traduce en demandas de reformas y cambios constitucionales en no pocos países (como

advierte Ackerman –1998– los grandes cambios constitucionales se llevan a cabo en momentos extraordinarios o de crisis profundas). Y también en la forma de abordar dichas revisiones, en que surgen nuevos actores que quieren participar y controlar a partidos e instituciones (J. Suiter y M. Reuchamps, *Constitutional deliberative democracy in Europe*, 2016). El objetivo es extender, en lo posible, el consenso y hacer la deliberación más abierta e inclusiva, dentro y fuera del Parlamento. Por decirlo en palabras de la Comisión de Venecia, se quiere contribuir a un «procedimiento político, deliberativo y democrático» con un «debate libre y abierto» (2010). Ahora bien, ante esta realidad, las consultas populares pueden tener un signo rupturista, que las sitúe al margen o incluso contra la democracia parlamentaria, o bien pueden presentarse como complementarias de la misma, en que el Parlamento sigue siendo el lugar privilegiado para alcanzar el consenso político. Estas últimas, nos parece que son las experiencias que mejores resultados han dado hasta ahora.

Francisco Soto y Yanina Welp cuentan una experiencia de seguro relevante para otras futuras y apuntan una tendencia (aunque por ahora limitada). El libro es un acicate para reflexionar sobre las lecciones a tomar en consideración de dichos «diálogos ciudadanos», los dilemas a afrontar y los riesgos a evitar, que puedan ser útiles para los procesos de «reemplazo» constitucional en marcha o por venir.

JOSEP MARIA CASTELLÀ ANDREU

Profesor titular de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona.

Acreditado como catedrático. Director del Grupo de Estudios sobre Constitucionalismo y Democracia (GEDECO)

Bibliografía

- BÖCKENFÖRDE, ERNST WOLFGANG (2000). *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Madrid: Trotta.
- Comisión de Venecia (2010). Report on Constitutional Amendment, CDL-AD, 001.
- Comisión de Venecia y OSCE. (2015). Joint Opinion on the draft law «on introduction of changes and amendments to the Constitution» of the Kyrgyz Republic, CDL-AD 014.
- DE VEGA, PEDRO (1985). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid.
- ELSTER, JON (1995). «Forces and mechanisms in the Constitution-making process», *Duke Law Journal*, nº. 45, pp. 364-396.
- GONZÁLEZ ENCINAR, JOSÉ JUAN (1986). «La Constitución y su reforma», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 17, pp. 345-391.
- RUIZ-TAGLE, PABLO (2016). *Cinco Repúblicas y una tradición*. Santiago: LOM ediciones.
- SUITER, JANE y REUCHAMPS, MIN (2016). «A Constitutional turn for Deliberative Democracy in Europe», en Reuchamps, M. y Suiter J. (eds.), *Constitutional deliberative democracy in Europe*. UK: ECPR Press, pp. 1-14.
- TIERNEY, STEPHEN (2012). *Constitutional Referendums: the Theory and practice of Republican deliberation*. UK: Oxford University Press.

Chile ante el giro deliberativo

Este libro se basa en la identificación de retos y tendencias globales que vuelven a ubicar a la ciudadanía en el centro de la escena mientras demuestran que, lejos de evidenciarse el repliegue de la política que anticipaban algunos analistas, lo que se observa es una demanda de transformación de las instituciones representativas, para volverlas más democráticas y cercanas a los problemas de la gente. En otras palabras, más legítimas tanto en lo que refiere a los procesos de toma de decisiones como a los resultados a que esas decisiones conducen.

Estos retos y tendencias van de la mano en el Chile contemporáneo, donde se han hecho evidentes las contradicciones que hoy afectan a muchas sociedades de Occidente. Así, durante 2016, mientras la caída de la participación electoral batía récords como una de las más drásticas a nivel mundial, y la más baja de los países de la OECD (en las elecciones municipales de octubre de 2016 votó poco más del 34 por ciento del padrón electoral frente al 87 por ciento registrado en octubre de 1996)¹, y los partidos tradicionales perdían prestigio y apoyo, poco más de doscientas mil personas se organizaron para discutir una nueva constitución, aún sin saber cuál sería el futuro de este texto. Además, la ola de protestas que se ha observado en los últimos años, demandando una reforma educativa del sistema heredado de la dictadura, el reconocimiento de la población indígena o la mejora del sistema de pensiones, subrayan el déficit que existe en ambos aspectos: tanto los procesos políticos como sus resultados están crecientemente cuestionados.

¹ La Media de la OECD es de 68% (OECD, 2017).

De esta manera, aunque con características propias fuertemente asociadas a su historia, Chile no permanece ajeno a los cambios que afectan a otras democracias en el mundo. Entre los retos que estas enfrentan, destaca la creciente desconfianza ciudadana en las instituciones fundamentales de la democracia representativa. Los países europeos han sido testigos de la constante disminución de la afiliación a partidos políticos y sindicatos, como también –aunque con patrones menos definidos– del descenso de la participación electoral. Ante el surgimiento de nuevos competidores, los partidos tradicionales han visto declinar su capacidad de influencia en numerosos países en que habían dominado la escena política en las décadas previas. Esto ha ocurrido en Alemania, Austria, Grecia, Francia o España. En algunos casos, el tradicional bipartidismo ha estallado por los aires ante la emergencia y rápido crecimiento de un amplio espectro de nuevos partidos, a izquierda y derecha, radicales y ecologistas.

La transformación del sistema de partidos había ocurrido mucho antes en países de América Latina como Perú y Venezuela, en que directamente se puede hablar de colapso y formación de una nueva arena político-electoral. Chile, con un patrón más cercano al español que al de los países andinos, muestra un notable descenso de la identificación partidaria (véanse los datos registrado por PNUD, 2016 y CEP, 2016), unos partidos cada vez más cuestionados, creciente adhesión a formas no convencionales de participación (protestas, por ejemplo) y marcado descenso de la participación electoral.

En Europa y América Latina, aunque con diferente intensidad, la ciudadanía ha participado activamente, en más de una ocasión, haciendo oír su voz a través de la protesta. La relativa, pero creciente, desconexión entre la ciudadanía y los clásicos canales de transmisión de demandas –partidos políticos y sindicatos– es la que pone en evidencia la necesidad de repensar el andamiaje institucional. Lo que nos interesa resaltar aquí es un elemento común: el cambio en las fuentes de legitimación del sistema político. Además, en un mundo en que el acceso a información se multiplica a través de viejos y nuevos medios de comunicación, urge reflexionar sobre la formación de la opinión pública –una opinión pública menos cautiva, en la medida en que desciende la identificación partidaria– y, en particular, sobre la formación de la opinión pública en procesos de toma de decisiones políticas.

Como respuesta a la crisis que enfrentan las democracias representativas, se ha observado una tendencia a incorporar mecanismos de democracia directa y participativa en numerosos países, a nivel nacional y local. Los contextos en que dichos mecanismos se regulan y activan no son homogéneos, e incluyen una variada combinación de razones ideológicas y estratégicas. Por eso, lejos de una mirada idealizada, esta obra busca ofrecer argumentos tanto sobre la importancia de incorporar mecanismos de participación ciudadana –especialmente en Chile, donde tales desarrollos han sido limitados e insuficientes– como sobre los riesgos que los mismos conllevan y las soluciones que pueden plantearse para minimizar estos riesgos.

Las definiciones de participación ciudadana presentes en la literatura son disímiles, reflejando posturas también disímiles en lo que refiere al ideal de democracia que se defiende. Esto se evidencia al traducir el concepto «participación ciudadana» en instituciones concretas. Para algunos, cabría introducir mecanismos que permitan a los gobernantes obtener información sobre las preferencias y necesidades del público, consagrando instituciones consultivas. Así, se espera inducir a los representantes a responder a esas preferencias y necesidades, lo que derivaría en un aumento de la satisfacción ciudadana y la legitimidad del sistema. Para otros, de forma complementaria, la participación fortalece la educación cívica y la formación de consensos, por lo que priorizan los mecanismos deliberativos y dan más importancia a los procesos –y a la transparencia y acceso a la información– que a los resultados. Finalmente, una tercera corriente sostiene que la ciudadana debería otorgar poder a la sociedad civil en la toma directa de decisiones, lo que supone un nuevo modelo frente al de la clásica democracia representativa en que la participación se limitaba a la elección de representantes (entre otros, véase Avritzer 2002, Cameron et al. 2012, Cheresky 2015, Teorel 2006, Pateman 2012, Welp y Whitehead 2011).

Un aspecto, sólo abordado en profundidad por los teóricos de la argumentación, refiere a las condiciones de formación de la opinión pública en procesos deliberativos. La activación de mecanismos de democracia directa supone que existe una opinión (previa) y que la misma se canaliza a través de un mecanismo de consulta. Las campañas juegan un papel importante en esta definición de preferencias pero,

salvo en los casos en que provienen de iniciativas ciudadanas, son lideradas normalmente por la élite política. Es ahí donde queda un eslabón desatendido, que es la capacidad de la ciudadanía de ser un actor, no sólo recibiendo información, sino también, participando del debate o, en otras palabras, produciendo argumentos (Cohen 1997, Dryzek 2000). Los medios digitales ofrecen crecientemente una plataforma para ello, sin embargo, su divorcio de la esfera de toma de decisiones podría conllevar el riesgo de incrementar las distancias entre representantes y representados, en lugar de contribuir a resolver el problema (Breuer y Welp 2014). En nuestra opinión, los políticos son los principales responsables de este divorcio, mientras ciertos procesos de participación –que deben contar con su apoyo para ser activados–, podrían ofrecer vías para mitigar el problema.

En este contexto, surge un ideal de la democracia directa que, más que fundarse en argumentos institucionales y jurídicos, se construye sobre la brecha que divide a ciudadanos y políticos profesionales. Para Ross (1989), esta perspectiva es, en realidad, una suerte de ideología de la democracia directa y entraría inevitablemente en tensión con el modelo representativo, que supone subordinar la decisión de la mayoría a la presencia de representantes cuya función sería proteger los intereses generales y, en especial, los de las minorías.

No obstante, si uno se detiene en las fórmulas participativas reguladas por los diversos sistemas institucionales latinoamericanos y europeos, podemos concluir que su mayoría permite la intervención de sujetos, sean ciudadanos u organizaciones, en procedimientos administrativos, legislativos o parlamentarios de interés público, pero estas decisiones no atentan contra el andamiaje representativo. Los mecanismos de democracia directa se inscribirían como un complemento y estímulo al sistema representativo –aunque, en ocasiones, también como un freno a las decisiones tomadas por el poder, como habría ocurrido con los referendos de febrero y octubre de 2016 en Bolivia y Colombia, respectivamente, mediante los que se rechazaron las iniciativas del gobierno. La salida de Reino Unido de la Unión Europea (UE), a partir del referendo de 2016, agrega complejidad a la cuestión. Baste considerar que en el caso boliviano, el referendo era obligatorio, esto es, la Constitución lo establecía como condición para la validez de la referida reforma y, por tanto, sus resultados fueron vinculantes,

mientras en el caso del Brexit, como en Colombia, la consulta fue una opción del gobierno, con resultados no vinculantes, pese a que la élite política los ha asumido como tales.

En esta obra, presentamos tres tesis interrelacionadas, las dos primeras referidas al lugar de la participación ciudadana en los sistemas políticos contemporáneos y la última, referida específicamente a los procesos de elaboración constitucional. Argumentaremos que:

i) las democracias contemporáneas no pueden eludir la incorporación y activación de mecanismos de participación ciudadana, ya que estos son fundamentales para fortalecer la capacidad de respuesta a las demandas de la población –una población heterogénea y con demandas diversas, a menudo divergentes– y, consecuentemente, la legitimidad de los sistemas políticos;

ii) los mecanismos de democracia directa (MDD), expresados a través del voto, son necesarios, pero insuficientes si no incluyen procesos de deliberación autónomos que contribuyan a la formación o fortalecimiento de capital político e, idealmente, obliguen a los representantes a considerar los argumentos ciudadanos (no sólo las preferencias agregadas, expresadas en encuestas) y dar más y mejores argumentos para defender sus posiciones y propuestas,

iii) los procesos de reemplazo constitucional, de central interés en esta obra, han generado nuevas formas de participación que permiten el involucramiento ciudadano y el fortalecimiento de la democracia a través de la deliberación en etapas previas al funcionamiento del órgano constituyente y que también pueden jugar un papel más tarde, como argumentaremos en las conclusiones.

En relación con esta última tesis, cabe preguntarse si la participación ciudadana en los procesos de elaboración constitucional podría entenderse como una señal del advenimiento de una «nueva ola de constituciones», en el sentido dado por Elster, que identifica ciertas tendencias en la dictación de cartas fundamentales, según el período y lugar en que fueron elaboradas. La primera generación, según este autor, vino de la mano de las grandes revoluciones americana y francesa, siendo la última producida tras el colapso del comunismo en Europa Oriental y Central, y que se proyecta hasta la actualidad (Elster 1995). ¿Es la participación un signo inequívoco de que se avizoran nuevos tiempos para el constitucionalismo?

La investigación presentada en esta obra nos conduce a responder afirmativamente.

En las democracias contemporáneas no es posible pensar que una constitución pueda ser elaborada de espalda a la ciudadanía. Constituciones tan celebradas en su momento, como la española de 1978, no podrían concebirse actualmente, por más que se seleccione al conjunto más erudito, sabio o justo de personas. Al parecer, el signo de los tiempos es la más amplia participación, a través de un proceso constituyente inclusivo, para así concitar –el cada vez más esquivo– compromiso popular. Así lo sugieren también otras investigaciones sobre reemplazo constitucional que analizaremos aquí.

Con la intención de defender nuestras tesis, este libro combina diferentes enfoques. El primer capítulo, «El avance de los mecanismos de participación directa en el mundo», describe el despliegue de mecanismos de participación ciudadana a nivel global con énfasis en el ámbito europeo y latinoamericano. Se observa la expansión de la regulación como también, en particular, de consultas populares, profundizando en algunas experiencias. En este sentido, nos detendremos a analizar la tensión que en ocasiones genera la utilización de mecanismos participativos, especialmente los conflictos entre la legitimidad y la legalidad o entre legitimidad y eficiencia. Apostamos aquí por la búsqueda de opciones que complementen el proceso de toma de decisión con mecanismos de deliberación autónomos y con capacidad de incidencia en el debate público.

El segundo capítulo, «La Constitución en la transición: la experiencia de España, Brasil, Chile y Polonia», analiza el rol de la constitución y la participación ciudadana en la transición a la democracia en los cuatro casos mencionados. Este análisis tiene un doble objetivo, por un lado, observar las transformaciones en los modos de representación que hacían posible –con la excepción del caso brasileño– que procesos liderados exclusivamente por una élite política y/o militar en Chile contaran con respaldo popular en el pasado, pero ya no sean aceptables en la actualidad. Por otro lado, a la luz de la experiencia brasileña, mostrar que el involucramiento de la ciudadanía en procesos deliberativos, cuando se reúnen algunas condiciones, puede tanto influir sobre el proceso como tener un fuerte efecto legitimador, a pesar del carácter exclusivamente consultivo del mecanismo.

El tercer capítulo, «La participación política y la Constitución de 1980», desmenuza el modelo participativo establecido en la Constitución chilena de 1980, para mostrar el carácter limitado y restrictivo del mismo y, en consecuencia, la necesidad de transformarlo. El objetivo de este capítulo es evidenciar que la Constitución de 1980 no ofrece un marco adecuado para el ejercicio de los derechos de participación que se están expandiendo en el mundo, según se observa en el capítulo uno, mientras también restringe y limita el ejercicio de la política al interior del Congreso. Esto último, conduce a un creciente desencanto con la política institucional y al descenso de la participación en elecciones, ocasionado por la percepción de que, aunque cambien los gobiernos, las políticas no cambiarán sustancialmente porque el sistema está bloqueado.

El cuarto capítulo, «Orígenes y mitos de la asamblea constituyente: la experiencia latinoamericana», presenta los diferentes modelos de reemplazo constitucional y mecanismos de participación vigentes en la región. Particularmente, se detiene en la figura de la Asamblea Constituyente, surgida en el contexto del primigenio debate del constitucionalismo y la democracia moderna en Occidente. La doctrina ha caracterizado de manera precisa esta institución. La secuencia de procesos constituyentes, generados en las últimas décadas en Latinoamérica, llevó a conformar una suerte de nuevo constitucionalismo latinoamericano (Santos 2012, Avila 2012), que buscaba saldar una deuda histórica con los pueblos originarios y con los demás actores marginados de la reflexión constitucional. El impacto legitimador de estos procesos constituyentes, y el empoderamiento constitucional de los movimientos sociales latinoamericanos, influye también en otros estados de la región, aunque también crea expectativas que van mucho más allá de las posibilidades del mecanismo, dejando sombras que serán objeto de análisis.

El quinto capítulo, «La participación ciudadana en procesos constituyentes», se centra en la experiencia andina reciente, analizando específicamente, los alcances y limitaciones de los procesos participativos observados en Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) Bolivia (2009); pero también revisará los originales procesos de reemplazo y reforma que tuvieron lugar en Islandia (2011) e Irlanda (2012-2014). Este capítulo busca identificar

una serie de elementos que amplían la mirada sobre la participación, normalmente limitada a los diseños institucionales de los dispositivos participativos y centrados en identificar la incidencia directa y/o manipulación de las élites. El estudio de los contextos previos a los reemplazos constitucionales analizados aquí es, al menos en los casos colombiano y venezolano, un llamado de atención a las élites. Cuando el descrédito crece y la ciudadanía se activa, el inmovilismo de los representantes sólo amplifica los problemas. La deliberación, por su parte, conduce a la ampliación de la agenda pública y, acompañada de otros factores, tiene un gran potencial para fortalecer la democracia. Ahora, esos otros factores, en particular el pluralismo y un consenso mínimo, son también indispensables.

En el sexto capítulo, «Los diálogos ciudadanos», nos centraremos en el proceso que ha dado impulso a la realización de esta obra, desarrollado durante el año 2016 en Chile. Este es un mecanismo especial de participación, ya que no forma parte estrictamente de un proceso constituyente, sino que se desarrolla de manera previa a la definición del procedimiento de reemplazo, pudiendo considerarse un «momento constituyente» (Ruiz-Tagle 2016 y Heiss 2016). Por tanto, algunos le anticipan una escasa incidencia en el resultado de la eventual nueva constitución chilena. No obstante, esto que puede ser visto como una debilidad, podría transformarse en una fortaleza: la articulación de una auténtica deliberación ciudadana impulsando un proceso constituyente desde sus inicios e incluso antes, transformándose en piedra angular de su éxito o fracaso.

Finalmente, las conclusiones destacan los elementos centrales analizados a lo largo del libro y proponen una «*Hoja de ruta*» para la participación en el proceso constituyente que esperamos se realice en el futuro próximo.

Este libro tiene un objetivo concreto: permitir a los lectores y lectoras, particularmente en Chile, situar los «diálogos ciudadanos» en perspectiva comparada. Aunque sólo el tiempo nos permitirá dimensionar su impacto, el poder contextualizarlo y compararlo con la experiencia reciente en materia de participación en procesos de reemplazo constitucional, nos ubica en el centro del debate político contemporáneo: la discusión de la participación ciudadana, su intervención en el *policy making*, en general, y en los procesos constituyentes, en particular.

Desde el derecho se ha dado poca importancia a la participación ciudadana, mientras la ciencia política tiende a desestimar mecanismos de participación no vinculantes. Los medios de comunicación chilenos han tratado el proceso participativo realizado en 2016 con un enfoque limitado y poco fundamentado. Los dos principales periódicos de tirada nacional lo han considerado «fallido» a partir del número de personas que participaron en relación con el padrón electoral (no sería más del 2 por ciento) (Véase *El Mercurio* y *La Tercera*, 27/07/2016). A nuestro juicio, el aporte de este proceso estará representado por la oportunidad abierta para «el giro deliberativo» que podría dar el sistema chileno, incluyendo a la ciudadanía en el debate constitucional, más allá de los típicos mecanismos de aprobación o rechazo a los procesos elaborados por la élite, como el referendo.

En este sentido, es un error evaluar un proceso participativo, voluntario y consultivo con criterios de representatividad, presupuesto señalado incluso por como lo señala el informe de la OECD (2017). Las bases que surgirán de los diálogos serán un aporte a un debate con carácter vinculante que realizará un cuerpo elegido a tal efecto. El problema de aplicar criterios de representatividad, útiles para medir un sistema electoral, a un proceso participativo de carácter consultivo es que, además del error de comparar peras con manzanas, olvida la importancia de los procesos de formación de la opinión pública, siempre centrales y hoy –en el mundo post Brexit– fundamentales.

El análisis comparado nos enseña que la participación ciudadana se encuentra estrechamente conectada con otros actores ineludibles: los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. En el caso de la extensa experiencia suiza (ver capítulo uno), no hay ningún referendo aprobado en su historia que no haya contado con la complicidad de alguno de estos protagonistas. En consecuencia, cuando se activa un proceso participativo, ineludiblemente los otros actores intervienen, generándose, a su vez, un reacomodo en la relación entre partidos, organizaciones sociales y ciudadanos.

En la experiencia chilena reciente, el proceso de «diálogos ciudadanos» supuso un giro en el proceso de discusión constitucional, siempre controlado por la élite dirigente y los partidos políticos. Así, durante el 2016 fueron los ciudadanos los actores fundamentales, auto convocándose y sin requerir ni el beneplácito, ni la complicidad,

de los que otrora monopolizaron este debate. Ahora toca observar qué hacen los otros actores con los resultados de este proceso. Si lo ignoran, se perderá una gran oportunidad de transformar un sistema que, si bien no agoniza, da muestras claras de agotamiento.

Analizaremos detenidamente las consecuencias de esto en su oportunidad. Pero nos parece relevante adelantar que este posible «giro deliberativo» (que el mismo se consolide es algo que aún debe ocurrir y no está garantizado) trajo efectos sorprendentes e insospechados: «Chile Vamos» (alianza que agrupa a los partidos que han negado durante toda la transición a la democracia la posibilidad de cambios sustanciales a la Constitución de 1980 y que, por lo demás, formalmente se marginó de este proceso), optó finalmente por dejar en libertad de participar en los diálogos a sus militantes y a los partidos que la integran. Ahí está la fuerza de un proceso deliberativo abierto: en su capacidad de ampliar la esfera pública, temáticamente, pero también en relación con el número y diversidad de actores.

En el caso chileno, el debate ciudadano se inscribe en el diseño del proceso constituyente para incorporar nuevos tópicos o bien dar renovado sentido a las propuestas generadas por la élite. Incluso, podría fortalecerse una opinión pública que exija más información, argumentos y explicaciones durante el futuro proceso constituyente. Esto es especialmente ambicioso, ya que a lo largo de su historia, el debate constitucional chileno se ha configurado de espaldas a la ciudadanía. Entender los diálogos de esta manera diluye, por lo demás, posibles competencias con el mecanismo representativo que se escoja para debatir el proyecto de nueva constitución. Pero también aleja de la contingencia los resultados del proceso.

El carácter global que va tomando la participación ciudadana en los procesos de reemplazo constitucional ha generado un creciente desafío a la comunidad académica. Este, no sólo se expresa en la necesaria interdisciplinaria que requiere el abordaje a estos temas, también ha supuesto un diálogo entre investigadores de diversos países. Los procesos de cambios constitucionales ya no son patrimonio de los contextos en que se inician, sino que se encuentran cada vez más abiertos a la mirada del entorno internacional. Otro tanto ocurre con los procesos de participación, como el Brexit en 2016, o el referendo de autodeterminación escocés en 2014.

La presente investigación da cuenta de esta tendencia, ya que ha surgido de la reflexión conjunta de dos académicos provenientes de mundos algo distintos, pero unidos en la perplejidad por caracterizar las dimensiones y particularidades que hoy supone activar la participación en la elaboración de normas constitucionales.

YANINA WELP y FRANCISCO SOTO
Aarau (Suiza) y Santiago (Chile), Julio de 2017.

CAPÍTULO 1

El avance de los mecanismos de participación directa en el mundo

En este capítulo queremos mostrar que la regulación de instituciones participativas y en particular de los mecanismos de democracia directa (MDD) en Europa y América, aunque no es nueva, está viviendo un notable crecimiento, lo que se traslada también al incremento del número de prácticas. A partir de esta evidencia, queremos discutir las causas y consecuencias de una mayor activación de consultas a la ciudadanía y plantear nuestra propuesta por integrar espacios de rendimiento de cuentas y deliberación a estos mecanismos.

La crisis que, con características asociadas a cada contexto, enfrentan las democracias contemporáneas, identifica en la participación ciudadana un paliativo. Sin embargo, las consultas populares que tuvieron lugar en 2016 también han vuelto a poner el dedo en la llaga, especialmente con la salida de Reino Unido de la Unión Europea («Brexit») en junio; el plebiscito por la paz en Colombia (rechazado) y la consulta para no aceptar las cuotas de acogida de refugiados en Hungría establecidas por la UE para sus países miembros (aprobada), ambos en octubre; y con la apelación al referendo por líderes populistas y xenófobos en Francia y Holanda, entre otros. Estos casos, encienden las alarmas en torno a «los peligros» que la consulta directa a la ciudadanía conllevaría: populismo, manipulación, ineficiencia.

En la vereda de enfrente, los argumentos a favor de la participación directa refieren a la promoción de un mayor involucramiento popular en los asuntos públicos y a la generación de mecanismos que permitan acercar las preferencias ciudadanas y las actuaciones de los representantes, contribuyendo a dar respuesta a la crisis de legitimidad en que están inmersas algunas instituciones, como los parlamentos y los partidos políticos. Quienes defienden estos

argumentos, afirman que tanto el Brexit como el rápido crecimiento de partidos xenófobos en Europa son resultados del mal desempeño de los gobernantes, indiferentes ante la corrupción y ante los crecientes problemas que enfrentan los sectores populares, principales afectados por la crisis económica desencadenada en 2008. En nuestra opinión, los temores que ha despertado el triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016, muestra que el problema fundamental de las democracias contemporáneas no es la creciente oferta de mecanismos para que la ciudadanía tome decisiones directamente. El problema es más profundo, hunde sus raíces en una crisis de legitimidad que tiene una de sus aristas fundamentales en el funcionamiento de la esfera pública y, en particular, en la erosión del vínculo entre ciudadanía y representantes. Es así donde la deliberación producida en un marco adecuado puede dar respuestas.

En las páginas que siguen, tras una revisión de la expansión y prácticas de los mecanismos de participación directa, sostendremos que estos son fundamentales, pero los diseños institucionales importan (aunque no son determinantes, baste recordar que el Brexit se produjo a través de un mecanismo consultivo) e importan tanto como los procesos de formación de la opinión pública, en contextos deliberativos. Esto último ha sido prácticamente ignorado por los estudios sobre el tema, que se limitan a analizar las campañas electorales.

1.1. La expansión global de mecanismos de participación directa

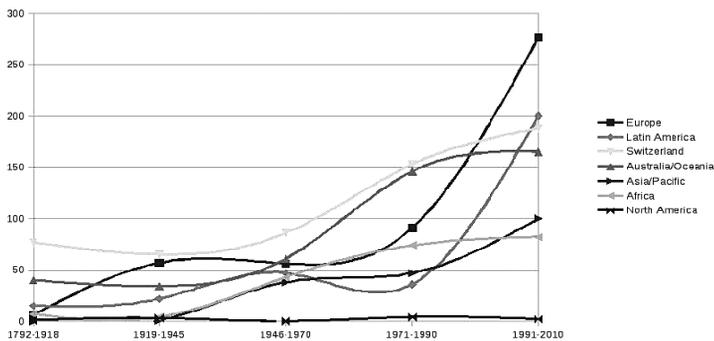
En las últimas décadas, la consulta directa a la ciudadanía ha cobrado una notoriedad inusitada, tanto por haberse transformado en una fuerte demanda ciudadana en muchas partes del mundo como por el cúmulo de experiencias que se suceden año tras año (Kaufmann y Waters 2004).

La situación era muy diferente a mediados del siglo XX. Entonces, el referendo era un mecanismo poco utilizado más allá de Suiza, caso considerado excepcional, y contaba, en general, con mala reputación, debido al uso dado a los mismos por algunos líderes autoritarios como Napoleón III en Francia (1870), Adolf Hitler en la Alemania nazi (1933, 1934, 1935, 1936 y 1938) o el General Francisco Franco durante la dictadura española (1947, 1966). Este panorama comienza a cambiar, impulsado por la confluencia de distintos procesos, entre los que

destacan la transición a la democracia en América Latina, la caída del muro de Berlín y, especialmente, el proceso de integración europea.

El gráfico 1 muestra cómo a partir de 1970 se observa un constante incremento del número de referendos. En Suiza se produjeron más consultas directas a la ciudadanía que en cualquier otra región del mundo (sumando todos sus países), lo que cambia a mediados de los noventa, cuando los países de Europa superan en consultas al país helvético, cosa que posteriormente también hacen los países de América Latina. Notablemente, los países pioneros en el uso de referendos en contextos democráticos fueron, además del país helvético, los países nórdicos y otros como Uruguay. A nivel subnacional, destaca el gran número de referendos, iniciativas y revocatorias de mandato activadas en algunos estados de Estados Unidos.

Gráfico 1: evolución del número de referendos por continente con Suiza considerado individualmente



FUENTE: [HTTPS://UWESERDULT.WORDPRESS.COM/](https://uweserdult.wordpress.com/)

Los MDD se definen como aquellos que permiten a la ciudadanía expresar sus preferencias sobre temas de interés público, directamente a través del voto –en un proceso electoral regulado de forma semejante al de la elección de representantes– e incluyen diversos diseños institucionales. Una distinción frecuente refiere al origen de su activación: obligatoria o facultativa; subdividiéndose esta última en la activación directa por parte de las autoridades o por recolección de

firmas. Otra, al mandato que deriva de su activación, que puede ser consultivo o vinculante. Una tercera refiere a su objeto: promover o vetar leyes, revocar autoridades, entre otros (Ruth et al. 2017).

La mayoría de los países que regulan el referendo obligatorio lo orientan a la ratificación de reformas constitucionales o tratados internacionales, ya que se lo considera un instrumento idóneo para legitimar decisiones políticas de especial trascendencia. Este mecanismo se ha activado recientemente en países tan diversos como Irlanda, Venezuela o Bolivia, como veremos en las próximas páginas.

El referendo convocado por las autoridades («desde arriba»), es el más intensamente utilizado en el mundo (IDEA 2008). En América Latina es el más controvertido, ya que se le acusa de permitir la acumulación de poder en manos del presidente. Sin embargo, el panorama es bastante más complejo porque, por ejemplo, es el tipo de mecanismo que se ha activado con mayor frecuencia en los países nórdicos en contextos democráticos. Claramente, también influye que la activación se produzca en sistemas parlamentarios o presidenciales. Parte de esa complejidad proviene del objetivo de las consultas (orientadas a promover o rechazar políticas públicas o a reformas institucionales que afectan a la distribución de poder) y de los actores que pueden activarlas. En Brasil o Argentina, el Presidente no puede convocar consultas vinculantes, mientras una mayoría parlamentaria sí puede hacerlo. En Uruguay, el Presidente no tiene competencias para convocar consultas mientras una minoría parlamentaria (2/5), sí puede hacerlo.

Por último, los mecanismos que se activan por reunión de firmas pueden ser abrogativos, cuando permiten derogar leyes; revocatorios, cuando permiten remover autoridades mediante un voto convocado por la ciudadanía (la revocatoria también puede ser activada «desde arriba» cuando la consulta es convocada por el parlamento o el consejo deliberante para ratificar la destitución de una autoridad); o de ampliación de agenda cuando dan la iniciativa legislativa o constitucional a la ciudadanía. Autores como Papadopoulos (1995) y Uleri (1996) proponen distinguir entre instrumentos que promueven y controlan leyes. Los primeros son aquellos en que el autor de la ley y quien promueve la consulta coinciden, mientras los referendos de control de leyes son aquellos en que estos actores difieren.

A continuación, describiremos la introducción y prácticas de mecanismos de participación destacadas en un grupo de casos: Suiza, la Unión Europea y las Américas, observando tendencias y desafíos actuales. Luego, dedicaremos un apartado especial al despliegue de otros mecanismos, sobre todo, pero no exclusivamente, a nivel local. El análisis de ambos enfoques da fundamento a nuestra propuesta de articular mecanismos de deliberación que puedan conjugarse con mecanismos de intervención directa.

1.2. El excepcional sistema suizo de democracia semidirecta

Es ineludible hablar de Suiza cuando se habla de mecanismos de participación directa de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos. Esto es así por varias razones: Suiza fue el primer estado moderno en incluir estos mecanismos, en 1848, en la primera Constitución de la Confederación, con el referendo obligatorio. Luego, se introduciría el referendo opcional (1874) y la iniciativa popular (1891). También es el país del mundo en que los MDD se han activado con mayor intensidad, no sólo a nivel de la Confederación, como mostraba el gráfico 1, sino también cantonal y municipal.

Los mecanismos de democracia directa son parte constitutiva del sistema suizo, como también lo es su organización federal. El federalismo y la democracia directa se conjugan, ya que la Constitución no puede ser modificada sin que las enmiendas sean aprobadas por la mayoría de los votantes y de los cantones (art. 140 y 142). Esto último es también un elemento característico del sistema suizo, que da poder a los cantones en la toma de decisiones generales. La descentralización hunde sus raíces en la historia del país, habiendo permitido el despliegue de mecanismos de democracia directa a nivel cantonal y local. Esto es notable y marca una profunda diferencia con otros países europeos y latinoamericanos en que, más allá de las distinciones entre estados unitarios y federales, el poder ha tenido ha concentrarse en el gobierno central. Así, si los ochenta y noventa son los años de la revitalización del municipalismo y el despliegue de mecanismos de democracia participativa (presupuestos participativos como expresión destacada) en las democracias occidentales, Suiza permaneció al margen. La razón reside en que los ciudadanos suizos

cuentan con otros mecanismos más poderosos para intervenir en los asuntos públicos (Schneider y Welp 2011)².

Desde sus orígenes hasta la actualidad, se puede observar el crecimiento tanto del número de prácticas como del peso de algunas de estas instituciones, como la iniciativa ciudadana, que ha pasado de ser un mecanismo marginal en la década 1880-1889 (una consulta) a superar la veintena en las décadas posteriores a 1970, y seguir creciendo en décadas más recientes (Serdült y Welp 2012). Desde la implementación de estos mecanismos hasta el presente se han realizado más de seiscientas convocatorias (Welp y Massüger 2014).

A diferencia de otros países, en Suiza ni el poder ejecutivo (Consejo Federal) ni el parlamento (Asamblea Federal)³ pueden convocar a un referendo, aunque este último puede plantear una contrapropuesta a ser votada conjuntamente con una iniciativa ciudadana. Así, las consultas son iniciadas de forma automática, porque así lo establece la Constitución, o porque un número de ciudadanos lo solicita, cumpliendo con el procedimiento establecido. En el particular sistema suizo, el gobierno debe dar su opinión y en base a ella recomendar el voto positivo o negativo a la moción sometida a consulta.

Los MDD funcionan como instrumentos de control, ya que tanto las leyes federales como ciertos tratados internacionales deben ser sometidos a votación popular si, dentro de los cien días a contar desde su publicación oficial, 50 mil ciudadanos u ocho cantones lo solicitan (referendo facultativo, art. 141 de la Constitución), otorgando un considerable poder a la ciudadanía y a los cantones para impedir la entrada en vigor de leyes o reformas impopulares. Al menos un 25 por ciento de las reformas constitucionales impulsadas

-
- 2 En su estudio de la expansión y práctica desaparición de la revocatoria del mandato en Suiza a nivel cantonal, Uwe Serdült (2014) sugiere que la existencia de mecanismos para influir directamente en la definición de políticas públicas ha contribuido a reducir el papel de las autoridades y por tanto a fomentar el uso de otros instrumentos, en lugar de la revocatoria.
 - 3 Hasta el año 2003, la Asamblea Federal podía someter a referendo facultativo acuerdos internacionales diferentes de aquellos para los que la Constitución ya preveía el referendo obligatorio o facultativo (art. 141, inc. 2 Const.). Esta prescripción fue derogada en la votación popular del 9 de febrero de 2003.

durante el siglo XX fueron rechazadas por este procedimiento (Welp y Massüger 2014).

Según da cuenta Neidhart (1970), ya en la década del setenta el referendo había causado un profundo impacto en el proceso de toma de decisiones de la élite política, al forzar que todos los participantes, en cada etapa del proceso de toma de decisiones, anticiparan un posible veto popular. Tanto el referendo facultativo como el obligatorio estimulan la integración de grupos de interés en el proceso de toma de decisiones. Según este autor, la existencia de mecanismos participativos en el sistema institucional suizo ha transformado la «democracia plebiscitaria» en una «democracia de negociación» y ha contribuido de manera decisiva a la orientación de consensos como característica del sistema institucional suizo.

En otras palabras, Suiza ha establecido un sofisticado sistema de articulación de intereses entre actores. Una iniciativa popular, por ejemplo, es sometida a debate en el Parlamento antes de convocarse el voto. El Parlamento puede adoptar una posición explícita respecto de la iniciativa, recomendando su aceptación o rechazo, y/o proponer una iniciativa alternativa para que también sea consultada (denominada «contrapropuesta»). Incluso, cuenta con la facultad de negociar con los promotores de una iniciativa una propuesta alternativa a las dos anteriores pudiendo llevarse a votación las tres propuestas e incluso establecer un orden de preferencias entre ellas. Los promotores de la iniciativa, a su vez, pueden negociar con el Parlamento, y retirar su propuesta si la iniciativa parlamentaria cumple con sus expectativas. A su vez, el Gobierno cuenta con varios mecanismos para orientar un proceso de consulta. Tiene el derecho a presentar su punto de vista en un documento de difusión masiva que es enviado a cada ciudadano; dicho informativo, si bien da cuenta de la posición de los oponentes, destaca el punto de vista del gobierno primero.

El sistema político suizo permite que aún miembros de una gran alianza de partidos puedan oponerse al gobierno en temas específicos a través de la utilización de mecanismos de democracia directa. Es decir, no son solamente los pequeños partidos de oposición, de derecha o izquierda, quienes pueden rechazar un proyecto de ley que cuente con el apoyo mayoritario del Parlamento o proponer iniciativas para nueva legislación; también lo hacen partidos que son parte de

la coalición gobernante. Los procedimientos de democracia directa, en otras palabras, permiten la oposición a proyectos puntuales sin cuestionar el programa de gobierno en su conjunto.

Los promotores de una consulta ciudadana se integran no sólo con militantes de partidos políticos, también se alinean con otras organizaciones sociales que tienen interés en el pronunciamiento ciudadano. La sociedad suiza es altamente organizada, lo que significa que, además de partidos, hay un gran número de grupos de interés, movimientos y organizaciones sociales que participan activamente de la política, sumándose a coaliciones partidarias. Todas estas agrupaciones suelen tener una determinada orientación política y, generalmente, se puede identificar su presencia en determinados grupos promotores de mecanismos de democracia directa. De todas maneras, esto va de la mano de una baja participación electoral, aunque variable de acuerdo al interés público que despierten las consultas. En elecciones de representantes, la participación electoral en Suiza es una de las más bajas de la OCDE, con menos del 40 por ciento registrado en 2015, y la tendencia, en general, es a que sea aún más baja cuando se trata de consultas populares, salvo en consultas muy polarizadas, en que suele superar el 50 por ciento.

Con todo, la nutrida práctica participativa que hemos descrito en Suiza no llega a alterar sustancialmente la gestión de los órganos representativos de gobierno. En su estudio sobre el proceso legislativo suizo, Uwe Serdült encuentra que más del setenta por ciento de las decisiones parlamentarias se toman sin intervención de mecanismos directos (2007). En consecuencia, más que opacar o competir con la labor que desempeñan los representantes, estos mecanismos han operado como complemento. Así, hemos hecho referencia al vínculo directo que varios estudios hacen entre la participación directa de la ciudadanía, la calidad del debate público y la capacidad de recepción de las demandas ciudadanas, entre otras consecuencias detectadas.

Los trabajos de Kriesi (2008) y Gerber (1999) demuestran que, en la mayoría de los casos, el nivel de organización requerido para acompañar en cada una de sus etapas una iniciativa popular o un referendo facultativo sólo es cubierto por los partidos políticos y grandes organizaciones de la sociedad civil con presencia en todo el país. Serdült y Welp (2012) han mostrado que esto ha funcionado

como un incentivo para las organizaciones de la sociedad civil que tienen creciente influencia en el lanzamiento de iniciativas. Por su bajo coste y elevada capacidad de llegar a un gran número de personas distribuidas en el territorio, la posible implementación de sistemas digitales de reunión de firmas podría tener una influencia considerable en el lanzamiento de iniciativas ciudadanas y en su éxito en reunir los requisitos exigidos para la activación.

Hanspeter Kriesi (2008) denomina «la pre-estructuración de la decisión» a la fórmula utilizada para consultar, la manera en que esta se comunica a la ciudadanía, las estrategias que adopta el comité promotor, las organizaciones sociales y los partidos políticos durante el proceso de consulta, entre otros factores que determinan la participación en estos procesos de consulta. El uso de mecanismos de democracia directa exige a las organizaciones sociales y a los partidos políticos entregar mensajes coherentes no sólo en su discurso, sino en su accionar. Así, al momento de verse enfrentadas a los procesos de consulta popular, la ciudadanía debe saber identificar el conflicto que se pretende resolver mediante su participación. Lo que la experiencia suiza indica, a juicio de este autor, es que la calidad de las decisiones puede verse incrementada por el número de ciudadanos involucrados, y el nivel del debate, por un diseño institucional adecuado y por apropiadas estrategias de difusión.

Sin embargo, a pesar de la coincidencia en identificar ventajas del sistema, en los últimos años también han surgido retos que provienen tanto del ámbito normativo como de la creciente «europeización» del país. Pascal Sciarini afirma que en Suiza «globalización» significa «europeización» (Sciarini 2017), ya que aunque el país no es miembro pleno de la UE, es un estado asociado incluido en el acuerdo de Schengen sobre libre circulación de personas. En este contexto, se ha observado una creciente utilización de la consulta popular por parte de partidos populistas radicales de derecha para movilizar a su electorado.

Entre las iniciativas más polémicas presentadas en la última década podemos citar las siguientes: «Internación de por vida de delincuentes sexuales o violentos juzgados muy peligrosos y no recuperables» (la Asamblea Federal recomendó su rechazo, pero fue aprobada por

ciudadanos y cantones el 8 de febrero de 2004)⁴, «Para naturalizaciones democráticas» (que implicaba decidir sobre la nacionalización de extranjeros mediante asamblea local, fue rechazada en la votación de 1 de junio de 2008), «Contra la construcción de minarettes» (la Asamblea recomendó su rechazo, pero fue aprobada por ciudadanos y cantones en la votación del 29 de noviembre de 2009) y «Para la expulsión de extranjeros criminales» (la Asamblea presentó un contraproyecto que fue votado junto a la iniciativa ciudadana el 28 de noviembre de 2010, triunfó la iniciativa, que había sido propuesta por el Partido del Pueblo Suizo).

Todas estas iniciativas tenían un claro componente de rechazo a los extranjeros y/o personas de religión islámica, pero pese a lo controvertido de algunas formulaciones, fueron sometidas a voto, porque la Constitución no establece límites sustantivos para su reforma, por lo que una iniciativa popular puede concernir a cualquier materia (Bellanger 2001). Estas iniciativas ganaron notoriedad porque, de manera más o menos explícita, iban en contra de diversas convenciones de protección de derechos humanos, produciendo una contradicción entre la ley, que habilita que las consultas procedan, y los acuerdos internacionales firmados por la confederación, que no harían posible que, en caso de ser aprobadas, entraran en vigor. En pocas palabras, suponen un enfrentamiento, en el plano normativo, entre el principio de la soberanía popular expresado en los mecanismos de democracia directa y el principio jurídico expresado en los mencionados acuerdos (Massüger y Welp 2013). En una nueva muestra de originalidad suiza, el poder judicial no tiene competencias para juzgar las decisiones tomadas por la ciudadanía a nivel federal, sí lo tiene, y lo ha ejercido crecientemente, a nivel cantonal. Sin embargo, cuando las decisiones entran en colisión con acuerdos internacionales, otras instituciones pueden intervenir. Esto ha ocurrido con cierta frecuencia en el marco de los acuerdos de la Unión Europea, lo que ha sido utilizado para enfrentar el principio de la soberanía popular con los principios de la legalidad, alimentando sentimientos antieuropeístas.

En consecuencia, el aporte de los mecanismos de democracia directa no se logra con su sola explicitación a nivel constitucional;

4 Esta y las siguientes traducciones son tomadas de Welp y Massüger 2014.

se requiere todo un entramado institucional que los relacione con organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos y órganos constitucionales. Suiza muestra una larga evolución en la construcción de este proceso de articulación participativa.

Estas experiencias recientes muestran que, aun contando con un amplio acuerdo por sus potencialidades para mejorar la *accountability* y la confianza ciudadana en la democracia, los mecanismos de democracia directa generan desafíos que deben ser resueltos. En ese contexto, pensar en procesos deliberativos complementarios podría generar un mayor rendimiento de cuentas y mejores argumentos, conducentes a evitar el enfrentamiento entre los principios democráticos entendidos como método y la democracia entendida como un marco de convivencia respetuoso de los derechos civiles y políticos. En dichos ámbitos deliberativos, todos los actores, incluidos los partidos políticos deberían participar.

1.3. Los acuerdos y desacuerdos de la Unión Europea

En Europa, sólo en el último tiempo se consultó la salida del Reino Unido de la Unión Europea (2016), la autodeterminación escocesa (2014), y en Italia (2011) la privatización del agua y la producción de energía nuclear en territorio nacional, entre otras materias. Si sumamos a esto las consultas que se vienen realizando desde la década del setenta en el marco de la integración europea, encontramos cerca de cuarenta referendos que explican la tendencia mostrada por el Gráfico 1, que suponen la participación de más de 500 millones de personas.

La regulación de principios y mecanismos participativos en el Tratado de Lisboa (firmado en diciembre de 2007, entró en vigor dos años más tarde) supuso un salto en el proceso de integración de la Unión Europea (UE). Los países que integran la UE habían desarrollado, a partir de la fórmula de Tratados internacionales, una serie de acuerdos que iban más allá de la delegación de competencias específicas. Así, se avanzó en un proceso inédito de integración que se viene implementando desde la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), en abril de 1951, y la posterior conformación de la Comunidad Económica Europea (CEE), en marzo de 1957. El proceso iba avanzando paulatinamente, hasta que a finales del siglo

veinte se empezó a evidenciar una tendencia al desbordamiento de competencias por parte de la UE y a una incipiente crisis de legitimidad.

Las primeras definiciones de la CEE se referían a derechos de tipo económico, como la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Los sucesivos Tratados de la UE fueron incrementando las atribuciones de la Unión, hasta llegar al Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa (2004) y al Tratado de Lisboa (2007), que otorgan valor normativo a un catálogo de derechos civiles y políticos para los ciudadanos europeos (la Carta de Niza fue la primera en reconocerlos, dándole valor interpretativo, en 2001) y una serie de instrumentos novedosos de participación, como la iniciativa legislativa popular, entre otras materias.

El proceso por el que los acuerdos de la UE comenzaron a incidir de manera directa en la vida de los ciudadanos fue soportado en la tradicional estructura de acuerdos entre estados. Por su parte, los propios ordenamientos nacionales, que establecen regulaciones referidas a su participación en la UE, fueron situando dichas regulaciones en un rango constitucional, como sugiere la nutrida jurisprudencia de los tribunales constitucionales nacionales y del Tribunal de Justicia Europeo (Arcos Vargas 2004).

Es en este marco de crecimiento del rol regulador de la UE, que los mecanismos de democracia directa ganaron peso, pero, inicialmente, a través de la regulación nacional. Por ejemplo, nueve constituciones consideran jurídicamente ineludible consultar las obligaciones vinculadas a la ratificación de los tratados internacionales: Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Irlanda, Letonia y Lituania (Cuesta López 2008).

El Estado que concentra mayor cantidad de consultas es Irlanda (ocho relacionadas con la Unión Europea, más otras tantas relacionadas con el derecho al aborto, los derechos de los niños o el matrimonio entre personas del mismo sexo). La Constitución de 1937 regula dos formas de referendo en el país, el obligatorio (artículo 46, que concentra el total de experiencias referidas) y el opcional, referido a consultas no constitucionales (artículos 27 y 47). Las consultas incluyeron desde la adhesión a la UE en 1972 hasta la más reciente sobre la ratificación al Tratado de Lisboa. Esta última atrajo la atención internacional, ya que fue el único país de la Unión que sometió a referendo este

Tratado (fue rechazado en la primera votación del 12 de junio de 2008 y aprobado en la segunda, el 3 de octubre de 2009). En general, todos los referendos han contado con una participación que supera el 50 por ciento de los votantes. La excepción la constituye la ratificación del Acta Única Europea en 1987, con un 44 por ciento de los votantes y la Carta de Niza, en 2001, donde participó el 35 por ciento de la población en una consulta que determinó el rechazo de la ratificación.

Dinamarca tiene una larga tradición de referendos a nivel nacional, desde que en 1915 se estableciera en el artículo 88 de la Constitución el referendo obligatorio de reforma constitucional (exige un *quórum* de al menos un 40 por ciento de electores para su validez; lo que hubiera invalidado la consulta irlandesa de 2001). También se establecen otras modalidades de referendo en el ámbito constitucional. Entre las consultas más comentadas están la de 1972, que aprobó el ingreso a la UE (con una participación que superó el 90 por ciento, triunfando la opción afirmativa con un 63 por ciento), y los dos grandes rechazos, al Tratado de Maastricht en 1992 y a la participación en la tercera fase de la Unión Económica Monetaria en 2000.

Austria realizó un referendo de adhesión a la UE en 1994. El resto de los referendos obligatorios de adhesión tuvieron lugar en los países del este de Europa que ingresaron a la UE en el año 2003 (Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia y Lituania).

En cuanto a los referendos facultativos, cabe mencionar el primer referendo de escala nacional efectuado en la historia del Reino Unido, que tuvo como objetivo consultar sobre la incorporación a la CEE en 1975 (respaldo con el 67 por ciento a la opción liderada por el primer ministro laborista Wilson); el rechazo de los noruegos a incorporarse (en 1972 y nuevamente en 1994) y las consultas sobre ampliaciones efectuadas en Irlanda y Dinamarca (en 1972, con las que dan inicio a una serie de consultas ya mencionadas).

La incorporación de Finlandia estuvo precedida por un referendo consultivo convocado por el Parlamento. Con una participación del 70 por ciento triunfó la opción afirmativa (con un 57 por ciento). Por su parte, Suecia efectuó un referendo consultivo a instancias del Riksdag (Parlamento), donde se preguntó, junto con la adhesión a la UE, sobre una serie de leyes constitucionales (ley de sucesión, de prensa y libertad de expresión; triunfó el «sí» por un estrecho margen

de 52 por ciento.) Con todo, la mayor cantidad de ampliaciones y consultas de la historia de la UE se generan entre el año 2004 y 2007, donde nueve de los diez estados adherentes sancionan mediante referendo su participación en la UE. Otros países han recurrido a este mecanismo, como España (ratificación del TCE en 2005), Francia (en tres oportunidades para ampliación de facultades, 1972, ratificación del Tratado de Maastricht en 1992, y ratificación del TCE en 2005), Holanda (ratificación de TCE en 2005), Italia (proposición de mandato constituyente al Parlamento Europeo en 1989), Luxemburgo (ratificación del TCE en 2005), Malta (adhesión a la UE en 2003); Polonia (adhesión a la UE en 2003), República Checa (adhesión a la UE en 2003), Rumania (adhesión a la UE en 2003) y Suecia (adhesión a la UE en 1994 y participación en la tercera fase de la Unión Económica Monetaria).

Generalmente, en todos estos casos, la consulta facultativa se encuentra determinada por el consentimiento de la mayoría del Parlamento nacional. La excepción está dada por aquellos países como Reino Unido, Holanda e Italia, donde se debieron dictar leyes *ad hoc* para realizar dichos referendos.

Algunos de los casos recientes más controvertidos fueron la consulta griega de 2015, el Brexit, y la consulta holandesa de 2016. En Grecia, el gobierno de Syriza activó una consulta para preguntar sobre la aceptación de las condiciones del rescate financiero propuesto por la UE y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La ciudadanía se inclinó mayoritariamente por el rechazo, lo que se observó como un respaldo al gobierno. Sin embargo, el país aceptó las condiciones del rescate poco después. En Holanda grupos liderados por partidos de derecha xenófoba impulsaron la recolección de firmas para rechazar el acuerdo de libre comercio de la UE con Ucrania. En el caso del Brexit, en un contexto semejante al holandés –con el impulso de la extrema derecha– el primer ministro David Cameron activó una consulta para decidir sobre la permanencia de Reino Unido en la UE. La ciudadanía votó a favor de la salida, que aún está pendiente de formalizarse.

Varios elementos invitan a la reflexión. En primer lugar, aunque la experiencia suiza es excepcional, otras democracias consolidadas como Dinamarca, Irlanda o Suecia regularon tempranamente estos mecanismos y los han activado con relativa frecuencia. En segundo

lugar, las consultas no siempre se resuelven a favor de la posición defendida por las élites, mostrando que los procesos de formación de la opinión pública distan de ser lineales y controlados por los gobiernos. En tercer lugar, incluso referendos consultivos, como los mencionados para el caso finlandés o en la actualidad con la experiencia del Brexit tienen una profunda incidencia en la definición de los asuntos públicos.

1.4. La experiencia americana con los MDD

Aunque a nivel federal, los mecanismos de democracia directa fueron discutidos y rechazados en Estados Unidos de América (EUA), se expandieron considerablemente a nivel subnacional. Actualmente, la mayoría de los estados regulan mecanismos de consulta popular, iniciativa y revocatoria del mandato, y algunos de ellos los han activado con considerable intensidad. Estos mecanismos permiten, por ejemplo, la adopción de leyes mediante referendo elaborado a través de una iniciativa popular y sin ninguna participación de órganos públicos durante su aprobación. Por el contrario, con contadas excepciones (Suiza, Italia), en Europa las constituciones nacionales asignan un rol central a los órganos representativos (parlamentos o jefes de Estado), ya sea en su iniciativa o tramitación posterior. Tres estados norteamericanos (de 24 que lo reconocen) concentran el 90 por ciento de las más de 5000 consultas realizadas: Oregón, California y Colorado (Kluth 2011).

Últimamente, se ha realizado un crudo análisis de los efectos de las consultas populares, particularmente a partir de experiencias que tuvieron lugar en California. Se ha argumentado que estos mecanismos afectan el funcionamiento de los órganos representativos y que en muchos casos terminan siendo utilizados por grupos económicos para manipular a la opinión pública (Bowler et al. 1998, Garret 2004, Gamble 1997). Sin embargo, el inesperado triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales estadounidenses, con un vertiginoso ascenso, a pesar de contar con el rechazo de parte de su partido y de los principales medios de comunicación, echa luz sobre el problema de fondo: no es la democracia directa sino la necesidad de renovación del sistema lo que explica los crecientes niveles de incertidumbre. El problema no es la democracia directa, sino la necesidad de renovar la democracia para evitar su creciente erosión.

En América Latina, la activación de referendos ni es una novedad ni es una actividad exclusiva de regímenes democráticos. Durante el siglo XX, varios países de la región convocaron referendos, tanto durante gobiernos autoritarios (Bolivia 1931, Paraguay 1940, Chile 1978, 1980; Uruguay 1980), como en regímenes híbridos (Perú 1919, Uruguay 1942), en democracias frágiles (Brasil 1963) y en democracias consolidadas o en consolidación (Argentina 1984, Uruguay; en numerosas ocasiones). El cambio deriva más que de las activaciones, aunque sí ha habido un incremento en la cantidad de consultas, de la regulación de los MDD. La mayoría de los referendos convocados antes de los noventa, e incluso, varios de los convocados posteriormente, se produjeron a pesar de no existir marcos regulatorios para dichas activaciones. Claro que hay excepciones –en Uruguay y Venezuela el referendo había sido introducido en las constituciones de 1934 y 1961 respectivamente. Sin embargo, en estos casos, los ciudadanos no podían activar MDD «desde abajo» (Welp 2010, Welp y Ruth 2017).

En 1970, un sólo país de América Latina regulaba la activación de MDD por parte de la ciudadanía, vía reunión de firmas, entre otros requisitos (Uruguay, Constitución de 1967). En 2016, de dieciocho países analizados son nueve los que los incluyen, en una ola iniciada con la Constitución colombiana de 1991. De forma semejante, en la actualidad son diez los países que regulan el referendo obligatorio, principalmente para ratificar cambios constitucionales. Sólo unos pocos países no permiten a las autoridades (presidente o congreso) llamar a consulta (El Salvador, Panamá, Paraguay y Perú).

La clasificación ofrece un panorama sobre el que se debe profundizar analizando las características específicas presentes en cada diseño institucional. Por ejemplo, el referendo en Chile (art. 117) puede activarse exclusivamente para sortear bloqueos entre el Presidente y el Congreso:

«El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República. Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y este insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito».

En El Salvador, el referendo obligatorio sólo corresponde cuando se trate de acuerdos de integración centroamericana (art. 89), lo que limita considerablemente sus alcances. En Perú, aunque el referendo es obligatorio para ratificar reformas constitucionales, dicha obligatoriedad se puede sortear si el congreso aprueba la reforma en dos períodos consecutivos. Estas diferencias son centrales para comprender el rol asignado a un MDD en un contexto determinado.

Al revisar la experiencia latinoamericana observamos que, con la excepción de Uruguay, los países con cierto número de activaciones, igual que en Europa, asignan un rol protagónico a órganos constitucionales como el Congreso y el Presidente de la República. La voluntad de la ciudadanía expresada en un referendo es procesada de alguna forma por alguna autoridad representativa. Otro elemento a considerar, son los modelos inspiradores de las cartas latinoamericanas. Las referencias, en este sentido, se concentran en Suiza, Italia y España. Estas tres regulaciones han sido, por diversas razones, antecedentes directos de la legislación latinoamericana. Es el caso de la de Uruguay, que explícitamente tomó como referencia la experiencia suiza, o la de Colombia, que asumió la de Italia. La influencia española será la más evidente de todas, particularmente en la masiva reproducción de la fórmula de iniciativa legislativa popular indirecta (Soto 2013).

No obstante, la doctrina jurídica latinoamericana lejos de ver esta proliferación de mecanismos participativos como una profundización de la democracia y del constitucionalismo, tiende a formularle fuertes críticas. El referendo se ve como una muestra más de la crisis de representación y el cuestionamiento a los partidos políticos que vive la región (Hevia 2010); una institución de carácter autoritario que ha sido utilizada para manipular a la opinión pública y al electorado, saltándose la intermediación de los partidos políticos, el Congreso e incluso afectando la independencia en las decisiones de órganos judiciales (Walker 2009); o bien, la concreción jurídica del desencanto social que en definitiva contribuye a fortalecer el presidencialismo latinoamericano (Cedeño 2004).

Desde el ámbito de la ciencia política, el enfoque es más variado e incluye aspectos positivos del despliegue de mecanismos de democracia directa junto con aspectos negativos (Zovatto 2014,

Lissidini et al. 2008, Lissidini 2015). La experiencia uruguaya con consultas populares, incluso en contextos autoritarios o híbridos, identifica en la consulta (y el rol de la ciudadanía como poder moderador entre las disputas de las élites) un elemento fundante de la democracia consolidada posteriormente (Welp y Ruth 2017, Lissidini 1998).

1.5. El despliegue de la «democracia participativa»

Desde fines de la década del ochenta, en América Latina y Europa (primero, con mayor intensidad, en los países del sur de ambos continentes y más recientemente también en los países nórdicos, Alemania, América central y México) han proliferado instituciones de participación ciudadana tales como los presupuestos participativos, los consejos vecinales y las conferencias nacionales o las consultas previas, entre muchos otros. Estas instituciones fueron introducidas con la intención explícita de asignar un rol a la ciudadanía en la definición de las cuestiones públicas, aumentar la eficiencia de la gestión, controlar la corrupción y transformar la política «desde abajo», relegitimando las democracias contemporáneas, con mayor énfasis en uno u otro aspecto, según la posición ideológica de quien los define. Los mencionados mecanismos fueron introducidos, a grandes rasgos, por dos vías, desde abajo, implementados por nuevos proyectos políticos de izquierda que alcanzan el gobierno local (el Frente Amplio en Montevideo, el Partido Socialista en Rosario; el Partido de los Trabajadores en Puerto Alegre, el Partido Socialista Catalán en Barcelona, entre muchos otros ejemplos), o a través de procesos constituyentes (Ecuador 2008, Venezuela 1999, Colombia 1991, entre otros)

La transición a la democracia desde fines de la década del setenta, cambió la arena política. En el nuevo contexto, grupos de izquierda comenzaron a competir en elecciones. El Frente Amplio (FA) en Uruguay es un ejemplo destacado. El FA creció como alternativa política viable desde el gobierno de Montevideo, impulsando la «descentralización participativa», introduciendo asambleas ciudadanas, consejos vecinales y posteriormente presupuestos participativos. También ocurrió en España, en un contexto similar. Barcelona, gobernada por un partido de izquierda (Partido Socialista Catalán) mejoró la prestación de servicios públicos por la vía de la desconcentración administrativa mientras

se instalaban procesos orientados a integrar la voz de la ciudadanía, especialmente los movimientos sociales, a partir de mecanismos deliberativos no vinculantes.

En la actualidad, son centenares las ciudades europeas y latinoamericanas que se han sumado a esta estela, desplegando experiencias de presupuestos participativos y mecanismos de consulta, generalmente no vinculante, por medios presenciales y electrónicos. Una revitalización de los mismos se observa en la actualidad en ciudades como Madrid y Barcelona, incorporando el uso intensivo de medios digitales (Gutiérrez 2017).

El caso de Brasil tiene paralelismos y diferencias con el de España y Uruguay en la medida en que el marco legal que amparó la proliferación de experiencias participativas en Brasil provino de la Constitución de 1988, conocida como la «constitución ciudadana», por la amplitud de la participación que se generó durante su elaboración (lo veremos en el próximo capítulo). La nueva constitución abrió las puertas a un proceso participativo sin precedentes que –y es importante destacarlo– sólo pudo activarse en procesos de diseño de políticas públicas cuando algunos actores comenzaron a promoverlo. Los actores centrales fueron el Partido de los Trabajadores (PT) y los movimientos sociales que lo rodeaban. Estos pusieron en marcha con considerable éxito mecanismos como los consejos y los presupuestos participativos y, una vez en el gobierno central, reactivaron y ampliaron el alcance de las conferencias nacionales de políticas públicas. En este contexto, los consejos y conferencias abren nuevos espacios de discusión pero no alteran sustancialmente el proceso de toma de decisiones, ya que son consultivos. Los presupuestos participativos, sin poner en cuestión el aporte potencial que estos mecanismos puedan hacer a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de un determinado territorio, tienen un rol compensatorio más que radical, evidente en el destino y las dimensiones de los recursos invertidos.

En la década del noventa, se inició también lo que algunos autores han dado en llamar la «constitucionalización de la participación». Después de Brasil, la Constitución Colombiana de 1991 fue mucho más lejos, incorporando a la regulación numerosos mecanismos de participación local y nacional, entre ellos mecanismos de democracia directa activables por reunión de firmas. Siguió esta estela todos los países andinos.

La participación se convirtió en algunos de estos países en un mecanismo para movilizar apoyos y promover cambios que no pueden darse dentro del marco establecido. Es el caso de Venezuela y Ecuador, donde los proyectos políticos promovidos por Hugo Chávez y Rafael Correa enfrentaron las instituciones establecidas con el poder del pueblo (poder constituyente derivado vs poder constituyente originario; lo veremos en el capítulo cinco). Al no contar con las mayorías requeridas para promover los reemplazos constitucionales por vía de la asamblea constituyente prometidos durante la campaña electoral, Chávez en 1999 y Correa en 2007, recurrieron al referendo para que la ciudadanía decida directamente sobre esa posibilidad. En ambas experiencias, hubo una larga lista de recursos y apelaciones hasta que los cuerpos judiciales aprobaron el proceso. Una vez habilitadas, las asambleas constituyentes aprobaron constituciones progresistas, que amplían y reconocen derechos, entre otros, a la participación. También se crearon enormes estructuras que reúnen al pueblo y al estado: Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales en Venezuela y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. Los recursos puestos a disposición de proyectos participativos en estos países no tienen precedentes. Tampoco tiene precedentes la velocidad con la que se amplió el control político-partidario sobre esos movimientos convirtiéndolos en aparatos clientelares del partido de gobierno, especialmente en Venezuela.

1.6. Una hoja de ruta para la participación ciudadana

En los capítulos siguientes, veremos cómo, en contextos de reemplazo constitucional, el referendo ha sido instrumentalizado por partidos o líderes emergentes –con una agenda constitucional definida– para evitar muchas veces el diálogo y la negociación e imponer sus propuestas. En ocasiones, como veremos en los capítulos cuatro y cinco, definiciones referendarias (al inicio) han motivado el retraimiento de amplios sectores del proceso constituyente, afectando gravemente a la calidad del debate (como ocurrió en Venezuela). Esto nos lleva a pensar en la necesidad, de identificar distintos momentos y formas de participación, donde la experiencia comparada ha tendido a situar el referendo como última instancia, para ratificar un proceso que supone la presencia de otras fórmulas de participación complementarias.

Los Mecanismos de deliberación (como los diálogos ciudadanos tratados en el capítulo seis), podrían y deberían ser combinados con otros mecanismos de consulta a la ciudadanía para producir mejores argumentos y conducir a decisiones que cuenten con mayor legitimidad y den respuestas más apropiadas a las demandas ciudadanas. Esta obra está motivada en la intención de argumentar en favor de mecanismos que contribuyan a fomentar la receptividad democrática o deliberativa, esto es, formar la opinión pública incluyendo a la ciudadanía no sólo como receptora sino también en tanto sujeto activo en la esfera pública, lo que conduce a ampliar actores y argumentos. La deliberación como forma de participación resulta particularmente relevante en el proceso de reemplazo constitucional.

Este es el telón de fondo que enfrentan las democracias contemporáneas, el reto de promover la participación y los obstáculos que la ponen entre la espada y la pared: mecanismos disruptivos que pueden producir manipulación y concentración del poder en manos de los poderosos vs mecanismos limitados, consultivos, que pueden producir mayor desencanto si no consiguen cumplir con las expectativas que generan en la ciudadanía. Esta tensión atraviesa todo este volumen y a ella buscamos darle respuesta. De esta somera revisión, podemos constatar que el referendo se inserta en el contexto de democracias representativas, donde se utiliza en situaciones acotadas. Los MDD son un complemento importante para el sistema, pero ni lo suplen ni siempre lo refuerzan, porque la toma de decisiones públicas requiere determinadas formas de ejercicio de la democracia basadas en la representación.

A su vez, la voluntad popular expresada en decisiones directas debe cumplir ciertas condiciones relacionadas con la definición de la pregunta y sus consecuencias, pero también con el proceso de formación de la opinión pública. En este sentido, el protagonismo de los intermediarios, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, es fundamental, ya que activa una cadena de incentivos que permite la selección de representantes y la conformación de un debate que llevará, en definitiva, a la definición de políticas públicas y opciones normativas a través de las instituciones representativas.

El actual desprestigio de los representantes, partidos políticos y parlamentos, la desconexión entre ciudadanos y partidos, la escasa

responsabilidad de algunos medios de comunicación y la proliferación de fuentes alternativas de información, no siempre fiables, añaden complejidad a las consultas directas. Surgen, entonces, limitaciones que podrían resolverse definiendo instituciones que otorguen mayor poder a la ciudadanía para intervenir en los asuntos públicos (mecanismos «desde abajo», según el modelo suizo), y obliguen a las autoridades a dar cumplimiento a estas demandas. En nuestra opinión, se trata de promover instituciones participativas no controladas por el gobierno, reguladas por leyes apropiadas. Por ejemplo, con iniciativas ciudadanas que permitan presentar propuestas de ordenanzas o leyes, y votarlas (en procesos en los que las decisiones tomadas tengan carácter vinculante), o con mecanismos que permitan vetar ordenanzas o leyes. Estas instituciones orientadas a la toma de decisiones deben ser combinadas con espacios abiertos de discusión y deliberación no necesariamente vinculantes, pero cuyas reglas estén definidas con claridad y contribuyan a la ampliación de la esfera pública (que los temas no sean sólo definidos por las elites). La combinación de estos mecanismos en distintas fases del proceso de definición de instituciones y políticas públicas pueden resultar poderosas para la transformación y el fortalecimiento de la democracia. Análisis de viabilidad abiertos y transparentes, y procesos de deliberación en que los actores (ciudadanos, partidos, representantes) puedan argumentar sobre sus posiciones podrían convertirse en mecanismos clave para pensar y definir el territorio que la ciudadanía quiere habitar.

CAPÍTULO 2

La Constitución en la transición: la experiencia de España, Brasil, Chile y Polonia⁵

Este capítulo estudia el proceso constituyente en relación con la inmediata o posterior transición a la democracia. Para el análisis, nos centramos en cuatro casos que comparten el haber conducido transiciones «desde arriba», en las que la antigua élite en el poder conservó espacios de liderazgo durante el proceso de cambio de régimen: España (1978), Brasil (1988), Chile (1989) y Polonia (1989). El análisis tiene un doble objetivo, por un lado, sugerir, a partir de la revisión de la transición, que los canales de expresión de preferencias ciudadanas han cambiado. En este sentido, si hace décadas en algunos contextos, como el español, un proceso constituyente liderado exclusivamente por algunos partidos políticos respaldados por la mayoría de la población era considerado legítimo, en la actualidad esto es impensable, porque la ciudadanía reclama una mayor intervención. Por otro, mostrar que involucrar a la ciudadanía en procesos deliberativos puede tanto influir sobre el texto constitucional como tener un fuerte efecto legitimador, incluso cuando los mismos tienen un carácter exclusivamente consultivo, como habría ocurrido en Brasil.

A continuación, se presentan los estudios sobre las formas y condiciones requeridas para elaborar constituciones exitosas; luego, se analiza el proceso de transición seguido por cada uno de los países analizados; seguidamente, se comparan las características de cada proceso constituyente, considerando el rol asignado a la participación ciudadana; por último, se presentan unas reflexiones finales.

5 Este texto está inspirado en la discusión y ampliación del análisis presentado en Welp, 2013.

2.1. El divorcio entre los principios normativos y la realidad

Una extensa producción académica se ha centrado en las condiciones idóneas para la producción de una constitución exitosa, esto es, que perdure en el tiempo, cuente con el aval de los ciudadanos y sea capaz de generar el marco de convivencia esperado (Elster 1995, Arato 1995-1996, Carey 2009). Aunque no puede decirse que exista acuerdo absoluto sobre las características indispensables de un proceso constituyente ideal, se observa cierta coincidencia en resaltar la importancia de que la constitución sea elaborada por un cuerpo creado exclusivamente con ese objetivo –la asamblea constituyente– (Weber 1986-1987); que los constituyentes sean electos mediante un sistema proporcional que permita la representación de los distintos actores sociales (Elster 1995); que la deliberación sea abierta a la ciudadanía, dando publicidad de los debates; o que el modo de ratificación incluya a la ciudadanía, convocando a un referendo sobre el texto consensuado por los constituyentes (Widner 2007, Ginsburg et al. 2008, Ghai 2006).

Siguiendo esta línea, podría esperarse que constituciones elaboradas con mayor participación y apertura, y legitimadas por el voto ciudadano, sean más exitosas, perdurando en el tiempo y convirtiéndose en el conjunto de normas con las que los ciudadanos se identifican. Otros autores han ido más lejos para señalar que el contexto ideal para un proceso constituyente es el de una *tábula rasa* en la que los distintos actores desconocen sus posiciones en el futuro, lo que permite la búsqueda del bienestar general de forma desinteresada (Buchanan y Tullock 1962, Rawls 1971). Estos presupuestos hacen evidente el divorcio entre el enfoque normativo y la experiencia. Una constitución fija las reglas del juego político y las normas de convivencia, y como tal, lejos de producirse sobre una *tábula rasa* suele ser un ámbito de disputa, especialmente en regímenes en transición y democracias recientes.

Más aún, la elaboración de nuevas constituciones no es monopolio de sistemas democráticos. A lo largo de la historia, nos encontramos con varios casos de gobiernos autoritarios que se han dado en la tarea de promulgar nuevas constituciones como legado de su gobierno. Por ejemplo, los 17 años que Stalin le dedicó a la elaboración de la Constitución de 1936, la Constitución japonesa de 1946, redactada

por el ejército de ocupación de los Estados Unidos o la Constitución de 1980 en Chile, entre otras (Getty 1991). Nos encontramos en todos estos casos, con constituciones generadas sin constitucionalismo.

En este sentido, para los gobiernos autoritarios la coordinación entre actores clave, la institucionalización de decisiones y procedimientos, o la definición de ciertos valores y principios, justifica la formulación de cartas fundamentales. Estas experiencias han llevado a plantear la necesidad de conformar una reflexión sobre el cambio constitucional y su función que amplíe la generada a la sombra del constitucionalismo. Por lo pronto, el efecto legitimador que genera una nueva constitución puede operar tanto para dictaduras como para democracias. Ginsburg y Simpser (2013) concluyen, refiriéndose a las constituciones generadas bajo gobiernos autoritarios, que todo nuevo diseño institucional se encuentra fuertemente determinado por la existencia de intereses divergentes en la élite gobernante.

El entender las constituciones generadas en procesos autoritarios o híbridos, confronta la tesis de Loewenstein (1949, 1983), que considera imposible desprender de ellas una racionalidad capaz de sustentarse en el tiempo. Para este autor, el poder dictatorial es esencialmente extra normativo, no tendría entonces más proyección que mantener el poder fáctico que lo sustenta. Para ello, distingue en su clasificación «ontológica» de las constituciones tres modelos: normativo, nominal y semántico. El factor que diferencia una categoría de otra está dado por la concordancia entre las normas constitucionales y la «realidad del proceso de poder». Lo determinante en una reflexión constitucional no es el puro análisis del texto normativo, sino lo que los detentadores y destinatarios del poder hacen con él en la práctica. Así, una constitución será normativa cuando la dinámica del proceso político se adapte a sus normas y nominal, cuando no lo haga, mientras que será semántica cuando el texto constitucional sea instrumentalizado en beneficio exclusivo de quien detenta el poder.

Para Loewenstein, las constituciones autoritarias siempre son nominales o semánticas, simples fachadas de un control centralizado del poder.

Para Barros (2002), esta tensión irreconciliable entre constitucionalismo y gobiernos autoritarios, viene siendo superada desde la segunda guerra mundial, debido a cierto desprestigio de las dicta-

duras monocráticas y la interdependencia económica entre países. Analizando el gobierno militar en Chile, entre 1973 y 1989, observa que ciertos modelos autoritarios han logrado establecer límites institucionales e incluso articular propuestas constitucionales capaces de proyectarse en el tiempo. Pero un aspecto es la permanencia en el tiempo de una constitución y otra, las reglas y contextos para su elaboración.

Desde el campo democrático, Elster señala tres factores que deben ser considerados para analizar el proceso de elaboración de una constitución: los condicionantes que enfrenta el cuerpo constituyente, las motivaciones de los actores involucrados y el sistema de agregación de intereses. Una de sus conclusiones es que, paradójicamente, mientras una constitución debiera ser resultado de un debate racional desarrollado en contextos de calma, lo normal es que el contexto en el cual un cambio constituyente es requerido, sea el opuesto (Elster 1995).

En particular, los procesos constituyentes en marcos de transición o pacificación distan de ser contextos de calma y aún más lejos están de la *tábula rasa* deseada por Rawls (1971) o Buchanan y Tullock (1962). Las transiciones son momentos de incertidumbre en que los actores progresistas esperan el establecimiento de la democracia, pero no hay certidumbre respecto al resultado final. En particular, son períodos de profunda incertidumbre en relación con el futuro del sistema político e inquietud por las situaciones personales de los actores implicados. Por el contrario, constituciones elaboradas como en el contexto chileno de 1980 presentan menos margen para la incertidumbre y, también, un claro déficit de legitimidad y representatividad en su elaboración.

En el momento de la transición a la democracia, la constitución ocupa un lugar determinante y, en el caso de las transiciones «desde arriba», un espacio de acción para la vieja élite autoritaria. Surge, entre otros, el problema de los roles a ocupar por los actores del viejo régimen cuando la democracia esté finalmente restaurada, sus intentos de mantener posiciones de poder que escapen a la voluntad de un electorado volátil (y, por tanto, a los procedimientos democráticos) y también la protección de miembros del régimen contra posibles acciones legales por violación de los derechos humanos. Estos

aspectos suelen introducirse, de forma más o menos favorable, para los actores del antiguo régimen, en el marco legal que se establece para la democracia recuperada. En este sentido, regímenes autoritarios en decadencia, pero con poder para encabezar el proceso de transición –como son los que analizamos aquí– suelen apostar por crear nuevas constituciones o por bloquear las posibilidades de cambio de las aprobadas durante el antiguo régimen (como sería el caso de Chile).

Además, al ser la transición con frecuencia dirigida o, en alguna medida, controlada por el régimen que ha roto con la legalidad, el proceso constituyente no cuenta con unas reglas que lo precedan y orienten su desarrollo (a menos que sean las elaboradas por el mismo régimen autoritario). De esta manera, tanto los condicionantes como el sistema de agregación de intereses también quedan sometidos al proceso de deliberación y acuerdos entre actores. Este elemento incrementa desde el punto de partida el peso de las variables político contextuales.

En definitiva, las negociaciones en cuyo marco se define el texto constitucional condicionan la legitimidad de la nueva democracia y aceleran o dificultan la viabilidad de la democracia (Whitehead 2001). De ahí, que el lugar asignado o ganado por la sociedad civil y/o sus organizaciones representativas en el proceso de definición del marco constitucional también adquiera una importancia destacada. Todo este proceso de interacciones se da durante la transición, definida como un intervalo de intensa incertidumbre política (Schedler 2001), amenazas y promesas, pactos fundamentados en la carencia de información y la asunción de riesgos y garantías para el futuro (Colomer 1994).

España, Brasil, Chile y Polonia tienen en común haber producido transiciones negociadas a la democracia. Las diferencias y similitudes entre casos son múltiples: el origen de la dictadura (Guerra Civil en España, Golpe Militar en Brasil y Chile, la Segunda Guerra Mundial en Polonia); el tipo de régimen previo (dominado por un líder militar en España, Brasil y Chile, y Comunista en Polonia); y la duración del régimen (en España 1939-1978, 39 años; Polonia, 1945-1989, 44 años; Brasil, 1964-1985, 21 años; y Chile, 1973-1989, 16 años). Tienen en común que en todos los casos el régimen autoritario había construido una estructura institucional compleja y completa, con una considerable institucionalización.

La transición se inicia en España debido a la crisis abierta por la sucesión, tras la muerte del General Francisco Franco en 1975. En Brasil, el cambio es impulsado por una combinación de conflictos internos al régimen que promovieron a los militares moderados, la crisis económica y el creciente malestar ciudadano manifestado en movilizaciones y protestas. En Chile, la presión provino del rechazo ciudadano al régimen, expresado por la ciudadanía en referendo en 1988 (referendo establecido por la Constitución de 1980). En Polonia, el desgaste del régimen fue causado por las recurrentes crisis económicas y el crecimiento del sindicato Solidaridad, con su ola de huelgas y protestas. Esto ubica a las élites en diferentes posiciones de partida que, sin embargo, como se verá en este capítulo, en algunos casos cambian considerablemente de posición una vez desvelada parte de la incertidumbre inicial.

También, difieren las fórmulas constitucionales adoptadas durante la transición: España produjo un nuevo texto constitucional, como también ocurrió en Brasil. En Chile, el régimen defendió la Constitución creada en 1980 y la bloqueó de tal modo que su vigencia ha seguido limitando el alcance de la transición, aún hasta la actualidad. En Polonia, la posibilidad de tener una Constitución estuvo condicionada por la lucha por el poder durante casi una década (1989-1997), en la que se registraron diversos intentos fallidos de establecerla. Estas similitudes y diferencias abonan el terreno para analizar la medida en que las características del proceso de elaboración de la constitución pueden considerarse una causa de su éxito o fracaso.

2.2. La transición a la democracia

2.2.1. España: la transición negociada

El caso español ha sido considerado como un caso paradigmático de rápida transición y consolidación democrática (Linz 1990, O'Donnell et al. 1986). En contraste con muchas otras transiciones, el régimen español no se había enfrentado a la derrota en la guerra ni debió hacer frente a una profunda crisis económica. Por el contrario, la muerte de Franco, en noviembre de 1975, encontró a la coalición dominante en el poder en un entorno europeo en el que una dictadura comenzaba a verse como algo inaceptable.

El régimen se había organizado con una estructura particular, en torno al Movimiento Nacional, pero esta organización no funcionó como un partido único debido al apoliticismo del dictador. La iglesia, las fuerzas armadas, los sindicatos y otros grupos, como las cámaras agrarias, también tuvieron cierto protagonismo conformando un sistema corporativo (Alcántara Sáez 1992). La elevada represión, y esta particular estructura organizativa, agudizaron el problema de la sucesión.

La presión exterior jugó un papel en las decisiones políticas internas, mientras la transición emergió de la necesidad de reemplazar al jefe de estado (Alcántara Sáez 1992). A la vez, la permanencia en el poder no hubiera podido darse de otra forma que no fuera a través del refuerzo de la represión y el control, algo que el régimen ya no podía asumir en una Europa crecientemente interconectada. Aunque a mediados de los setenta las fuerzas sociales opositoras no parecían tener suficiente poder para derrocar a la dictadura, estaban creciendo como actor político. En este sentido, el caso español es considerado como un régimen que entra en transición bajo la presión de la sociedad (Linz y Stepan 1996).

Restaurada la monarquía por el mismo caudillo, el rey Juan Carlos asumió el poder representando la continuidad de las instituciones franquistas, pero también, en una muestra incuestionable de malabarismo político, liderando el cambio. Cuando el Presidente del Gobierno, Rodríguez Arias, se mostró incapaz de poner en marcha las reformas institucionales esperadas, fue sustituido por Adolfo Suárez, a instancias del mismo monarca. Suárez tuvo éxito en convencer a las Cortes (antiguo cuerpo legislativo creado por Franco) de aprobar la Ley 425 de Reforma Política, que incluía su propia desaparición y la creación de un nuevo órgano legislativo bicameral.

La Ley de Reforma Política, que también convocaba las primeras elecciones libres y abría la puerta a la legalización de todos los partidos, fue aprobada con 425 votos a favor y 59 en contra. Luego, fue sometida a referendo, el 15 de diciembre de 1976, obteniendo un amplio apoyo entre los votantes (94 por ciento votó a favor), con una participación considerable (77 por ciento), en los primeros comicios libres en décadas⁶. Después del referendo, el proceso

6 Datos del Ministerio del interior. www.infoelectoral.mir.es

de desmantelamiento de la estructura autoritaria se aceleró. En diciembre, Suárez se reunió con líderes de la oposición, en abril, el Partido Comunista de España (PCE) fue legalizado, y el 15 de junio de 1977, se celebraron las primeras elecciones abiertas y competitivas.

Entonces, se le encargó al Parlamento resultante de las elecciones de junio de 1977 la redacción de una constitución. Poco tiempo después, en octubre, Adolfo Suárez convocaba a las reuniones que dieron lugar a los Pactos de la Moncloa, que involucraron a la élite política y los partidos con representación en la legislatura. Después de las reuniones, los partidos eran responsables de transmitir y consultar a sus bases y a la sociedad civil, generando el terreno para el consenso. Los Pactos de la Moncloa fueron aprobados con un sólo voto en contra en la cámara de diputados y con tres votos en contra y dos abstenciones en el senado (Boletín Oficial de las Cortes del 3 de noviembre de 1977).

Los diputados y el gobierno se involucraron en prolongadas conversaciones privadas y públicas en torno a la definición de la constitución y las futuras instituciones políticas. Los nacionalismos catalán y vasco buscaban la creación de una nueva organización territorial descentralizada, pero la violencia armada de la organización vasca ETA (Euskadi y Libertad) había fortalecido la oposición de los militares.

En las elecciones de junio, los partidos nacionalistas catalán y vasco habían obtenido numerosos escaños⁷. Aun así, el difícil tema de la organización político territorial se saldó con la creación de una nueva estructura de poder descentralizada, con 17 comunidades autónomas, y una transferencia de poder hacia los nacionalismos periféricos sin precedentes. La Constitución fue sometida a referendo el 6 de diciembre de 1978, aprobado por el 91,8 por ciento de votos a favor, con un 67 por ciento de participación. En Cataluña, con una participación similar, los votos positivos fueron del 95 por ciento mientras en País Vasco la apoyó el 74,6 por ciento de votantes, pero

7 Pacte Democràtic per Catalunya (PDC) obtuvo 11 escaños, y Unió del Centre i la Democràcia Cristiana de Catalunya (UC-DCC) y Esquerra de Catalunya-Front Electoral Democràtic (EC-FED) uno por cada agrupación. El Partido Nacionalista Vasco (PNV) obtuvo 8 escaños y Euskadiko Ezkerra-Izquierda de Euskadi (EE-IE) uno. Fuente: Recursos Electorales en la Internet: <<http://electionresources.org/es/congreso.php?election=1977>>.

con una participación del 45 por ciento. Las elecciones bajo las nuevas reglas del juego se convocaron para marzo de 1979.

En octubre de 1982, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ganó las segundas elecciones generales, cerrando el período de transición al haberse dado la alternancia⁸. La transición en España comenzó en condiciones favorables, sin embargo, factores políticos como el claro compromiso con la democratización, las elecciones en todo el país, el liderazgo y la apertura del proceso, contribuyeron a la alta legitimación del nuevo acuerdo político y ayudaron a consolidar la democracia en el mediano plazo.

2.2.2. Brasil: el difícil regreso de los militares a las barracas

Brasil aporta un claro ejemplo de transición iniciada y conducida desde arriba. El régimen establecido en 1964 había aprobado una nueva Constitución en 1967 y la había reformado en 1969, mostrando su intención de romper con la tradición de intervenciones militares esporádicas y breves para consolidarse en el poder. Un año después de ocupar el gobierno, los militares habían disuelto los partidos existentes estableciendo la elección indirecta del presidente y creando un bipartidismo ficticio: la Aliança Renovadora Nacional (ARENA) apoyaba al gobierno, el Movimento Democrático Brasileiro (MDB) ejercía de oposición. Dos años más tarde, y ante el crecimiento de las protestas –hubo huelgas y se formó un grupo opositor en el clero progresista–, el camino seguido por el régimen fue el de fortalecer el aparato represivo (Castro 2000). El 13 de diciembre de 1968, los militares aprobaron el acta nº5 dando plenos poderes al Presidente.

En 1974, fue nombrado presidente el General Ernesto Geisel, representante de una línea blanda dentro de las fuerzas armadas. Las divisiones internas entre duros y moderados eran cada vez más intensas. Geisel decidió la apertura «suave, gradual y segura», citando sus propias palabras, para iniciar un proceso que ha sido calificado como de liberalización más que de democratización (Castro 2000).

8 El 23 de febrero de 1981 hubo un intento de alzamiento militar encabezado por el General Tejero. La transmisión mediática del evento y la posterior intervención del rey han dado gran relevancia a este hecho pese a que la adhesión al intento de golpe fue escasa. Superada la crisis, Tejero fue encarcelado.

Recién a mediados de la década del ochenta se produjeron las primeras señales de apertura. Ocurrió, en parte, por la creación de un movimiento ciudadano que reclamaba elecciones directas del presidente (conocido como «Diretas ya!»), que tuvo su momento álgido el 16 de abril de 1984, con una manifestación en San Pablo que reunió a un millón y medio de personas (Rauschenbach 2011). Sin embargo, aunque en 1985 fue electo el primer presidente civil (interino) del período, José Sarney, la voluntad ciudadana fue ignorada: la elección la realizó un colegio electoral controlado por el régimen autoritario.

Durante la presidencia de Sarney, el 15 de enero de 1985, se convocaron elecciones. Triunfó Tancredo Neves, pero el mismo día de la toma del mandato, cayó gravemente enfermo y murió. Esto abrió una discusión sobre quién debía asumir la jefatura del estado, si el vice-presidente Sarney (miembro del Partido Democrático Social, PDS, un partido que había apoyado el golpe militar para impedir el avance de la izquierda y partidario de la elección indirecta del presidente) o el presidente de la cámara de diputados, Ulysses Guimarães (un fuerte militante de la democratización completa y de la elección directa del presidente). Respaldo por los militares, triunfó la opción por Sarney, que alegaba que era el vicepresidente de la República (y no el vicepresidente de Neves) y, por tanto, debía asumir la presidencia (Zaverucha 1998, Castro 2000).

Las negociaciones secretas mantenidas entre Neves y los militares habían establecido las bases de la transición y de la nueva constitución. En estas conversaciones, los militares habían vetado la convocatoria a una asamblea constituyente, un reclamo del movimiento «Diretas ya!», temiendo que escapara a su control. En cambio, habían propuesto un congreso constituyente formado por miembros del parlamento. Otro acuerdo refirió a que ningún miembro del antiguo régimen iba a ser juzgado por abusos a los derechos humanos (como había pasado poco antes en la transición argentina). Finalmente, antes de la asunción del nuevo presidente (muerto Neves y resuelto el conflicto entre Guimarães y Sarney, asumió este último), el todavía presidente en funciones, General João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), firmó un decreto presidencial transfiriendo del ejecutivo a los ministros militares competencias referidas a las Fuerzas Armadas (Zaverucha 1998, 107).

A diferencia de Suárez en España, Sarney no percibió su mandato como interino y decidió gobernar por todo el período en lugar de convocar elecciones. El país estaba atravesando una profunda crisis económica. Frente a la oposición de los grupos que querían una democratización plena, Sarney quería prolongar su mandato por cinco años para mantener su influencia en el proceso constituyente. También se produjo entonces un debate entre la opción por un sistema presidencialista o uno parlamentario. Nuevamente los militares respaldaron a Sarney y a la opción presidencialista. Con 559 representantes presentes al momento del voto, 343 votaron a favor del sistema presidencialista y un mandato de cinco años para Sarney mientras 213 se opusieron, aunque es difícil evaluar la libertad de elección que hubo ante el miedo a la amenaza militar de repetir un golpe (Zaverucha 1998, 108).

El 5 de octubre de 1988, fue promulgada la nueva Constitución por la misma Asamblea Nacional Constituyente, sin mecanismos de ratificación ciudadana. Fue una de las más largas del mundo en aquel momento (con 246 artículos) y con una extensa ampliación de derechos sociales (derecho a trabajar, a un salario decente, a vacaciones pagas, educación, seguridad social, baja maternal y paternal, etc.) que motivó que se la conozca como la Constitución ciudadana (Constituição Cidadana).

Sin embargo, muchos de los artículos de la Constitución militar de 1967, reformada en 1969, se mantuvieron intocados, como por ejemplo, los que regulaban las fuerzas armadas, la policía o el sistema judicial. La Constitución dejó a los militares considerables espacios de poder y les permitió mantener su rol como garantes de la ley y el orden. El presidente podía pasar por alto el rechazo del congreso y declarar el estado de sitio si las fuerzas armadas lo solicitaban (algo que el Presidente no podía hacer sin respaldo de las FA, si el congreso no lo aprobaba, art. 137). El artículo 124 establecía que era competencia de la Justicia Militar el procesamiento y juicio de los delitos militares definidos en la ley (Código Penal Militar de 1969). Algunos autores han señalado que la posibilidad de que militares sean juzgados por civiles era prácticamente nula (Zaverucha 1998, 114).

La transición en Brasil, a pesar de la movilización ciudadana, comenzó por el avance de la opción aperturista (más que democratizadora)

al interior de las fuerzas armadas. El apoyo de sectores civiles, con fórmulas de transición intermedias que permitieron a los militares controlar el proceso, contribuye a explicar el poder que estos mantuvieron durante la transición, plasmado también en los resultados de la nueva constitución.

2.2.3. Chile: la transición a medida (de Pinochet)

El régimen militar chileno afrontó la transición en una posición más fuerte que algunos de sus homólogos en América del Sur (Brasil, Uruguay, Argentina), porque contaba con un núcleo sólido de partidarios de la sociedad civil, además de haber creado bases institucionales y constitucionales para permanecer en el poder (Ensalaco 1994, Barros 2002). En 1980, el general Augusto Pinochet, instalado en el poder desde 1973, tras derrocar al presidente Salvador Allende, impulsó la sanción de una Constitución Política que establecía, en una de sus cláusulas transitorias, la convocatoria a un plebiscito para la renovación del mandato presidencial por un período de ocho años, en 1988. La Constitución buscaba dar un barniz de apertura al régimen, pese a que su núcleo duro era simplemente autoritario.

En el referendo del 11 de septiembre de 1980, con un 93 por ciento de participación, en unas elecciones cuanto menos cuestionables, la Constitución fue ratificada por un 68,95 por ciento de los votantes⁹. En 1988, Pinochet contaba con repetir el triunfo y prolongar su gobierno durante otros ocho años, pero le esperaba una sorpresa.

La consulta popular había comenzado a discutirse ya en 1985, enfrentando a diversos sectores de la oposición debido a que no había garantías sobre el grado de transparencia del proceso: la Democracia Cristiana y sectores del socialismo apoyaban la realización del plebiscito bajo la consigna del NO a Pinochet, mientras que el Partido Comunista y otras organizaciones de izquierda mostraron su escepticismo promoviendo la abstención. Finalmente, el grueso de la oposición aglutinada en torno a la Concertación Democrática (formada por los socialistas, radicales y cristiano demócratas para enfrentar al régimen, y que mantuvo posteriormente la alianza en el

9 Todos los datos de referendos citados en este capítulo fueron tomados de la base del Centre for research on Direct Democracy (www.c2d.ch).

ámbito electoral, para enfrentar la ley electoral) decidió aprovechar la vulnerabilidad potencial abierta por la Constitución de 1980. Su actuación fue fundamental organizando actividades ilegales (paros cívicos y jornadas de protesta) y movilizándolo a sus bases para derrotar al régimen en el plebiscito del 5 de octubre de 1988.

La consulta se saldó con el triunfo del NO, que se impuso por el 56 por ciento de los votos con una participación del 97 por ciento. La derrota del régimen abrió la transición, iniciada en torno a un proceso de negociaciones para modificar la Constitución que, desde la oposición, buscaba dar mayor relevancia a los tratados internacionales y afianzar el pluralismo político. Pinochet se vio obligado a convocar a unas nuevas elecciones presidenciales en 1989 y a transferir el poder en marzo de 1990, sin embargo, mantuvo un amplio control sobre todo el proceso (Heiss 2016).

El gobierno electo en 1989, encabezado por Patricio Aylwin, líder de la Democracia Cristiana y candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia, accedió a gobernar con la Constitución de 1980, modificada parcialmente. Las reformas a la Constitución, que dieron paso a la transición, fueron ratificadas por referendo el 17 de agosto de 1989. Un 91 por ciento de los electores se manifestó a favor y un 9 por ciento la rechazó, sugiriendo el aval con el que contó esta transición negociada. A pesar de la reforma, la Constitución de Pinochet contenía rasgos claramente no democráticos.

Además, a través de las limitaciones institucionales, el régimen anterior obligó al gobierno democrático a compartir los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El gobierno saliente se atribuyó el derecho a designar a nueve de los cuarenta y siete miembros del Senado, estableció que la modificación de normas tales como las leyes electorales y la composición de los tribunales, requiriese de un 60 por ciento de los votos de ambas cámaras (una traba al cambio que se ha mantenido hasta la actualidad). Otro limitante, fue la continuidad de los militares. Pinochet tenía la prerrogativa de ser no removible como jefe del ejército hasta 1998. En 1990, los siete miembros del Tribunal Constitucional fueron nombrados por Pinochet; y ninguno de ellos podía ser reemplazado hasta que alcanzara los 75 años de edad. Pero, incluso, en caso de que hubiera renovación, dos serían nombrados por el Consejo de Seguridad Nacional y tres, por la

Corte Suprema de Justicia (todos los miembros designados por Pinochet) y sólo uno por el Senado por mayoría absoluta.

Muchos de estos aspectos han ido superándose con sucesivas reformas constitucionales, algunos han tardado en cambiarse, como el sistema electoral binominal, reformado recién en 2015. Este sistema otorgaba más garantías a la coalición dominante de mantener su poder, incluso perdiendo algo de apoyo entre la ciudadanía (un cálculo basado en una previsión que hacían los partidarios del régimen y que se mostró acertado una vez desplazados del poder). El sistema binominal dividía el país en 60 distritos electorales en los que se elegían dos diputados y 19 circunscripciones en las que se elegían dos senadores. Los partidos podían formar coaliciones para presentarse a las elecciones parlamentarias, pudiendo llevar hasta dos candidatos en sus listas. Resultaba elegido el que obtiene mayoría en cada una de las listas más votadas. Sin embargo, para resultar electos los dos candidatos de una misma lista, era necesario que la suma de votos de su coalición duplique la cantidad de votos de la segunda coalición más votada. Esto significaba que, en la práctica, una lista que obtenía el 66 por ciento de los votos lograba la misma representación que una que lograba el 34 por ciento de los sufragios. Los resultados de este sistema electoral, por lo tanto, eran altamente previsibles, ya que generalmente se producía un empate entre la mayoría y la primera minoría, y se igualan las representaciones parlamentarias a lo largo del país. Esta obra de ingeniería institucional ha sido un elemento fundamental bloqueando el poder de las elecciones para determinar las políticas públicas.

Paradójicamente, pese a que la transición se inicia por la presión ejercida desde fuera, por la oposición democrática, la élite gobernante mantuvo un considerable control del poder, lo que explica que su estrategia haya sido la de acomodarse («a purely accommodationist strategy», Munck y Skalnik 1997, 346) En definitiva, el resultado fue una democracia restringida con enclaves autoritarios (Garretón 1994).

2.2.4. Polonia: conflicto e incertidumbre

Las particularidades del contexto de la transición polaca deben vincularse, en parte, a su trayectoria histórica. Por un lado, Polonia había sido el único régimen no totalitario del este de Europa.

Por otro, en el imaginario colectivo había una división entre la nación de la «sociedad civil ética» y el régimen de partido del estado autoritario internacionalizado, que dominó la estructura y el lenguaje de los conflictos desde 1976 hasta 1988. Por último, precisamente porque Polonia produjo la primera transición de la región, la oposición aceptó una «transición pactada» ante el miedo a la respuesta comunista exterior (Linz y Stepan 1996, 255).

Durante la era comunista se mantuvo un pluralismo de facto. La Iglesia Católica polaca mantuvo una autonomía relativa, que proporcionaba las capacidades organizativas e ideológicas para resistir a la plena incorporación a las estructuras totalitarias. El estado del partido ateo dio varias concesiones a la iglesia durante 1956 y 1989, mostrando este pluralismo limitado (como ejemplo, desde 1956 el régimen de Gomulka permitió impartir clases de religión en las escuelas públicas) (Linz y Stepan 1996).

El camino de la transición fue lento y difícil. Temiendo las consecuencias de la crisis económica y la creciente movilización en torno al sindicato Solidaridad, el General Wojciech Jaruzelsky declaró la ley marcial el 13 de diciembre de 1981, obligando al sindicato a pasar a la clandestinidad. La sociedad se dividió entre los intelectuales y los movimientos organizados en torno al sindicato y la iglesia católica, por un lado, y los militares y fuerzas de seguridad jerárquicamente organizados, por otro. Hacia 1987-1988, el régimen autoritario enfrentaba cada vez mayor oposición mientras la crisis persistía. Entonces, el sindicato Solidaridad fue el primero en ganar reconocimiento legal en un país comunista (en agosto de 1988, aunque por poco tiempo, hasta que fue nuevamente ilegalizado en 1989), prueba de su crecimiento y poder. También acordó con el gobierno cambios trascendentales, como el sistema de nomenclatura, llevando a que las futuras designaciones en las fábricas se hicieran sobre la base de la calificación y no de la pertenencia al partido.

El General Jaruzelsky propuso entonces un paquete de reformas económicas y lo sometió a referendo, pero su propuesta no obtuvo la mayoría requerida. Solidaridad continuó convocando huelgas hasta que al año siguiente el Ministro del Interior, General Kiszczak, ofreció a Lech Walesa, líder de Solidaridad, iniciar conversaciones exploratorias. Walesa manifestó su acuerdo mediante una carta fechada el 21 de julio de 1988.

El gobierno quería el apoyo a sus políticas económicas, Solidaridad quería el reconocimiento legal que sólo el gobierno podía darle. Al gobierno, la estrategia le había funcionado con otros partidos, como el Partido Democrático y el Partido Unido de Campesinos, que habían sido legalizados y se mantenían leales al régimen tras haber sido cooptados (Colomer y Pascual 1994). Como resultado de la mesa Redonda de 1989, tuvieron lugar las primeras elecciones libres de Europa del Este en cuarenta años, se acordó la creación del senado y la elección del presidente por ambas cámaras. Pero las elecciones del 4 de junio de 1989, tal como se había acordado, sólo permitieron escoger al 35 por ciento (161 de 460) de los representantes en el Sejm (parlamento) mientras el nombramiento del restante 65 por ciento (299) se reservaba para el régimen.

Solidaridad ganó los 161 escaños en competencia en la cámara baja y 99 de los cien para el nuevo senado. Jaruzelski se convirtió en presidente (triunfando sólo por un voto), pero no pudo formar gobierno debido a que sus aliados del Partido Democrático y el Partido Unido de Campesinos, hasta entonces leales al régimen, le retiraron su apoyo. Así fue como Polonia tuvo su primer ministro no comunista en décadas, cuando fue electo el miembro de Solidaridad Tadeusz Mazowiecki, el 24 de agosto de 1989¹⁰.

En las elecciones presidenciales celebradas en noviembre y diciembre de 1990, después de la dimisión de Jaruzelski, Walesa compitió por la presidencia como candidato apartidario, dificultando aún más la ya difícil institucionalización de los partidos (en un país en que socialmente había una división entre los miembros del régimen totalitario internacional y la sociedad ética, *cleavage* inoperante para la formación de un sistema de partidos a largo plazo). Walesa triunfó en segunda ronda con el 74 por ciento de los votos.

Las primeras elecciones, totalmente competitivas para ambas cámaras, se celebraron en octubre de 1991. Veintinueve partidos obtuvieron escaños en el Sejm, mientras que ninguno recibió más de un 14 por ciento de los votos. Los cuatro principales partidos no

10 The Warsaw Voice Online, June 3 2009, at <<http://www.warsawvoice.pl/WVpage/pages/article.php/20417/article>>; POLAND Parliamentary Chamber: Sejm ELECTIONS HELD IN 1989, website of the Inter-Parliamentary Union, <http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2255_89.htm>. Both accessed 2 February 2012.

llegaban a controlar el 50 por ciento de los escaños (McQuaid 1991). Los conflictos entre el presidente y el Sejm aumentaron.

Poco después de asumir la presidencia, Walesa había enviado al Sejm su propuesta de «pequeña Constitución» con la esperanza de que se apruebe rápidamente y sin discusión. La propuesta, apuntaba básicamente a incrementar las competencias del Presidente, en detrimento de las del primer ministro, y otorgar al primero el derecho de remover al segundo y a todo el gabinete a iniciativa individual. Sin embargo, la polarización del parlamento impidió la negociación hasta que, en agosto de 1992, el Sejm nombrara a su tercera primer ministro en cuatro meses, Hanna Suchocka. Suchocka dio su apoyo a la normalización dando poderes especiales al presidente y el Sejm aceptó su recomendación.

La Constitución aprobada en 1992 (cuyos 78 artículos se integraron a otros 62 de la Constitución de 1952, que se mantuvieron vigentes) incluyó cambios significativos entre los que se destaca la división tripartita de poderes, la regulación de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo típica de sistemas parlamentarios de gobierno (con voto de confianza) y el incremento de la autonomía del primer ministro y del consejo de ministros. Las imperfecciones del sistema, sumadas a la tensión política entre el presidente Walesa y el Sejm, causaron que en la práctica la aplicación de la Constitución fuera acompañada de constantes disputas y alegaciones ante el Tribunal Constitucional¹¹ (Chrusciak 2007). La nueva Ley electoral buscaba evitar la fractura del parlamento con un umbral del cinco por ciento, para que los partidos obtuvieran escaños, y del ocho por ciento, para coaliciones. En las siguientes elecciones parlamentarias sólo seis partidos cruzaron el umbral del cinco por ciento. Sin embargo, el cambio no tuvo consecuencias sobre el funcionamiento del Sejm, que se mantuvo fragmentado e incapaz de llegar a acuerdos como evidencia el tiempo que tomó elaborar la nueva Constitución, aprobada sólo en 1997.

11 La nueva ley electoral buscaba evitar la fractura del parlamento con un umbral del 5 por ciento para que los partidos obtuvieran escaños y del 8 por ciento, para coaliciones. En las siguientes elecciones parlamentarias sólo seis partidos cruzaron el umbral del cinco por ciento. Sin embargo, el cambio no tuvo consecuencias sobre el funcionamiento del Sejm, que se mantuvo fragmentado e incapaz de llegar a acuerdos como se puede observar en el tiempo que tomó para elaborar la nueva Constitución, aprobada sólo en 1997.

Entre 1992 y 1997 el conflicto entre poderes se agudizó, mientras fueron presentadas al menos una decena de propuestas de nueva constitución en la que los distintos grupos debatían fuertemente influenciados por su situación y perspectivas electorales (véase Jasiewicz 2000). La Constitución de 1997 fue ratificada por referendo el 25 de mayo, con el apoyo de 52 por ciento del electorado y la participación de sólo 43 por ciento de los votantes. Varios agentes pidieron que rechacen la constitución, entre ellos Solidaridad, el ex presidente Walesa o la iglesia polaca. Los grupos de oposición no sólo cuestionaron la legitimidad de la nueva Constitución, también presentaron una demanda ante la Corte Suprema para anular el referendo, pero el Tribunal validó el resultado y la Constitución entró en vigor el 17 de octubre (Osiatyński 1997).

2.3. Características del proceso constituyente

Una vez caracterizadas las cuatro transiciones a la democracia podemos analizar los elementos que intervienen en un proceso constituyente, centrándonos en las reglas para la elaboración de la constitución y, en especial, el modo de representación del cuerpo constituyente; el estilo de deliberación; y el modo de ratificación. En los cuatro casos analizados no había reglas claras sobre el procedimiento para elaborar y aprobar una nueva constitución. Debido a la vigencia del régimen autoritario y la suspensión de la legalidad, el andamiaje institucional se construyó sobre unas nuevas bases, a acordar entre (o imponer por) los actores involucrados. Sin embargo, las diferencias son considerables.

En España, una vez iniciada la transición, con los partidos legalizados y las libertades recuperadas se produce la convocatoria a una asamblea constituyente. Los representantes, electos directamente por los ciudadanos, serán encargados de elaborar la constitución y, una vez completada la tarea, asumirían como legisladores. En este caso, se observa la búsqueda del consenso, la apertura del proceso a través de los lazos de los partidos con organizaciones de la sociedad civil (en particular los sindicatos, que tenían un rol destacado en aquel momento). Finalmente, el texto aprobado es ratificado en referendo.

Los partidos políticos con representación parlamentaria operaron como cadenas de transmisión entre las discusiones mantenidas en

la Moncloa y la sociedad civil, creando las bases para el proceso constituyente. El andamiaje institucional escogido permitió a la vez la representación de los actores clave y una distribución de fuerzas que contribuyó a establecer consensos, pero la sociedad civil se mantuvo como observadora de un proceso que fue liderado y conducido por los partidos¹². Los diputados y el gobierno estuvieron implicados en prolongadas conversaciones privadas y públicas en torno a la definición de la constitución y las futuras instituciones políticas.

Uno de los temas de más ardua resolución fue el de la organización territorial y el reconocimiento de los nacionalismos históricos, que con mayor o menor énfasis, en diferentes momentos habían reclamado la autodeterminación para sus territorios. Los nacionalismos catalán y vasco buscaban la creación de una nueva organización territorial descentralizada, pero la violencia armada de ETA generó el rechazo frontal de los militares, blanco dilecto de los terroristas (en el período posterior a las elecciones 1978-1983, treinta y siete miembros de las Fuerzas Armadas fueron asesinados por ETA, véase Linz and Stepan 1996: 99). El conflicto territorial era también para algunos el trasfondo de la guerra civil. Tanto por razones históricas como por el contexto (la presencia de ETA) el tema dividía profundamente a los grupos, por lo que es especialmente notable el consenso alcanzado en torno a la creación de una nueva estructura de poder descentralizada, con 17 comunidades autónomas, y una transferencia de poder hacia los nacionalismos periféricos sin precedentes.

En Brasil, el proceso constituyente de 1988 fue iniciado y controlado por los militares, sin embargo, puede decirse también que se dio en el marco de un amplio proceso de participación de la ciudadanía y las asociaciones que no tenía precedentes en el país, fue novedoso en la región y también fue el más abierto a la participación de la sociedad de los cuatro analizados aquí. Aunque Neves (que murió

12 En las elecciones de junio de 1977 el poder quedó distribuido entre las distintas fuerzas, entre otras: a la derecha y centro derecha Unión de Centro Democrático (34,5 por ciento de escaños) y Alianza Popular (8,2). Al centro e izquierda el Partido Socialista Obrero Español (29.4) y el Partido Comunista de España (9.4). Los partidos regionalistas estuvieron representados por Pacte Democràtic per Catalunya (2.8), Partido Nacionalista Vasco (1.6) y Unió del Centre i la Democràcia Cristiana de Catalunya (1). Fuente: Recursos Electorales en la Internet: <<http://electionresources.org/es/congreso.php?election=1977>>.

antes de asumir el cargo) había acordado que el proceso constituyente quedaría en manos del parlamento, el proceso se abrió a tres formas de participación: se aceptaron sugerencias ciudadanas (equivalente a una petición, 72.719 fueron aceptadas y registradas en un sistema de apoyo informático a la constituyente (SAIC) (122 asociaciones reunieron unos doce millones de firmas y 83 reunieron los prerequisites formales para ser presentadas en el congreso, convirtiéndose en una antecedente de la iniciativa popular (véase Rauschenbach 2011); se promovieron unos 400 encuentros ciudadanos a nivel local que generaron alrededor de 2.400 sugerencias; y una vez presentado el primer borrador del texto constitucional, las asociaciones con registro legal pudieron hacer nuevas sugerencias cuando pudieran respaldarlas con 30.000 firmas (Rauschenbach 2011).

Pero las decisiones fueron tomadas en el Parlamento. Ocho comisiones y varias subcomisiones trabajaron en diferentes temas a ser incluidos en la Constitución. Un comité de sistematización fue creado por reunir las partes. La influencia de los sectores progresistas fue notable en estas reuniones descentralizadas. Esto produjo sucesivos proyectos o versiones de constitución que fueron rechazadas por el plenario. Finalmente, los sectores de centro-derecha promovieron un cambio en las reglas que modificó sustancialmente aspectos clave del texto (Gomes 2006, Praça 2010). El resultado fue la conocida «constitución ciudadana» combinada con un articulado que dejó a los militares considerables espacios de poder (Zaverucha 1998).

Chile presenta el modelo opuesto al español y al brasilero. La constitución de 1980 se elaboró en el contexto de una férrea dictadura, que controló el proceso tanto en lo que refiere a la selección «a dedo» de los encargados de redactar el texto como en el mismo seguimiento e intervención presidencial en la definición del texto final. Luego del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, no sólo fue suspendida la Constitución de 1925 sino que, además, se buscó crear una nueva institucionalidad. Pinochet designó una «Comisión de Estudios de la Nueva Constitución» (CENC), más conocida como Comisión Ortúzar, a la que le dio a la tarea de crear un anteproyecto de constitución.

El Consejo de Estado discutió e introdujo algunas modificaciones al anteproyecto de la comisión entre 1978 y 1980. Tuvieron aquí alguna participación el expresidente Jorge Alessandri (que renunció y

posteriormente se unió al pequeño grupo que hizo campaña por el no en el plebiscito de ratificación) y Enrique Ortúzar. Con posterioridad a la redacción, la Junta Militar introdujo algunos cambios. El texto fue sometido a consideración de la ciudadanía mediante el Plebiscito Nacional de 1980. Más tarde, una vez iniciada la transición, la primera gran reforma constitucional que dio marco a la transición, en 1989, fue producida por un Parlamento con miembros parcialmente electos y otros nombrados por el dictador. En esta ocasión, las reglas establecidas para la toma de decisiones facilitaron el control del régimen sobre los cambios que podían producirse.

El respeto a esta nueva legalidad impuesta desde la dictadura explica las limitaciones a la democracia descritas más arriba (ver análisis de la transición chilena). De acuerdo con Linz y Stepan (1996), el mantenimiento de una constitución creada por un régimen no democrático que se reserva espacios de poder y dificulta los procesos de reforma representa el peor escenario. Este hecho implica que la transición no podrá completarse hasta que estos poderes no democráticos sean removidos.

Polonia muestra un caso intermedio, en que las élites comunistas mantuvieron poder durante los primeros años de la lenta y errática transición a la democracia. Las tensiones entre los distintos actores, catapultadas por la división de la oposición democrática y sus luchas internas, dificultaron la obtención de los acuerdos necesarios para aprobar una constitución. Finalmente, un texto constitucional, la «pequeña» constitución, fue aprobado en 1992. Este incluía artículos tendientes a resolver las pujas de poder entre el presidente y el parlamento fortaleciendo los poderes del primero (no es un dato menor que el texto fuera presentado por Lech Walesa cuando ejercía la presidencia).

La «gran» constitución fue aprobada cinco años más tarde tras un período de debates sobre numerosas propuestas de constitución y pocos espacios, mecanismos e intenciones de lograr consensos. Finalmente, el comité de discusión de la constitución se activó durante enero de 1995 y junio de 1996, liderado por una docena de miembros y con una activa participación de expertos. En enero de 1997 fue aprobada la Constitución (237 artículos en 13 capítulos) en el comité y enviada a la Asamblea Nacional. Los partidos que

intervenían enviaron numerosos pedidos de reforma que ralentizaron la aprobación del texto final. En marzo, también el presidente sumó sus pedidos de enmienda. En abril tuvo lugar una nueva lectura de la constitución que fue aprobada por 451 votos a favor, 40 en contra y 6 abstenciones. Posteriormente se convocó a un referendo ratificatorio.

2.4. El rol asignado a la ciudadanía

El análisis realizado sugiere que el rol asignado a la constitución es fundamental en un proceso de transición a la democracia. Su centralidad deriva de que la constitución representa el andamiaje institucional sobre el que se erigirá el nuevo sistema político. En este sentido, mientras los viejos actores en el poder intentan mantener concesiones y salvaguardas, las postergadas demandas de los actores excluidos de la vida política se hacen oír. La constitución se convierte en un preciado terreno en el que puede primar la búsqueda del consenso o el intento de ganar/no perder espacios de poder.

Pero el éxito de una constitución no está directamente relacionado con variables endógenas al proceso de elaboración constitucional. En el caso español, el éxito del proceso era casi incuestionable hace unos años, y parecía radicar más en la percepción compartida de que no había muchas alternativas posibles. La obtención de consensos –especialmente en temas tan controvertidos como el de la organización territorial– fue central para elevar los grados de legitimidad del sistema, pero no es la fórmula participativa sino la opción y estrategia de los actores la que condujo a estos consensos y a la legitimación posterior. El debate sobre la futura posición de los miembros del antiguo régimen se dejó a un lado durante la transición a la democracia en España.

Tres décadas más tarde, durante el gobierno del socialista José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) se aprobó la Ley de Memoria Histórica (Ley 52/2007) por la que se reconocen y amplían derechos de quienes sufrieron violencia durante la guerra civil y la dictadura. En 2010, el juez Baltazar Garzón fue suspendido de sus funciones acusado de prevaricación por declararse competente para investigar los crímenes del franquismo en la Audiencia Nacional. Los iniciadores de la causa fueron la Falange Española y otras organizaciones ultraderechistas como Manos Limpias e Igualdad e Identidad. En paralelo a estos reclamos, se ha ido observando el declive de la confianza ciudadana,

y la emergencia de nuevos partidos ha puesto en entredicho el éxito de la transición. Desde 2008, especialmente, la crisis económica ha acentuado las voces críticas.

En el contexto de este trabajo, el caso brasileño resulta especialmente relevante porque muestra a la vez la influencia de los procedimientos adoptados para la elaboración de una constitución como los límites de los mismos. Algunos autores han señalado que la estructura en comisiones descentralizadas explica que las primeras versiones de la constitución hayan tenido un corte marcadamente progresista. Sin embargo, el rechazo expresado por los sectores de centro derecha bloqueó muchas de estas propuestas y promovió un cambio de reglas que permitió, tras un largo proceso de debate, aprobar una constitución más cercana a sus intereses. En Brasil, también viviendo en la actualidad una profunda crisis política, la reforma está sobre la mesa, pero hay un menor cuestionamiento de la Constitución, a la que no se acusa de ser la base de los problemas actuales del sistema.

Replicando la experiencia participativa de la Constitución de 1988, se han elaborado numerosas leyes que han supuesto importantes procesos de deliberación y participación de la ciudadanía en distintos ámbitos: el Consejo Nacional de Asistencia Social (creado por Ley 8.742/1993), la Secretaría General de la estructura orgánica de la Presidencia, el Consejo Nacional de la Juventud –(creado por Ley 11.129/2005), el Consejo Nacional de Educación (creado por Ley 4.024/1961), la regulación de la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas que incorporen la dimensión ambiental (Ley 12.852/2013), entre otros que regulan la participación de la sociedad civil en la planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de especial interés para la ciudadanía como seguridad, movilidad urbana, etc.

La Constitución chilena, considerada autoritaria, aprobada a puertas cerradas por un grupo de adeptos al régimen, sigue aun rigiendo la vida del país. Se han hecho sucesivas reformas, convirtiéndose en la más reformada en la historia de Chile, pero con todo sin satisfacer a la ciudadanía (Heiss 2015). Se va articulando un discurso cada vez más sólido a favor del reemplazo constitucional (como veremos en el capítulo siguiente). Por otra parte, se cuestiona la idea dominante que habla de una democracia consolidada (Mayol y Azócar 2011 y Mayol 2012). Pero los retos no vienen tanto o solamente de las deudas no saldadas con el pasado, sino también, y de forma creciente, de un

nuevo contexto político y social que demandan cambios y un nuevo acuerdo democrático. La agenda pública, otrora monopolizada por los acuerdos entre la élite, se encuentra cada vez más condicionada por la demanda de los ciudadanos. Un ejemplo de ellos se expresó en el movimiento estudiantil del 2011, que puso en discusión la reforma educacional y tributaria. Los manifestantes reclamaban por la transformación del sistema educativo heredado de la dictadura mientras las protestas también dieron cuenta de la escasa injerencia ciudadana en la definición de los asuntos públicos.

Los ciudadanos participan cada vez más y reclaman cambios. Similar efervescencia social se ha visto en temas ambientales y, más recientemente durante el 2016, sobre el sistema de pensiones, que ha producido las manifestaciones más masivas. Así surge la pregunta: si parte de la desafección social refiere a la falta de legitimidad del «pacto originario», ¿por qué no comprometer a la ciudadanía a participar en un proceso deliberativo en el que se cree un nuevo marco de convivencia? Cabe recordar que no es suficiente tener el acuerdo de una élite para tener una constitución estable (Karl 1990, O'Donnell y Schmitter 1986) y también que esta puede ser una oportunidad para renovar las dinámicas políticas chilenas, en particular, considerando la pérdida de prestigio e influencia de los partidos y su divorcio con la ciudadanía.

El caso polaco muestra la dificultad para generar consensos. Si el hecho que se considera como de apertura del proceso de transición se ubica en 1989 (la convocatoria del general Kiszczak al líder de Solidaridad para iniciar conversaciones en julio de 1988), se observa que recién en 1997 se logra aprobar un texto constitucional, tras el intento fallido de la «pequeña» constitución de 1992. A su vez, la constitución de 1997 fue posteriormente cuestionada por actores centrales del sistema político.

En definitiva, la fórmula constitucional adoptada para acompañar la transición está altamente condicionada por las estrategias y elecciones de los actores, no se puede hacer *tábula rasa* ni abstraer la discusión constitucional de variables contextuales: lo que se observa es un cálculo de los beneficios que cada grupo podría obtener para promover sus intereses particulares y/o su visión de la sociedad que emerge. A décadas de la transición, con nuevos marcos democráticos, los actores tienen un derecho político no escrito a tomar parte de la discusión sobre la carta fundamental.

CAPÍTULO 3

La participación política y la Constitución de 1980¹³

En consonancia con las tesis planteadas en la introducción de este libro, y profundizando sobre las nociones desarrolladas en el capítulo anterior, aquí buscaremos mostrar que: i) en Chile, como en otras democracias contemporáneas, la opinión pública se inclina crecientemente a favor de la incorporación de mecanismos de participación ciudadana, lo que se asocia a su vez con la demanda de elaboración de una nueva constitución; ii) que el modelo de participación dominante, hasta ahora, ha sido el de la participación política electoral, insuficiente para canalizar las expectativas ciudadanas; en consonancia con lo anterior, iii) que los mecanismos participativos regulados en la Constitución vigente son insuficientes para canalizar la participación de la ciudadanía; y finalmente, iv) que el debate constitucional ha sido monopolizado por la élite dirigente, aunque esto hoy pretende ser revertido por un inédito proceso participativo.

Los esfuerzos de la dictadura por aislar la participación social de la política y del ámbito público fueron tan diversos y variados, como argumentaremos a continuación, que sugieren una intención explícita por relegar a la ciudadanía a un rol pasivo. El tratamiento constitucional del referendo no sólo margina a Chile de la tendencia comparada que reconoce una serie de fórmulas de democracia directa (ver capítulo 1), sino que termina utilizando el referendo (particularmente el plebiscito comunal) como una herramienta para inhibir la deliberación popular y circunscribirla a los problemas del ámbito local. Esto fue, en buena medida, un resultado de la labor

13 Este texto amplía y revisa el análisis presentado en Soto, 2013.

de la Comisión Ortúzar, que buscó y tuvo relativo éxito en generar un espacio para los grupos de la sociedad civil que los separara de la influencia del Estado y la política.

Se esperaba que una sociedad civil despolitizada se conectaría con «los valores» que han caracterizado a Chile como nación y que fueron «reconocidos» y sistematizados por el nuevo orden constitucional contenido en la carta de 1980. Esta «auténtica» sociedad civil chilena debía convertirse en una suerte de reserva moral que garantizaría la continuidad de modelo instaurado (Soto 2006). Este discurso político, basado en la revaloración de las tradiciones nacionales, el respeto al orden y la obediencia pasiva se transformó así en un modelo jurídico.

Transcurridos más de cuarenta años desde la elaboración de este diseño jurídico-constitucional, podemos señalar con claridad que esta idea fracasó estrepitosamente. La ciudadanía no se despolitizó, ni se convirtió al modelo propuesto por Pinochet, sino que ha mutado hacia prácticas políticas que demandan consistentemente ser tenidas en cuenta. Mientras que los procesos electorales manifiestan un sostenido decaimiento, se fortalecen en Chile expresiones ciudadanas informales de protesta, como las movilizaciones secundarias del año 2006 o las más recientes vinculadas a temas medioambientales, estudiantiles y de pensiones, entre otros (Muñoz 2016, Castiglioni y Rovira Kaltwasser 2016).

Con la intención de fundamentar estas ideas, a continuación, se presenta un breve recorrido por el sistema chileno para mostrar la preeminencia de la participación política electoral, insuficiente como respuesta a la ciudadanía en la actualidad, analizando los mecanismos de democracia directa regulados por la Constitución vigente; luego, se presenta el debate actual en torno a la propuesta de una nueva constitución.

3.1. La preeminencia de la participación electoral

La Constitución chilena de 1980 buscó deliberadamente la estabilidad política a través de inhibir la participación de la ciudadanía. Esto se expresó mediante numerosas fórmulas que buscaron despolitizar el país, orientando la acción de las organizaciones de la sociedad civil hacia objetivos específicos, apartándolos así de la intervención

en la arena política coyuntural. Dentro de este diseño, se privilegió la participación en los temas cotidianos, como por ejemplo los del ámbito local, a través del plebiscito comunal, ignorando fórmulas que permitan un mayor involucramiento ciudadano en los asuntos públicos.

Antes de 1980, el mecanismo que había monopolizado la participación política en el sistema institucional chileno durante sus doscientos años de vida republicana había sido la elección de autoridades a través de procedimientos propios del sistema de representación política, suponiendo un amplio margen de discrecionalidad para las autoridades. En este sentido, los procesos electorales otorgan –desde la restauración de la democracia– una suerte de mandato amplio que contempla como único mecanismo de control ciudadano la posibilidad de no reelegir a una autoridad. Figuras como la revocación de mandato o el voto programático no han tenido cabida en Chile a lo largo de su historia constitucional. Esto no deja de ser paradójico, ya que fue justamente este estado, el segundo de la región, después de Uruguay (1917), en ratificar mediante referendo una constitución, en 1925.

En consecuencia, la evolución del sistema electoral chileno se concentró fundamentalmente en el sufragio, incorporando nuevos sectores de la población y haciendo cada vez más inclusivos y relevantes los procesos electorales. En 1874 se terminó con la condición de acreditar la posesión de bienes inmuebles para ejercer la ciudadanía y, con la Constitución de 1925, el sufragio pasó a ser un derecho de todos los hombres mayores de veintiún años. En los comicios de 1952, con la incorporación de la mujer, los ciudadanos inscritos en el padrón electoral eran 950 mil. El mayor crecimiento se produjo entre 1961 y 1964, cuando los votantes pasaron de 1.800.000 a 2.900.000, dado que se estableció un sistema obligatorio de votación para los mayores de dieciocho años (Soto 2013).

La Constitución de 1925 contempló por primera vez el plebiscito, aunque relegándolo a una fórmula, nunca utilizada, para resolver conflictos entre órganos ante una reforma constitucional. En las constituciones anteriores (1828 y 1833), el mecanismo para modificar normas de rango constitucional era la aprobación de la propuesta por dos Congresos ordinarios sucesivos. La carta de 1925 simplificó el proceso igualándolo al de formación de leyes. No obstante, otorgó

al Presidente de la República la facultad para llamar a plebiscito sólo si las Cámaras rechazaran, en todo o en parte, las modificaciones por él propuestas al texto enviado para su sanción e insistieren por los dos tercios de los miembros presentes (artículo 108 y 109 de la Constitución de 1933).

Actualmente, el plebiscito nacional se encuentra regulado en los artículos 128 y 129 de la carta de 1980, en el capítulo XV, relativo a los mecanismos de reforma constitucional. En consecuencia, se encuentra dentro de las rígidas alternativas de reforma constitucional. Al igual que en la carta de 1925, no opera frente a cualquier materia de relevancia nacional que la ciudadanía o que algún poder del Estado quiera promover.

Tres son los momentos en que se ha utilizado el plebiscito en Chile, en los últimos treinta años, en el marco de la normativa transitoria prevista en la Constitución de 1980 (artículo décimo octavo letra a). Dichos procesos plebiscitarios se establecieron justamente para aprobar la nueva Constitución (septiembre de 1980), para definir la continuidad del gobierno del general Augusto Pinochet (octubre de 1988) y para establecer modificaciones mínimas que permitirían dar inicio a la transición democrática (junio de 1989). En consecuencia, ninguno de los casos descritos tiene que ver con las alternativas previstas en el artículo 128 de la Constitución. Vale destacar lo marginal que resulta el único mecanismo de democracia directa regulado en la Constitución en el contexto del sistema institucional chileno (Silva 1997c, 229 y 230).

En cuanto al plebiscito comunal, no se contemplaba en el texto original de la Constitución de 1980, que sólo incluía el nacional. Posteriormente, en más de 20 años, se produjeron varias reformas constitucionales y legales que han pretendido dar forma institucional definitiva a este mecanismo participativo, pero no más de veinte experiencias han buscado cumplir con las exigencias descritas, lográndolo sólo cuatro de ellas; en Las Condes (1994), Zapallar (2003), Vitacura (2009) y Peñalolén (2011). Los restantes intentos prefirieron seguir el camino de las consultas no vinculantes y a la fecha van más de 30 experiencias, como las realizadas en las comunas de Las Condes (2006), Concepción (2007) y Osorno (2010), entre otras (Altman y otros 2014).

Así, nos encontramos frente a un mecanismo que todavía carece de un diseño institucional claro, debido a que no logra satisfacer las expectativas de participación originalmente previstas. Tampoco los actores políticos han logrado establecer iniciativas de reforma consistentes que logren mantenerse en el tiempo (Soto 2013).

Cabe matizar este juicio sobre el despliegue de mecanismos de democracia directa considerando otras iniciativas vinculadas a la participación ciudadana implementadas durante el siglo veinte. Durante el gobierno de Frei Montalva se aprobaron una serie de reformas legales promotoras de la participación, que le dieron una característica particular a la democracia chilena. Nos referimos a la Ley 16.880/1968, sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Comunales, llamada de la «Promoción Popular». En ella se distinguían dos tipos de organizaciones: las de carácter territorial y las de tipo funcional. Las primeras correspondían a las juntas de vecinos, «expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial», y las funcionales eran básicamente los centros de padres y apoderados, organizaciones culturales y artísticas, juveniles, deportivas, grupos corales, cooperativas y otras que tuvieran carácter similar, que representen y promuevan valores específicos de los vecinos (Silva 1997).

Es justamente a partir de esta Ley, que la participación de la ciudadanía a través de las organizaciones sociales cobra notoria importancia. En consecuencia, la opción institucional chilena se orienta, más que a adicionar mecanismos de democracia directa que se complementen a la acción de los órganos representativos, a la creación de un movimiento social activo. De esta manera, las organizaciones de la sociedad civil van cobrando un protagonismo político inusitado. Esto se hace evidente en la campaña presidencial que lleva al gobierno a Salvador Allende en 1970.

Autores como Arriagada (1974), Faúndez (1992), Moulián y Garretón (1983) y Walker (1989), entre otros, al dar cuenta de la experiencia participativa de la Unidad Popular, tienden a concordar en los altos niveles de politización que las organizaciones de la sociedad civil vivieron durante el Gobierno de Allende. Así, la evolución de las fórmulas organizativas fue de la mano de las coyunturas políticas. Este vínculo entre el proyecto de la Unidad Popular y el movimiento

social es descrito en el propio Programa de Gobierno que le asigna al llamado «Poder Popular» un rol clave para alcanzar los objetivos electorales. En concreto, una serie de organizaciones se suceden en la coordinación de este «Poder» durante el Gobierno de Allende. Una forma destacada surge con el Comité de la Unidad Popular (CUP), que aparece explosivamente durante la campaña presidencial para dar paso a las Juntas de Abastecimiento y Precios (JAP). La definitiva consolidación de estas estructuras se da con la creación de los Cordones Industriales y los Comandos Comunales, la segunda de las fórmulas participativas creadas durante el gobierno de la Unidad Popular, que daba expresión a la sociedad civil organizada. Los Cordones Industriales nacen como respuesta a la crisis ocasionada durante el «Paro de Octubre» de 1972. Correspondía su creación y fortalecimiento a agrupaciones sindicales organizadas en el nivel local (con preferencia en los grandes barrios industriales), que a estas alturas se encontraban divididas en dos sectores: de gobierno y de oposición.

El rol político central asignado a las organizaciones sociales como promotores de la participación, finalmente obtiene un rango constitucional a través de una reforma aprobada en enero de 1971, que añadió el numeral 17 del artículo 10 a la Constitución de 1925.

«Las Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Sindicatos, Cooperativas y demás organizaciones sociales mediante las cuales el pueblo participa en la solución de sus problemas y colabora en la gestión de los servicios del Estado y de las Municipalidades, serán personas jurídicas dotadas de independencia y libertad para el desempeño de las funciones que por ley les correspondan y para generar democráticamente sus organismos directivos y representantes, a través del voto libre y secreto de todos sus miembros. En ningún caso esas instituciones podrán arrogarse el nombre o representación del pueblo, ni intentar ejercer poderes propios de las autoridades del Estado».

La junta militar que asume el poder en 1973 justificó su intervención, no sólo por la coyuntura política generada durante el gobierno del Presidente Allende, sino por la existencia de ciertas «debilidades» latentes en el sistema institucional. La declaración de principios de la junta militar de gobierno, señala la necesidad de crear:

«(...) una nueva y moderna institucionalidad (...) en la búsqueda de una reorganización a partir de las entrañas mismas del alma nacional». Esto sólo se lograría asegurando «la independencia y despolitización de todas las sociedades intermedias» Declaración de Principios de la Junta Militar (apdo. 3.4.4).

La dictadura acusó al modelo institucional participativo vigente de la crisis institucional de 1973. Entonces, una de las primeras medidas del gobierno militar fue la conformación de una Comisión de Reforma Constitucional encargada de elaborar el anteproyecto de una nueva Constitución (la «Comisión Ortúzar», en referencia al abogado que la presidió). La Comisión fue establecida pocos días después de efectuado el Golpe de Estado, el 24 de septiembre de 1973, dedicando varias sesiones al tratamiento constitucional que se daría al derecho de participación (sesiones 45, 47, 187 y 188).

La normativa vigente fue minuciosamente revisada y cuestionada, elaborándose una propuesta alternativa contenida, principalmente, en el capítulo *Bases de la institucionalidad*, pero que se despliega a lo largo de todo el texto constitucional, como veremos. Para la Comisión Ortúzar, la crisis política chilena estaba íntimamente vinculada a la intervención de los partidos políticos en las organizaciones de la sociedad civil, cuya consecuencia más nefasta sería el carácter expansivo que fue asumiendo el espacio público y el Estado en desmedro del ámbito privado. En consecuencia, el nuevo orden institucional debía establecer claramente límites a la acción del Estado, los grupos intermedios y los partidos políticos.

El rol del Estado debía limitarse a la coordinación, promoción y ayuda de los grupos intermedios (Silva 1997b, 42-51), para lo que se limita la acción estatal en las organizaciones sólo al nivel que los privados no puedan asumir, ya sea por su relevancia o por exceder sus posibilidades (Actas Oficiales 1974, 11-19). Finalmente, la Comisión Ortúzar consideró necesario que la norma que diera cuenta de la relación entre organizaciones de la sociedad civil y Estado se situase en las «bases de la institucionalidad», reguladas en el capítulo primero de la Constitución.

En cuanto a los grupos intermedios, la regulación constitucional abordó sólo dos tópicos: el derecho a asociarse sin permiso previo y el reconocimiento de su autonomía. El primero se trató de

manera pormenorizada en el capítulo III (de los derechos y deberes constitucionales) artículo 19 n.º 15 de la carta de 1980, agregando a este derecho que las asociaciones deberían constituirse en conformidad a la ley. El principio de autonomía se refiere a la no interferencia del Estado en el desarrollo de los fines específicos de las organizaciones, pero también a la no injerencia en política. Así, se daba preferencia a los partidos para el ejercicio de la política. El artículo 23 de la Constitución de 1980, actualmente vigente, sanciona a los grupos intermedios y a los dirigentes que hagan «mal uso» de la autonomía que se les reconoce, «interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos». Ello, junto con considerar incompatible ostentar cargos directivos de organizaciones gremiales con cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de partidos políticos.

La política quedaba, entonces, en manos de los partidos, en coherencia con la tradición constitucional chilena. La Comisión Ortúzar, en la sesión 373, se trazó como objetivo en esta materia: «organizar la existencia, constitución y funcionamiento de los partidos políticos en forma que permitan evitar que se conviertan en entes que pretendan monopolizar no sólo el poder político, sino también el poder social, en favor de sus adherentes» (Evans 1986, 210).

Los partidos políticos fueron regulados junto con el derecho de asociación, en el ya referido capítulo III de la Constitución de 1980, inciso quinto: «Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana (...)».

No obstante, el golpe más frontal al tradicional sistema democrático chileno fue establecido en la nueva regulación al sistema electoral. La primera reforma tiene que ver con la naturaleza del sufragio. En su versión original, la Constitución de 1980, a pesar de que conservó el artículo 15, que establecía la obligatoriedad del voto, introdujo una importante variación: la voluntariedad de la inscripción (ver sesiones 73 y 74). No obstante, un 92,2 por ciento de potenciales electores se inscribieron en 1988. Luego, paulatinamente, el interés por inscribirse y participar fue decayendo. Esto tuvo como consecuencia que más de tres millones de jóvenes quedaran auto-marginados de participar en las votaciones hasta la reforma del 2009.

Una reforma constitucional establecida en la Ley 20.337/2009 modificó la situación descrita, consagrando el voto voluntario en el citado artículo 15 y agregando un nuevo inciso al artículo 18 de la Constitución, el que señala: «Una ley orgánica constitucional contemplará, además, un sistema de registro electoral, bajo la dirección del Servicio Electoral, al que se incorporarán, por el sólo ministerio de la ley, quienes cumplan los requisitos establecidos por esta Constitución». Así, mediante esta reforma se vincula la inscripción automática con el voto voluntario. Con todo, este cambio sólo pudo ser efectivo con la ley 20.568/2012 que regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones.

Otro eje del sistema electoral era la distribución de circunscripciones, la regulación de las candidaturas, y los métodos de conversión de votos en escaños. La Ley Orgánica Constitucional 18.700/1988, sobre Votaciones Populares y Escrutinio, en su título final, fijaba sesenta distritos electorales y diecinueve circunscripciones senatoriales, con una relación de dos representantes por cada una de estas.

Para que un partido o coalición ganase los dos escaños debía duplicar en número de votos al partido o coalición que entraba en segundo lugar. En consecuencia, el umbral que un partido debía superar para obtener por lo menos una banca era de un tercio (33,3 por ciento) de los votos. Como resultado, el sistema favorecía a la segunda lista más votada. Esto ocurría porque, para obtener dos escaños, el partido mayor debía recibir dos veces el número de votos del segundo partido, o dos tercios (66,6 por ciento) del número de votos. En consecuencia, todo caudal electoral que el partido más votado obtuviese por encima del 33,3 por ciento, era efectivamente desperdiciado si el nivel de apoyo no llegaba al 66,6 por ciento (Nohlen 1994, Huneus 2006 y Shugart y Mainwaring 1997). Por tanto, el sistema binominal se traducía en un sistema de elección de autoridades que «subsidiaba» a la segunda mayoría, consiguiendo que las elecciones, salvo las presidenciales, se tornasen muy predecibles. Esto, sumado a la exigencia de altos *quórum*s para la reforma de la constitución, ha entregado a la derecha chilena un poder de veto que se ha mantenido hasta la reforma electoral de 2015, cuyos resultados aún deberán ser evaluados.

El sistema electoral tuvo por consecuencia, entre otros, el generar un paulatino decaimiento de la política y del debate público, debido a la sobrerrepresentación de algunos partidos políticos y la subrepresentación de otros, que afectaba la formación de mayorías que pudiesen producir cambios estructurales al modelo establecido en la Constitución de 1980. Al no existir verdadera competencia en el sistema electoral, el interés de la ciudadanía por participar del proceso político se ha visto disminuido y, en paralelo, se desprestigiaron las propias instituciones partidarias. Todo esto, sumado al amplio margen de discrecionalidad que la tradición constitucional chilena le otorga a las autoridades representativas, que llevó, al cabo de dos décadas de restablecida la democracia en Chile, a una pérdida creciente de legitimidad. Como resultado de la implementación del modelo constitucional descrito, Chile muestra la mayor caída de la participación ciudadana electoral del mundo en los últimos veinte años, estableciéndose como una experiencia relevante para el análisis comparado (Corvalán y Cox 2013). Fenómeno que cobró particular dramatismo con las elecciones municipales 2016, donde la participación no superó el 34 por ciento del padrón electoral, incrementando la tendencia descrita por los estudios antes expuestos.

Waldron da cuenta del carácter determinante que tiene el sistema electoral sobre todo el ámbito político y, en particular, sobre la variedad y riqueza de discursos racionales que moviliza la acción de los partidos políticos. Hay una relación directa, dice este autor, entre las votaciones y la deliberación pública (Waldron 2009, 249-267). Si esto es así, parece que el objetivo final del modelo establecido bajo la Constitución de 1980 es reducir al mínimo la deliberación, afectando en consecuencia la participación y la legitimidad del sistema. Esto último destaca de manera contundente. Según el informe del PNUD *Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo* (publicado en septiembre de 2016), el 40 por ciento de los entrevistados considera que la democracia chilena funciona muy mal y el 46 por ciento, regular. Sólo el 5 por ciento de los entrevistados confía mucho o bastante en los partidos políticos, mientras apenas el 8 por ciento confía en el Congreso. El 83 por ciento no se identifica con ningún partido político y el 68 por ciento no se identifica en ningún punto del espectro izquierda derecha. El 81 por ciento

considera que no es muy probable que pueda incidir ni individual ni colectivamente en una decisión pública con la que desacuerde. En este contexto alarmante, especialmente considerando el poder que tienen los partidos tradicionales y la creciente y profunda desafección ciudadana, la constitución genera expectativas positivas. El 56 por ciento de la población considera muy importante y el 28 por ciento importante emprender su reforma.

Desde 1989, se enviaron más de veinte proyectos que buscaron reformar el sistema electoral, cambio que se concretó recién con la Ley 20.840 de 2015 que establece un nuevo sistema electoral, llamado por sus autores «proporcional e inclusivo», que permitirá retomar la tradición proporcional chilena aumentando la magnitud de distritos, particularmente el peso relativo de las zonas urbanas frente al resto de las regiones (por ejemplo, la Región Metropolitana incrementaría su peso relativo en la Cámara de Diputados de 27 a 30 escaños, mientras que en el Senado de 10 a 14).

3.2. El debate actual

En el último tiempo hemos asistido a un proceso novedoso en Chile, que es la conformación de un incipiente debate constitucional que ambiciona conformar un orden constitucional validado por el pueblo. No obstante, nuestra larga estabilidad democrática se sustenta en una serie de instituciones que no han sido suficientemente debatidas, ni menos refrendadas por la ciudadanía. Estas han sido muchas veces impuestas por la élite dirigente, como lúcidamente señala Jocelyn-Holt (1997), por «el peso de la noche».

Ruiz-Tagle aclara sobre este punto que la carencia de un satisfactorio debate público en Chile no ha impedido que nuestras sucesivas constituciones reconozcan al pueblo como sujeto del poder constituyente (Ruiz Tagle y Cristi 2006, 80). La Constitución de 1828 se originó en un Congreso que asumió poderes constituyentes, mientras que las constituciones de 1833 y 1925 se promulgaron como reformas. La carencia de una validación popular no deslegitima necesariamente el sistema político chileno, como pretende hacernos ver el historiador Gabriel Salazar (2005, 2009, 2011), ya que desde Hobbes la teoría política ha valorado tanto la legitimidad de ejercicio como la de origen. Vale decir, el consentimiento del pueblo puede generarse

también por la capacidad de sistema de adaptarse a los planes de acción que articulan la sociedad civil o, al menos, a la generación de expectativas de adaptación por los actores sociales (Bobbio 1985).

En la medida en que emergieron nuevos sectores políticos, el sistema político chileno evolucionó y creció en legitimidad, dando cabida a proyectos tan ambiciosos como el del Frente Popular, la Revolución en libertad de Eduardo Frei Montalva y la Unidad Popular. Sin embargo, a lo largo de nuestra historia constitucional, este creciente empoderamiento social no ha conseguido articular una reflexión y una deliberación amplia sobre nuestro sistema político. Así, Ruiz-Tagle (2006) identificó hace ya varios años tres tópicos donde se concentra nuestro debate constitucional: los derechos políticos, la forma de gobierno y el reconocimiento de derechos económicos sociales y culturales, dejando muchos otros pendientes de una discusión consistente.

La forma de Gobierno o régimen político ha alimentado un debate que dura más de cuarenta años y que, por lo demás, ha logrado permear en varias ocasiones las agendas legislativas. Basta con mencionar las reformas constitucionales de 2005, que incorporan la interpelación de Ministros de Estado y la obligación de estos a concurrir a las sesiones especiales, entre otras iniciativas novedosas para nuestro sistema institucional (Rivadaneira 2008). A pesar de estas controversias, la mayor parte de los tópicos constitucionales no registran debates de envergadura y que se prolonguen en el tiempo. Un claro ejemplo de ello es la discusión sobre la forma de Estado. Si bien es cierto que el modelo unitario es asumido explícitamente en la Constitución de 1925, en líneas generales opera en la práctica desde la Constitución de 1833. Este modelo, altamente centralizado, tiene su origen histórico en el legado autoritario de la época de la Colonia, pero también en la influencia que tuvo el modelo francés revolucionario. En efecto, la revolución francesa, para acabar con las desigualdades entre las provincias y la diversidad de derechos que caracterizaba a la Francia del Antiguo Régimen, promovió la aplicación de un solo ordenamiento jurídico que rigiera de manera igualitaria en todo su territorio (Véliz 1984). El caso es que hoy en día, sólo Chile sigue manteniendo esta idea decimonónica de Estado Unitario, sin estructurar un debate que justifique su mantenimiento

o reforma. Mientras que los estados que se pueden caracterizar como «Unitarios» han evolucionado de manera significativa en procesos de descentralización y autonomía, alcanzando a países tan diversos como la propia Francia o Colombia (Nogueira 1998).

El modelo institucional que establece la Junta Militar sitúa por sobre el deseo que, circunstancialmente, manifieste el electorado una serie de valores que definirían «la esencia del alma nacional» y que la carta de 1980 garantiza. Como señala Jaime Guzmán, durante el proceso de la elaboración de esta carta fundamental, el criterio que la Constitución de 1980 estableció persiguía «que el sufragio universal de un día no pueda ignorar impunemente el legado obligatorio que una nación impone, lo que un autor español llama el sufragio universal de los siglos» (Guzmán 1979).

El objetivo central de la propuesta constitucional de 1980 fue justamente inhibir la contingencia generada por las elecciones, impidiendo que esta pueda traducirse en cambios institucionales. Nos encontramos con un conjunto de dispositivos constitucionales que han operado con mucha eficacia y que se estructuran, básicamente, a través de un sistema electoral que promovió el empate entre las dos grandes coaliciones. Al no existir verdadera competencia política, la opinión pública comenzó a perder paulatinamente densidad y conexión con la ciudadanía. La crisis de legitimidad ha puesto en evidencia el déficit del debate constitucional chileno y ha instalado una reflexión sobre la pertinencia del modelo en su conjunto. Se interroga acerca de la vigencia de Estado Unitario y su centralismo, el sistema presidencial con su énfasis autoritario, el catálogo y la regulación de derechos fundamentales establecido en la Constitución, el rango de los llamados órganos autónomos y su subordinación al pueblo, el papel de las Fuerzas Armadas, la rigidez de nuestra Constitución y su sistema de controles, entre otros temas controvertidos.

El actual proceso de discusión constitucional tiene su germen en la elaboración de la Constitución de 1980 y el dictado de una serie de actas constitucionales (Cristi 2011), así como la reacción opositora conformada por el Grupo de Estudios Constitucionales y sus críticas al proyecto institucional de Pinochet. Este debate se caracteriza por el rechazo frontal a cada uno de los artículos de la Constitución, la cual calificaron como una prolongación del «autoritarismo plutocrático

militarista» (Grupo de Estudios Constitucionales 1981). No obstante, este discurso rápidamente mutó a la identificación de reformas puntuales que dieran paso a la transición, iniciada a finales de la década del ochenta.

La primera modificación constitucional establecida en la Ley 18.825 de 1989 del 17 de agosto, y aprobada por el plebiscito del 30 de julio de ese año, dio inicio a la segunda etapa del debate constitucional. Esta reforma fue la primera surgida como resultado de la victoria electoral de la oposición al gobierno de Augusto Pinochet y comprendió cincuenta y cuatro modificaciones cuyo objetivo fue, básicamente, disminuir el poder tutelar de los militares y garantizar el pluralismo en el sistema institucional (Andrade 2002).

Luego de un prolongado suspenso, el debate se reinicia con la reforma constitucional de 2005, durante el gobierno del Presidente Lagos Escobar. La Ley 20.050 de 2005, estableció cincuenta y ocho enmiendas a la Constitución, entre las que destacan las siguientes medidas: la modificación de los estados de excepción constitucional; la eliminación de los senadores designados y vitalicios; el retiro de la referencia al sistema binominal de la carta fundamental; la nueva integración del Tribunal Constitucional, así como la ampliación de sus competencias y el alcance de las sentencias dictadas por este órgano; el término de la inamovilidad del Contralor General de la República; y la garantía de dependencia y subordinación de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública al Presidente de la República (al acabar con la inamovilidad de los Comandantes en Jefe y pasando a ser el Consejo de Seguridad Nacional un órgano no deliberante) (Nogueira 2005, Zuñiga 2005).

La característica fundamental de esta segunda etapa de la discusión es que se da en clave de reforma y de búsqueda de consensos entre los diversos sectores políticos. Pese a que en total son treinta y cuatro leyes que reforman la constitución (cada una con varias enmiendas a diferentes artículos), se han ido sucediendo desde la vigencia de la actual constitución, lo que la hace por lejos la constitución más reformada en la historia de Chile.

Finalmente, la tercera etapa de la discusión surge con las elecciones presidenciales de 2009, donde tres de los cuatro candidatos hicieron propuestas sistemáticas en materia de reformas constitucionales. Fue

el Presidente Piñera el único que no hizo planteamientos puntuales en este sentido, comprometiendo reformas en materia de modernización del Estado y en la calidad de la política, junto con el compromiso de incorporación de la iniciativa legislativa popular en la Constitución.

Los programas de Eduardo Frei y, del entonces independiente, Marco Enríquez-Ominami destacaron por sus propuestas constitucionales. Ambas presentaron iniciativas que van desde cambios en la formas de gobierno y formas de estado, hasta reformas en materia de elección de autoridades regionales, régimen municipal, sistema electoral, regulación de los partidos políticos, fuerzas armadas y reforma a la constitución. Quizás, el único punto en que el programa de Eduardo Frei se diferenció de sus adversarios políticos fue que estableció un completo pronunciamiento en materia de derechos fundamentales, donde se buscaba actualizar el catálogo de derechos en la perspectiva de Estado Social y Democrático de Derecho.

Durante estos últimos años, los partidos de la nueva mayoría han generado un intenso debate sobre cada una de estas propuestas¹⁴ y, sin duda, estas ideas han servido de insumos para la elaboración del Programa de Michelle Bachelet, que junto con plantearse el desafío de elaborar una nueva Constitución, se transformó en una instancia donde se lograron definiciones concretas en cada uno de estos temas. Este debate programático sirvió para alcanzar acuerdos en materias donde hace poco existían posiciones divergentes.

Un ejemplo de estos acuerdos se observa en materia de participación ciudadana y mecanismos de democracia directa, que contaba con importantes detractores al interior de los partidos. Se argumentó que se corría el peligro de amparar una democracia plebiscitaria que podía terminar por conculcar o amenazar gravemente los derechos y libertades, comúnmente asociados a la democracia representativa (Walker 2011). Hoy, esas voces se han debilitado y vemos la participación reconocida en el Programa de Michelle Bachelet, en sus distintas dimensiones constitucionales: aceptando el derecho a participar como principio, a través de diversos mecanismos (*referendos* en sus diversas variantes, iniciativa legislativa popular) y como derecho en la gestión pública (Bachelet 2013, Zuñiga 2013).

14 Estatuto Programático Del Partido Por La Democracia (2013); Bases Programáticas del PDC, (2013); Programa del Partido Radical de Chile (2013); Propuestas Programáticas del Partido Comunista de Chile (2013).

El eje que caracteriza a esta última etapa del debate constitucional es su dimensión fundacional. Ya no se buscan soluciones consensuadas entre la élite y acuerdos «en la medida de lo posible», sino que el objetivo es articular una nueva constitución que represente y satisfaga las nuevas necesidades que demanda la sociedad chilena contemporánea. De ahí que surjan discursos radicales que cuestionen las fórmulas reformistas, culpándolos del desencanto con la política y de instalar una lógica del desengaño, al punto de caracterizarlos como «enamorado de sus propias cadenas» (Bachelet 2013, Zuñiga 2013).

Es justamente esta dimensión fundacional la que ubica el debate en la identificación de un mecanismo que permita superar las barreras que autoimpone la constitución a su reforma, que exige entre un 60 y 66 por ciento de los diputados y senadores en ejercicio (artículo 127 de la Constitución Política de la República), *quórum* que los detractores de la Constitución nunca han podido alcanzar debido al sistema binominal.

Vinculada a esta reflexión se encuentra la referida a la pertinencia de efectuar el reemplazo de la Constitución vigente mediante la figura de la Asamblea Constituyente (en adelante denominada AC) o radicar exclusivamente dicho debate en el Congreso (por una discusión del mecanismo, véase el capítulo cuatro). Por lo pronto, la AC ha sido el mecanismo formalmente definido en los documentos programáticos del Partido por la Democracia, Partido Radical Social Demócrata y Partido Comunista de Chile. No obstante, parlamentarios y dirigentes del Partido Demócrata Cristiano y Socialista de Chile han manifestado explícitas definiciones, a veces favorables y otras críticas, sobre esta propuesta.

Estas opciones fueron finalmente asumidas en el programa de Michelle Bachelet, comprometiendo una nueva Constitución cuyo proceso de elaboración deberá reunir tres características: democrática, institucional y participativa (Bachelet 2013, 35).

Durante los dos primeros años del gobierno de la Presidenta Bachelet, la Secretaria General de la Presidencia indagó distintas fórmulas de reemplazo constitucional, en un contexto de creciente debate constitucional en el país. Así, se publicaron varios libros que reúnen la reflexión académica sobre el tema. Destacado en este sentido fue el trabajo de la Facultad de Derecho de la Universidad de

Chile que, entre agosto y noviembre de 2015, recopiló la opinión de 62 académicos en un texto denominado: *Proceso Constituyente y nueva Constitución Política* (Facultad de Derecho 2015). También los dos libros publicados por el Centro de Estudios Políticos (CEP) *Diálogos Constitucionales* (2015), donde se da cuenta de una conversación sostenida por 30 juristas sobre distintos tópicos constitucionales y *Propuestas Constitucionales* (2016), donde 14 profesores formulan sus iniciativas en el tema. También, encontramos varias obras colectivas, entre otras, la del Instituto Igualdad y el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (Chia y Quezada 2016), la editada por Claudio Fuentes y Alfredo Joignant (2015), la editada por Gonzalo Bustamante y Diego Sazo (2016) y *Sobre derechos, deberes y poder. Una nueva constitución para Chile* (Arriagada, Burgos, Walker 2017), entre otras.

El 13 de octubre de 2015, la Presidenta Bachelet, a través de una cadena nacional, lanzó su propuesta que reproducimos a continuación:

«En primer lugar, iniciaremos en los próximos días una etapa de educación cívica y constitucional, para que todos tengamos la información necesaria para involucrarnos activamente. Este primer momento durará hasta marzo del próximo año. A partir de marzo del 2016, realizaremos un proceso ordenado de diálogos ciudadanos, donde todos puedan participar. Partiremos por las comunas, seguiremos por las provincias y regiones, para terminar con una síntesis a nivel nacional. Y el resultado de estos diálogos serán las «Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución», que me serán entregadas en octubre del 2016.

Debemos estar seguros que este proceso participativo sea libre, transparente, sin distorsiones ni presiones de ningún tipo. Por eso nombraré en las próximas semanas un Consejo Ciudadano de Observadores que acompañe el proceso y dé garantías de transparencia y equidad. Será un grupo de ciudadanos y ciudadanas de reconocido prestigio, que permita dar fe de la calidad del proceso. Luego, transformaremos las Bases Ciudadanas en un proyecto de nueva Constitución, que recoja lo mejor de la tradición constitucional chilena y que esté acorde con las obligaciones jurídicas que Chile ha contraído con el mundo.

A inicios del segundo semestre del 2017, presentaremos ante el Congreso de la República este proyecto de una nueva Constitución. Sin embargo, no basta con tener un proceso participativo y un proyecto para que la nueva Constitución sea realidad, pues la actual Constitución no contempla mecanismos para elaborar una nueva Carta Fundamental. Por eso, necesitamos darle un cauce institucional dentro de nuestra actual legislación, para que sea viable. Por eso, a fines del 2016, enviaremos al Congreso un proyecto de reforma de la actual Constitución para que, por dos tercios de sus miembros en ejercicio, establezca los procedimientos que hagan posible dictar una nueva Carta Fundamental.

En esta reforma, propondremos al actual Congreso que habilite al próximo para que sea él quien decida, de entre cuatro alternativas, el mecanismo de discusión del proyecto enviado por el Gobierno y las formas de aprobación de la nueva Constitución. La primera alternativa es formar una Comisión Bicameral de Senadores y Diputados; la segunda, formar una Convención Constituyente mixta de parlamentarios y ciudadanos; la tercera es la convocatoria a una Asamblea Constituyente. También propondremos una cuarta alternativa, en la que el Congreso pueda convocar a un plebiscito, para que sea la ciudadanía la que decida entre las anteriores alternativas.

La decisión del mecanismo recaerá en el nuevo Parlamento elegido en el 2017, con el nuevo sistema electoral que aprobamos este año, con una nueva ley de partidos y una ley de financiamiento electoral. Es decir, dotado de mayor legitimidad, representatividad y transparencia.

Propondremos que esa decisión pueda tomarla el Congreso por una razonable mayoría de tres quintos. Esta reforma constitucional es un paso necesario y de la mayor importancia. Ella abrirá, por fin, el camino que nos permita tener una Constitución verdaderamente de todos y para todos.

Por eso, esta reforma debe tener aceptación transversal y amplia mayoría; y darse a través del diálogo franco con las fuerzas políticas representadas en el Parlamento. Confiamos que la ciudadanía aprobará con fuerza esta propuesta y que todas las fuerzas políticas se abrirán de buena fe a este patriótico consenso. La instancia constituyente que el próximo Congreso elija, deberá discutir el proyecto enviado por el Gobierno, fundado en las Bases Ciudadanas para una Nueva Constitución.

Finalmente, este proyecto, una vez sancionado por dicha instancia, deberá ser sometido a un plebiscito vinculante, para su ratificación por parte de los ciudadanos»¹⁵.

3.3. El proyecto de reforma al capítulo XV

En el capítulo seis, analizaremos el proceso de diálogos ciudadanos. Aquí nos detendremos en el debate del mecanismo (que dominó y fundamentó la propuesta de la Presidenta Bachelet) y, que tiene un nuevo hito con el envío del proyecto de reforma constitucional al capítulo XV de la constitución, presentado el 3 de abril del 2017.

En abril de 2017, contrario a la idea original, argumentada en el citado discurso del 13 de octubre, el proyecto presidencial opta por establecer un sólo mecanismo de reemplazo constitucional, regulado en un nuevo artículo (el 130) añadido al último capítulo de la actual Constitución (capítulo XV) y la dictación de una norma transitoria (disposición vigésimo novena transitoria).

Dicha fórmula surge de la entrega de una nueva facultad al Congreso: la de convocar, con el acuerdo de dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio, a una Convención Constitucional, instancia que se encargaría de elaborar el nuevo texto constitucional. Con esto, y siguiendo la tendencia latinoamericana descrita en el capítulo cuatro, la constitución chilena distinguiría la reforma parcial (establecida actualmente en el artículo 127 y siguientes) del reemplazo o cambio total de la constitución (artículo 130).

En el proyecto presentado por la Presidenta Bachelet, el artículo 130 no profundiza mayormente en qué se entiende por Convención Constitucional, remitiendo a una ley orgánica constitucional de convocatoria a la Convención, la forma de integración de la misma, el sistema de nombramiento y elección de sus integrantes, su organización, sus funciones y atribuciones, como también los mecanismos de participación ciudadana que sean adecuados.

Así, perfectamente una Convención Constitucional podría asimilarse a una Asamblea Constituyente elegida a través de un sistema proporcional y representativo. Pero también podría

15 <<http://www.gob.cl/2015/10/13/discurso-de-la-presidenta-de-la-republica-al-anunciar-el-proceso-constituyente/>>.

entenderse por tal una Comisión Bicameral de Senadores y Diputados o una Convención mixta de parlamentarios y ciudadanos (electos o designados). Con esto, se deja fuera la idea de un plebiscito previo que otorgue a la ciudadanía la definición del mecanismo de reemplazo. Como vemos, la Presidenta Bachelet dejó en manos de una mayoría calificada del Congreso la definición del mecanismo de reemplazo constitucional.

Cabe advertir que el artículo 66 de la Constitución entiende por ley orgánica constitucional la que para su aprobación, modificación o derogación, requiere del acuerdo de los cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio.

No obstante, el proyecto presentado por la Presidenta Bachelet establece que para la forma de integración de la Convención Constitucional, así como el sistema de nombramiento y elección de sus integrantes, requerirá el voto conforme de las tres quintas partes de los Diputados y Senadores en ejercicio.

Se propone con esto una fórmula *sui generis* o particular de entender una ley orgánica, no sólo por asignarle un mayor *quórum* al constitucionalmente previsto (artículo 66), sino también por la definición de un sujeto activo.

El artículo 64 de la Constitución señala las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, aquí no se mencionan las leyes orgánicas. Por tanto, sólo si una ley orgánica regula materias contenidas en el artículo 64 se entiende que estas son materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (alteración de la división política del país, o referida a la administración financiera o presupuestaria del Estado, entre otras).

Estamos ante una nueva particularidad, contemplada en este caso ya no en el artículo 130 sino en la disposición vigésimo novena transitoria que propone también este proyecto como reforma a la actual constitución. Debe ser el Presidente de la República quien envíe dicho proyecto de ley orgánica al Congreso, entregándole con esto una iniciativa exclusiva más allá de los establecidos en el artículo 64. Además, fija un plazo para su envío: dentro de los sesenta días de aprobado el proyecto de reforma por el Congreso. Estableciendo además, que la aprobación de esta ley orgánica es condición previa de la convocatoria que puede hacer el Congreso Nacional a la Convención.

Con todo, el proyecto de artículo 130 establece una exigencia adicional para que se perfeccione esta fórmula de reemplazo constitucional. Este requisito se configura una vez aprobado el proyecto de nueva constitución por la convención. Dicha instancia deberá remitir al Presidente de la República para que convoque a un plebiscito que se pronunciará sobre la aprobación o rechazo del texto aprobado por la Convención. Una vez remitido el proyecto, la Convención Constitucional deberá disolverse.

Con los resultados del respectivo plebiscito, el Tribunal Calificador de Elecciones comunicará al Presidente de la República la decisión de la ciudadanía. Si la Nueva Constitución es aprobada, el Presidente deberá promulgarla dentro de diez días y publicarla dentro de cinco días. La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de recepción del proyecto de nueva constitución remitido por la Convención Constitucional, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que se celebrará noventa días después de la publicación de dicho decreto si ese día correspondiere a un domingo. Si así no fuere, se realizará el domingo inmediatamente siguiente. El decreto de convocatoria contendrá las opciones «apruebo» o «rechazo».

Es importante señalar que en este plebiscito el sufragio será obligatorio, estableciendo una nueva excepción, ahora con la regla general que regula el sufragio en Chile, que lo considera para todo evento como voluntario (artículo 15 de la Constitución).

Nos parece cuestionable que el proyecto que defina el proceso de reemplazo constitucional se le establezca un *quórum* de 2/3 de diputados y senadores en ejercicio, siendo esta una interpretación constitucional que debería hacer el Congreso a partir de la fórmula de reemplazo acordada. A través del debate parlamentario podría establecerse otras maneras de establecer el reemplazo. Éramos partidarios de regular el reemplazo en un nuevo capítulo. De esta forma se hubiera diferenciado el procedimiento de reforma (actualmente establecido en el capítulo XV de la Constitución) del reemplazo constitucional (capítulo XVI). Esta distinción es recogida del análisis comparado (Colombia, Costa Rica, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Venezuela).

Es importante señalar que la definición de un capítulo de reemplazo a la actual Constitución no afectaría ni modificaría el procedimiento de reforma que el constituyente reguló en el capítulo XV. Ubicarlo en otro capítulo permitiría una importante ventaja: reducir el *quórum* de 2/3 a 3/5.

La definición del *quórum* requerido para la aprobación de un capítulo nuevo en la Constitución tiene un importante antecedente en la Ley de Reforma Constitucional 19.519/1997 que incorporó el Ministerio Público. Al ser un capítulo nuevo, no se encontraba previsto un *quórum* en el artículo 127 (capítulo XV de Reforma Constitucional). Entonces, fue el Congreso quien definió el *quórum* con que se aprobaría el nuevo capítulo VII, esto es, el que correspondería a los artículos que reformaría (en este caso modificó artículos de los capítulos IV Gobierno, V Congreso y VI Poder Judicial) y seguir el precedente para aprobar el capítulo del Ministerio Público, fijando un *quórum* de 3/5 para su aprobación.

Siguiendo esta interpretación, para la aprobación del nuevo capítulo de reemplazo constitucional bastaría con modificar el artículo 32 inc. 4, donde se señala que el Presidente de la República puede convocar a plebiscito en los casos del artículo 128, a lo que habría que agregar la nueva alternativa. El capítulo de Gobierno, donde se inserta el 32 inc. 4 requiere, para su modificación un *quórum* de 3/5. Por tanto, consideramos que el *quórum* requerido para la reforma del nuevo capítulo XVI supone 60 por ciento de los diputados y senadores en ejercicio (inciso 2, artículo 127).

Con todo, y al margen de las distintas alternativas que podrían proponerse para reemplazar la constitución, pensamos que el desafío propuesto por la Presidenta Bachelet reviste un gesto histórico, particularmente significativo para un parlamento que mantiene un creciente nivel de desprestigio y enfrenta la escasa trascendencia de sus decisiones. Es sin duda, una oportunidad enorme para el actual Congreso conseguir articular una fórmula de reemplazo que dé garantías a todos los sectores. Construir acuerdos en este ámbito no sólo es un imperativo ético de la política, también puede resituar al parlamento en su mejor tradición política, como el gran articulador de los acuerdos que generaron la estabilidad republicana que caracterizó a Chile por muchos años.

CAPÍTULO 4

Orígenes y mitos de la asamblea constituyente: la experiencia latinoamericana

En el capítulo anterior, mostrábamos como en la democracia chilena se ha dado mayor preeminencia y casi exclusividad a la participación política electoral, con la excepción de las experiencias participativas promovidas por la Unidad Popular (que amplió la participación política), que fue interrumpida 1973, suspendiendo también la participación electoral y la democracia. La Constitución de 1980 buscó limitar y circunscribir la participación política y separar las organizaciones de la sociedad civil de la discusión política coyuntural. Los frutos de este modelo son, en parte, la apatía y el desencanto ciudadano que se observan en el Chile actual (gran abstención electoral, ya mencionada; la caída en picada de la identificación partidaria y de la confianza en los partidos políticos y parlamentos, inferior al diez por ciento según el último informe del PNUD 2016), pero también la inesperada emergencia de nuevas formas de movilización y acción política.

El reclamo por una nueva constitución es parte de esto último. Concluíamos el capítulo tres registrando el debate actual sobre las opciones para elaborar una nueva constitución. Queremos aquí dar un marco más amplio a esta discusión desde una doble perspectiva: por un lado, nos remitiremos a los orígenes de la figura de la asamblea constituyente, para mostrar como algunos políticos reacios a reconocer la soberanía popular han deformado el procedimiento; y, por otro, mostraremos su vigencia en los países de América Latina.

4.1. La génesis de la Asamblea Constituyente

La generación de nuevas constituciones a través de la figura de la Asamblea Constituyente (en adelante AC) está muy presente en América Latina. Lo más frecuente ha sido que la apuesta por nuevas

constituciones aprobadas por esta vía persiga la refundación de sistemas institucionales fuertemente deslegitimados a través del cambio constitucional. La AC supone la conformación de una asamblea elegida con el fin único de redactar una nueva constitución que, en ocasiones, adiciona mecanismos para que las organizaciones sociales, con mayor o menor formalidad, participen del proceso deliberativo y/o su resultado final sea ratificado por la ciudadanía a través del referendo (Massal 2012).

Desde esta perspectiva, el modelo de AC en Latinoamérica se asemeja a la fórmula que ha atraído a clásicos como Tocqueville, Paine, Condorcet y Sieyès. Para estos autores, la AC es la única alternativa para garantizar la generación de un orden constitucional que sea el resultado de una deliberación nacional. En esta tradición se inscribe un constitucionalismo latinoamericano que se estructura sobre la base de una serie de principios novedosos desde la perspectiva comparada, al igual que lo fueron en su momento las experiencias norteamericana y francesa. Basta ver las definiciones que se hacen a nivel de la forma de Estado en Bolivia, Ecuador y Venezuela en cuanto a su carácter participativo, plurinacional o intercultural (Villabella 2010, Viciano y Martínez 2011, Peña y Lillo 2009, Foweraker y Landman 2000, Van Cott 2006).

En consecuencia, conviene detenernos brevemente en el debate original que dio origen a la figura de la AC. La distinción entre el poder que determina el orden constitucional y aquel que, en cambio, se ejerce al amparo de las potestades políticas ordinarias nace en la Inglaterra del siglo XVII. Ya Locke los diferenciaba en su concepto de régimen legítimo y derecho a la resistencia (Locke 1690).

No obstante, los primeros diseños institucionales que apelan al ejercicio del poder constituyente surgen recién en las colonias inglesas de América, a través de la práctica de las asambleas ciudadanas, donde operó mediante representación de intereses. Tocqueville, al describir la idea de libertad que inspiró las primeras asambleas representativas elegidas por sufragio universal (como la liderada por colonos de Virginia en 1618), llega a plantear que nos encontramos ante una experiencia singular, donde primero se asegura la libertad política para luego dar paso al Estado (Tocqueville 2005, 96 y ss.).

Estas prácticas participativas evolucionaron rápidamente, obligando a la corona inglesa en 1639 a reconocer a las asambleas el derecho a dictar leyes, mientras el gobernador sólo conservaba el derecho a veto en nombre del Rey. Dichas instituciones, iniciado el proceso de independencia, se transformaron en el espacio donde se elaboraron las constituciones de estados como Connecticut, New Haven, Rhode Island y Pennsylvania, entre otros. En consecuencia, la figura de la Asamblea Constituyente se configuró como el principal mecanismo para establecer un sistema institucional singular y propio para cada estado libre (Mateucci 2010).

Para Tocqueville (2005, 375 y ss.), el ejemplo norteamericano demuestra que un Estado débil, en construcción, ofrece diversas oportunidades para la acción colectiva de las organizaciones sociales. Por contrapartida, para este autor, los Estados estructurados y fuertes, como los europeos, se caracterizarían por restringir la articulación e iniciativa política de la sociedad civil. En ese sentido, la conformación de una AC tiene una directa relación con la consolidación del poder político y las instituciones representativas.

Los procesos constituyentes en los estados americanos mencionados permitieron a la ciudadanía configurar un nuevo modelo institucional. Desde ese momento, la figura de la AC se convirtió en la fórmula que atraería a la doctrina europea con la expectativa de que permitiese al pueblo plantear las directrices constitucionales básicas para fundar un nuevo orden político (Tarrow 1997). Incluso Hayek sostiene que en el caso norteamericano la legitimidad democrática no deriva de la periódica elección de representantes, sino más bien del hecho que el pueblo organizado en la AC haya estado en el origen que determinó los poderes de los órganos constituidos (1975, 198).

Para Thomas Paine, la revolución americana pone en evidencia un vínculo ineludible entre la constitución y el pueblo. Concluye que la constitución no puede ser considerada un acto de gobierno, sino el resultado de la deliberación de sus ciudadanos. El electorado conformaría una suerte de órgano constitucional que, frente a un eventual incumplimiento de sus representantes, puede recobrar su poder originario y gobernarse de manera directa mediante asambleas. No obstante, Paine no llega a proponer un mecanismo concreto para articular este vínculo entre pueblo y constitución (Paine 1986, 156 y ss.).

En Francia, en plena Revolución, destacan las reflexiones de Condorcet y Sieyès, quienes defienden la tesis de instalar una constitución escrita para romper con los equilibrios políticos garantizados por los viejos Estados Generales. Bajo la influencia de Rousseau, sostienen que ninguna autoridad puede ser investida de una función pública sin la confianza del pueblo soberano. En este contexto, la constitución es el conducto por el cual la potestad soberana del pueblo se transfiere, en su ejercicio, a los diversos órganos estatales. El problema central que se plantean estos autores es ¿a quién corresponde entonces elaborar la constitución?

Para Sieyès, el poder constituyente puede diferenciarse de otros órganos (constituidos) que cumplen funciones de interés común y que se encuentran descritas en el ordenamiento constitucional. El pueblo mantiene el poder constituyente y no queda obligado por la constitución. Por tanto, la generación de una constitución es un problema de hecho y no jurídico. Esto no quiere decir que la manera en que se exprese el poder constituyente no pueda ser prevista constitucionalmente y que incluso dicho mecanismo se conforme de manera representativa. Sieyès es un entusiasta partidario de la existencia de representantes que ejerzan funciones constituyentes, a los que califica como «extraordinarios», y los diferencia de los representantes «ordinarios» que cumplen funciones propias del poder constituido. Con esto, establece un principio que inspiró al constitucionalismo francés: los creadores de la constitución no pueden ser a la vez creados por ella. Según el autor, la idea misma de constitución supone que existan representantes que asumen un rango superior al legislador. Lo más que se puede exigir a los legisladores es poner en acción la voluntad constituyente (Siéyes 1993, Carré de Malberg 1998).

Condorcet también reflexiona sobre el mecanismo de expresión del poder constituyente, encargado de definir las reformas al orden constitucional, estableciendo el derecho a censurar representantes (revocación de mandato) y la iniciativa popular para reformar la constitución. Este autor vincula por primera vez la idea de cambio constitucional con un procedimiento previsto que debería ser activado a iniciativa del pueblo. Considerando que a menudo las iniciativas de reforma tienen que ver más con conflictos entre facciones políticas

que con auténticas necesidades ciudadanas, Condorcet propone el procedimiento de iniciativa popular, que al menos aseguraba una articulación de los grupos políticos que aspiraban a iniciar procesos de reforma constitucional con la ciudadanía. La iniciativa popular de reforma constitucional sería así, una especie de control ciudadano del proceso constituyente derivado (Mercier 2003).

Aunque la idea de iniciativa popular para la reforma constitucional no fue recogida en el constitucionalismo francés (salvo en la Constitución de 1793), sí la encontramos en Suiza en las constituciones de los cantones de St. Gallen, Ginebra y Vaud y, finalmente, en la propia Constitución de 1848, que establece la exigencia de iniciativa popular para su reforma (Soto 2012). Condorcet y Sieyès, siguiendo el modelo norteamericano, identifican la idea de poder constituyente de origen con la noción de una asamblea elegida con el fin único de redactar una carta fundamental. En la práctica constitucional francesa, sólo las constituciones de 1791, 1848 y 1875 fueron elaboradas por esta fórmula de AC. Las de 1793, 1795 y 1946 han sido ratificadas mediante un referendo con fundamento en el principio de soberanía popular (Mateucci 2010, 246, Burdeau 1981, 113).

Vemos, en consecuencia, cómo a partir de la idea de autogobierno y de resistencia civil el constitucionalismo articula modelos institucionales que buscan la participación de la ciudadanía como mecanismo eficaz para el control político y la creación de un nuevo orden constitucional. Así, la idea de la AC se relaciona con la legitimidad que se desprende del hecho que sea el propio derecho el que reconozca su falibilidad. Böckenförde, reflexionando sobre estas mismas ideas, da un paso más, concluyendo en la necesidad de regular constitucionalmente la figura de la AC. La presencia de la AC como mecanismo de reforma total de un orden constitucional genera un efecto permanente, dice este autor, esto es, el de incluir a la democracia y a la participación en la forma de Estado, estableciendo un mandato claro a los poderes constituidos en orden a mantener un vínculo con el pueblo en el cumplimiento de la constitución (Böckenförde 2000).

Se reconoce con este esfuerzo un intento por reconciliar el modelo de constitución democrática europea con el de poder constituyente, dotado, ahora sí, de un fundamento normativo. Así, la idea de AC, que suponía la particularidad de auto-legitimarse estableciendo un

germen potencialmente autocrático, ahora se subordina a la idea de democracia kelseniana, donde todo poder se deriva de una norma constitucional (Fioravanti 2001, 155-156).

Con todo, existen detractores de esta tesis. Ross considera compleja la sola posibilidad lógica de que una constitución establezca reglas para su propio reemplazo (como sería el caso de regular constitucionalmente la AC). Las normas de competencias (que constituyen a la autoridad) son las que prescriben las condiciones necesarias y suficientes para que un acto de creación o sanción (decisión humana) sea válido y tenga fuerza de ley. La tarea esencial de toda constitución, según Ross, es establecer autoridades legítimas mediante reglas de competencia, así como la conformación de un proceso de elaboración de nuevas normas (proceso legislativo). Este argumento sostiene que si una constitución, además de las normas de competencias establece normas que permitan su reforma, lo que hace es reconocer un nuevo procedimiento de creación del derecho que, en consecuencia, se sitúa en una jerarquía superior al procedimiento legislativo. El problema, entonces, es que la norma superior de un ordenamiento jurídico se caracteriza por ser inmodificable, y al ubicarse en la cúspide del ordenamiento jurídico, sólo le cabe sustentarse en elementos fácticos. Al ser la AC la norma superior, y además un procedimiento de reforma, se cae en la contradicción que se apelaría a un procedimiento que sólo tiene apariencia de jurídico, ya que no tiene ninguna norma superior que le de competencia. En consecuencia, las constituciones que regulan la figura de la AC para reformar la constitución establecen un procedimiento que nunca sería jurídico, ni constitucional (Ross 1993).

Zagrebelky es más explícito en señalar que la regulación constitucional de procedimientos para reformas constitucionales (como la AC) crea en el propio ordenamiento lo que llama «órganos enemigos del orden constitucional». Según este autor, no pueden ser considerados órganos constitucionales aquellos que, en definitiva, están llamados a destruir o modificar sustancialmente el orden constitucional (Zagrebelky 2000). Por su parte, Guastini, relativiza esta conclusión. Esta especie de paradoja, sólo se puede sostener desde una visión sustancialista de la constitución y no desde una formalista. En el primer caso no se podrían alterar la identidad material o axiológica, de ser así operaría la tesis de Zagrebelky. Más que una

reforma estaríamos ante una sustitución constitucional. Mientras que frente a una concepción formal de constitución, la magnitud de la reforma carecería de sentido (Guastini 2001).

Desde otra perspectiva, Schmitt no cree que el poder constituyente deba regularse mediante un procedimiento, ni menos que pueda modificarse de manera total la constitución. Su argumentación, a diferencia de Ross, Zagrebelsky y Guastini no se articula desde la lógica del orden constitucional, sino desde su particular idea de poder constituyente. Para Schmitt resulta fundamental distinguir entre constitución y ley fundamental. La constitución se conforma a partir de una decisión política, concreta del pueblo, como una unidad preexistente, y por tanto, la idea de constitución y el poder constituyente son asimilables. Por tanto, si la constitución se pretende cambiar, también se modificaría la propia idea de pueblo. Para Schmitt lo reformable serían, entonces, las leyes fundamentales, que dan cuenta de una dimensión subordinada a lo propiamente constitucional (Schmitt 2009, 46).

Como suele ocurrir, el debate doctrinario es superado por la práctica constitucional ya que reformas y reemplazos son frecuentes. Nos detendremos a continuación en el análisis de los procesos constituyentes Latinoamericanos, donde de manera sistemática la figura de la AC pasa a ser regulada constitucionalmente.

4.2. La experiencia latinoamericana

Considerando dieciocho países de América Latina¹⁶, nos encontramos con doce que han implementado la Asamblea Constituyente o la han regulado como mecanismo de reforma constitucional. La mayoría de las experiencias no habían sido previstas por la constitución previa. Bolivia y Argentina son las excepciones, donde el reemplazo de la constitución se encontraba previsto. En Bolivia, mediante la utilización del referendo reconocido en el artículo 4° de la Constitución de 1967, y en el artículo 20 con el voto conforme de dos terceras partes del Congreso y en Argentina, debiendo efectuarse por una Convención convocada al efecto según establece el artículo 30 de la Constitución.

16 Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Perú, Nicaragua, Paraguay, Venezuela y Ecuador y Uruguay.

El carácter inconstitucional de la mayoría de los procesos ocurridos en la región se ha visto matizado por el papel central que asumieron los tribunales superiores de justicia validando iniciativas de los Presidentes de la República de convocar las AC: Corte Suprema (Colombia y Venezuela) y Tribunal Supremo Electoral (Guatemala y Ecuador). El papel de estos altos tribunales fue determinante del éxito de los procesos constituyentes. La experiencia comparada presenta varias reformas por procedimientos no previstos por la constitución vigente, impulsados por gobiernos que fracasaron por no contar con este apoyo. Es el caso de India (1975), República Checa (2006), Nicaragua (2009), entre otros (Gómez 2012).

Algunos autores defienden que la activación de una AC no es inconstitucional, ya que se sustenta en la idea que, finalmente, es el pueblo el titular del poder constituyente originario. En esta lógica, bastaría que los tribunales superiores (por acción u omisión) validaran algún procedimiento para que este sea considerado legítimo y se apruebe el nuevo orden constitucional (Brewer Carías 2009, Cameron 2013, Gargarella 2015, Rénfer 2010).

Otro argumento esgrimido es el de la existencia de una praxis constituyente en algunos estados, que permitiría apelar a ciertos mecanismos de reforma que, a pesar de no ser reconocidos constitucionalmente, han servido para encauzar anteriores procesos de cambios estructurales (Muñoz 2013 a). En consecuencia, en Latinoamérica se apelaría a la decisión presidencial sometida a referendo decisorio, por dar un ejemplo recurrente, como una suerte de costumbre para generar nuevas constituciones. Muñoz relaciona esta práctica con la propia elaboración de la constitución de los Estados Unidos de América. También Ackerman considera que dicho proceso no se habría ajustado estrictamente a la normativa prevista en los *Artículos de Federación* de 1777, que establecía que para su reforma era necesario el acuerdo del Congreso de los Estados Unidos y de las legislaturas de todos y cada uno de los Estados (Ackerman 1991).

No obstante, la validación de un mecanismo de cambio constitucional no previsto en el texto vigente, supone condiciones adicionales, estrictas y materiales que deben producirse para que el proceso constituyente sea considerado legítimo: (i) convencer a un número extraordinario de sus conciudadanos (superior al que se requiere

para aprobar la legislación ordinaria); (ii) permitir a sus opositores una justa oportunidad para organizar su propia fuerza; y (iii) articular un foro deliberativo donde las propuestas puedan ser debatidas ampliamente (Ackerman y Katyal 1995).

Por otra parte, Massal (2012) ve en la alta fragmentación social y política un factor que ha impedido consolidar crecientes niveles de democratización a través de los procesos constituyentes. En este sentido, el caso venezolano es paradigmático. La oposición se restó de cada una de las etapas de la discusión generando una abstención importante en el referendo que aprobó el procedimiento de AC y su ratificación. La falta de pluralidad del debate venezolano queda en evidencia en la conformación de la AC, ya que sólo diez representantes (de un total de 131) no fueron de la coalición de Presidente Hugo Chávez. Durante su operatoria, dicha AC concentró poderes de otros órganos, disolvió el congreso legislativo, intervino en el poder judicial, convirtiéndose en una asamblea omnipotente que trascendió su específico mandato orientado a la elaboración de una nueva constitución (Massüger y Welp 2013).

Distinta es la situación de Colombia y Bolivia, donde se pueden identificar fuertes pugnas durante el proceso constituyente. En estos dos países se logró, a través de procesos participativos, incorporar no sólo el amplio espectro de partidos políticos existentes sino que también se contó con demandas de los movimientos sociales, enriqueciendo el carácter plural del debate desarrollado al interior de las AC. Sin embargo, la consecuencia negativa que se advierte en estos procesos participativos, tiene que ver con la incapacidad de llegar a una propuesta de consenso debido a una fuerte fragmentación y a las excesivas expectativas generadas durante el proceso constituyente. El caso más extremo es el boliviano porque el texto aprobado por la AC no fue el que finalmente terminó siendo aprobado mediante referendo constitucional (nos detendremos en estos casos en el próximo capítulo).

Con el objeto realizar un análisis pormenorizado de las experiencias Latinoamérica, conviene distinguir los distintos tipos de AC. Carré de Malberg (1998) distingue dos modalidades: las *omnipotentes*, que tienden a concentrar en sí las funciones de los órganos constituidos (en particular las legislativas) y aquellas que sólo ejercen el poder de

fundar autoridades constituidas quedando excluidas de potestades legislativas. Son estas últimas, según este autor, las que operarían como una suerte de *control político* en el sentido expuesto en el apartado anterior.

Al revisar una a una las experiencias latinoamericanas nos encontramos, en la mayoría de los casos, con asambleas constituyentes que se establecen en base al principio de representación y con el objetivo específico de elaborar cartas fundamentales. No obstante, identificamos experiencias puntuales y con fundamentos diferentes, donde la función constituyente se confunde con la legislativa, como ocurrió en Brasil, Venezuela, Guatemala y Nicaragua.

El factor que nos permite agrupar las experiencias no tiene que ver sólo con variantes formales sino también con el objetivo que motiva su instalación. En este sentido, es clave la reflexión que hace Schmitt en relación con los sujetos del poder constituyente (distingue el monarca del pueblo), ya que en la mayoría de los casos el pueblo no puede ejercer directamente dicho poder, como si lo hace al monarca (2009, 99). De ahí que para Schmitt se validaría la figura de la AC, no como un procedimiento de reforma del ordenamiento jurídico, sino como una fórmula fáctica, política, capaz de generar una voluntad mayoritaria que respalde la intervención del pueblo. Así, podemos evidenciar un nuevo objetivo de la AC, ya no como control de los otros poderes constituidos, sino como un mecanismo para canalizar la voluntad popular disgregada.

En general, Schmitt es crítico de la capacidad que tendrían los partidos políticos, los parlamentos y particularmente los sistemas parlamentarios de representación para canalizar y expresar de manera integradora la voluntad popular. El óptimo articulador de esta voluntad sería el Presidente de la República. Este énfasis puesto por Schmitt, donde se prioriza la integración por sobre la deliberación, resulta clave a la hora de ponderar las experiencias latinoamericanas, ya que nos encontraremos en varios casos con fórmulas en apariencia representativas y democráticas, pero que en su articulación no buscan fundamentalmente instalar un debate plural y diverso, sino más bien concentrar el poder en una posición política.

Así, identificamos un tipo de AC que, pese a no formar parte del proceso de reforma constitucional ordinario, cumple las condiciones

que propone Ackerman. Vale decir, surge de un acuerdo político amplio, que compromete a sectores mayoritarios de la ciudadanía, se somete a controles constitucionales, cuenta con la voluntad constituyente de varios órganos constitucionales y da garantías a los opositores para que su participación sea tomada en cuenta, transformando la AC en un espacio deliberativo y representativo. Mientras que, por otra parte, nos encontramos con otras experiencias que en apariencias cumplen todas estas condiciones, pero en la práctica muestran la imposición de una voluntad establecida desde arriba de manera sistemática.

4.2.1. La Constituyente como control político de la ciudadanía

Aquí registramos siete casos: Argentina, Uruguay, Costa Rica, Guatemala, Brasil, Colombia y Bolivia. En el caso argentino, para convocar a la Convención Constituyente se requería dos tercios del Congreso, *quórum* que había impedido a la Unión Cívica Radical promover el primer intento de reemplazo constitucional. El gran acuerdo político se consiguió con Menem en 1993, el «Pacto de Olivos». Los radicales aspiraban a rebajar los poderes de un fuerte presidencialismo mientras Menem quería regular la reelección presidencial sucesiva en su propio e inmediato beneficio. Una medida clave para estructurar este acuerdo fue la convocatoria a una consulta popular voluntaria establecida en el Decreto 2.181/93 que debería realizarse el 21 de noviembre y que según varias encuestas le anticipaban un amplio apoyo ciudadano superior a 60 por ciento (Negretto 2013).

Así, tras el voto favorable de los legisladores justicialistas y radicales se convocaron elecciones generales (10 de abril de 1994), se designaron 305 constituyentes, donde las dos principales actrices del acuerdo consiguieron la mayor representación: 38 por ciento Partido Justicialista y un 20 por ciento para la Unión Cívica Radical (Negretto 2013).

La Convención deliberó durante tres meses en la ciudad de Santa Fe, aunque la nueva constitución fue expresión del acuerdo antes mencionado, los grupos de centro-izquierda minoritario lograron imponer varias reformas vinculadas con derechos y garantías, así como el reconocimiento de mecanismos de democracia directa, aunque limitados a su ejercicio por parte de las autoridades. Por otra parte, los partidos y representantes de intereses provinciales lograron fortalecer el federalismo fiscal y económico (Negretto 2013).

Uruguay es un caso emblemático en tanto regula la figura de la AC (Convención Nacional Constituyente) para reformas totales o parciales de la constitución, aunque en la práctica nunca la ha utilizado. Estas fórmulas tienen su origen en reformas que se vienen sucediendo desde 1912 y cuyo referente directo es la experiencia Suiza antes aludida (Altman 2008). El artículo 331 de la Constitución de Uruguay establece cuatro alternativas para realizar una reforma parcial o total: (a) por iniciativa popular, que supone el respaldo del 10 por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional; (b) por iniciativa parlamentaria, que cuente con 2/5 del total de componentes de la Asamblea General; (c) por proyectos de ley presentados por senadores, los representantes (diputados) o por el poder ejecutivo, aprobados por mayoría absoluta de la Asamblea General; y (d) mediante leyes constitucionales que requieren para su sanción del voto conforme de los 2/3 de componentes de cada una de las cámaras dentro de una misma legislatura.

Sólo en el caso de la letra c) del artículo 331, vale decir, cuando la iniciativa legislativa provenga de senadores, representantes (diputados) o poder ejecutivo (Presidente de la República) se establece como exigencia adicional el llamado a una Convención Nacional Constituyente. Este mecanismo de reforma, como ya hemos advertido, nunca se ha utilizado. De los 23 proyectos de reforma constitucional que han prosperado en Uruguay, nueve fueron promovidos mediante iniciativa popular (331 letra a), diez surgieron por iniciativa parlamentaria (331 letra b), y cuatro mediante leyes constitucionales (331 letra d) (Rénfer 2010).

Costa Rica fue el segundo país en que se introdujo la AC en América Latina, como consecuencia de la Revolución de 1948. La Junta de Gobierno, que asume el mando de esta nación y se compromete a instaurar un nuevo orden institucional que se elabore en base a un gran acuerdo nacional. Este acuerdo marca un antes y un después en la historia de este país centroamericano, el cual se distancia de las opciones populistas y militaristas, y ha tenido una estabilidad constitucional singular en la región (Bowman 2002). El llamado a la AC no siguió los procedimientos de reformas previstos en la carta de 1917, sino que fue la propia junta de gobierno la que dictó el decreto n°. 151 que convocó a elecciones constituyentes para el 3 de septiembre de 1948. En ella se eligieron 45 representantes que aprobaron el

nuevo texto constitucional, promulgado el 7 de noviembre de 1949. El artículo 196 de dicha carta reconoce la posibilidad de reforma total, estableciendo que sólo podrá hacerse por una AC convocada al efecto (Aguilar 1977).

La tercera experiencia se produjo en Guatemala. Dicho Estado ha utilizado esta figura para aprobar la constitución de 1965 y de 1985. Ambos procesos se inician con golpes de Estado, mediante procedimientos no previstos por la constitución vigente en esos momentos y ambos respaldados por grandes protestas populares debido a fraudes electorales perpetrados por los gobiernos de turno. La diferencia está dada en que en el segundo proceso se estableció un Tribunal Supremo Electoral independiente, que logró conformar un proceso incuestionable y respetado por todos los sectores políticos (Fuentes 2008). Así, se eligió una AC que decretó la actual Constitución política de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985. Dicha carta reguló Asamblea Nacional Constituyente en los artículos 278, 279 y 280.

La cuarta experiencia la encontramos en Brasil. La instalación de una AC suponía superar el orden impuesto por una seguidilla de dictaduras militares que se prolongaban por más de 20 años en ese país. La Constitución de 1969, en su artículo 48, exigía el voto conforme de los dos tercios de ambas Cámaras del Congreso para su reforma. No obstante, en 1985 el Congreso aprobó la enmienda constitucional 26/85 que establecía un mecanismo distinto. En dicha enmienda el Presidente de la República encomendaba al Congreso citar una Asamblea Nacional Constituyente para el 1° de febrero de 1987, la cual debía ser presidida por el Presidente del Tribunal Supremo Federal. En consecuencia, la reunión de la Cámara de Diputados y del Senado supuso la conformación de dicha Asamblea. Las elecciones del Congreso realizadas el 15 de noviembre de 1986 tuvieron, entonces, una connotación constituyente. La Asamblea se conformó con 559 representantes, dentro de los cuales 23 senadores fueron electos en 1982 durante la dictadura, lo que otorgó a los militares cierto poder dentro del debate constitucional (Figuereido 2008, 210; Serna 1989, 29)

En Brasil, la idea de formar una comisión que elaborara una propuesta para ser debatida en el pleno fue rechazada desde el comienzo. Así nos encontramos ante un proceso deliberativo bastante complejo

en el que se al juxtaponen tareas legislativas y constitucionales. Se crearon ocho comisiones temáticas, cuyos resultados fueron armonizados por una comisión sistematizadora encargada de redactar la versión que se votó finalmente por el pleno. En esta última instancia, se concentraron muchas demandas corporativas que habían sido rechazadas en las comisiones, así como propuestas provenientes de procesos participativos complementarios realizados por organizaciones de la sociedad civil. Esto explica que en Brasil la propuesta de constitución finalmente aprobada contenga 245 artículos, muchos de los cuales responden a demandas coyunturales sin verdadero rango constitucional.

Finalmente, la Constitución de Brasil fue promulgada el 8 de octubre de 1988 (Rossen 2010). Por otra parte, aunque la figura de la AC no es tratada sistemáticamente en esa constitución, sí es mencionada en el preámbulo y en el artículo 11, que hace referencia a la posibilidad de establecerla en las constituciones de los estados federados. También, se menciona en varias disposiciones transitorias: el artículo 13 (en lo que se refiere a la fecha de instalación de la constituyente de los estados federados para elaborar la constitución de los estados); el artículo 18 (regula condiciones de estabilidad a funcionarios públicos a partir de la constituyente de 1988); y el artículo 22 (fija como fecha de inicio la constituyente para que los defensores públicos puedan optar por la carrera).

La quinta experiencia es la de Colombia, aunque se habían producido varios intentos de reemplazar la constitución, el proceso que finalmente dio impulso a la convocatoria fue el surgimiento del «movimiento de la séptima papeleta», liderado por estudiantes universitarios, que propusieron incluir en las elecciones de 1990 un séptimo voto en que se solicitaría una reforma constitucional mediante la convocatoria una AC. El movimiento consiguió influir en la opinión pública y fortaleció a los líderes políticos que querían cambiar la constitución permitiendo que el proceso se iniciara (el caso se discutirá con detalle en el próximo capítulo). Aquí, nos interesa destacar que a partir de entonces, la constitución colombiana de 1991 regula la institución de la AC en los artículos 374 y 376. En el primero de ellos, se establece que la constitución política podrá ser reformada por el Congreso, por una AC o por el pueblo

mediante referendo. La convocatoria a la AC está contemplada en el artículo 376 y se realiza mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de ambas cámaras.

Finalmente, también en Bolivia (otro caso que trataremos en profundidad a continuación) se combinaron elementos informales y formales en el proceso que dio lugar a la convocatoria de una constituyente. Movimientos sociales demandando un cambio constitucional incluyente de las nacionalidades indígenas desde el año dos mil, la reforma constitucional de 2004, que incorporó mecanismos de democracia directa y la misma figura de la asamblea constituyente y, finalmente, las elecciones que llevaron al poder a una nueva coalición política, el MAS liderado por Evo Morales, que impulsó el reemplazo constitucional (Massüger y Welp 2013). El artículo 11.II.1 de la nueva Constitución de 2009 hace referencia a la figura de la AC, desarrollando posteriormente esta institución en el artículo 411. Esta es considerada para la reforma total de la Constitución, o para el caso de la reforma afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución¹⁷.

4.2.2. La Constituyente como hegemonía política

En este caso nos encontramos con cinco experiencias: Perú, Nicaragua, Paraguay, Venezuela y Ecuador. En todas ellas, como veremos, el proceso constituyente va de la mano de un gobierno que actúa en los márgenes de la institucionalidad mientras no se aboca a acuerdos amplios sino a dominar unilateralmente el proceso.

El caso del Perú es particular. Todas sus constituciones desde 1823, con la sola excepción de la carta de 1826, han sido elaboradas mediante AC. Hablamos en general de procesos *ad hoc*, conformados para dar salida institucional a crisis políticas. La mayoría de estas experiencias constitucionales han fallado en producir marcos incluyentes, deliberativos y/o representativos de la sociedad peruana.

17 La nueva Constitución boliviana se sometió a un referendo aprobatorio, efectuado el 25 de enero de 2009, con un 90,24 por ciento de participación. El voto afirmativo se impuso con 61,43 por ciento del total. Mientras que los partidarios del no alcanzaron un 38,57 por ciento. El 7 de febrero de 2009 fue en definitiva promulgada esta polémica carta fundamental.

A pesar del rango constitucional de la AC en Perú, esta figura no ha sido incorporada como mecanismo de reforma en ninguna de sus constituciones. Sí encontramos su presencia en disposiciones transitorias de las cartas de 1933, 1979 y 1993.

El proceso constituyente más valorado fue el que precedió a la carta de 1979, debido a que comprometió la participación de la mayoría de las fuerzas políticas. El debate nacional duró un año, de julio de 1978 a julio de 1979, momento en el cual quedó sancionada. Se vivió entonces un período de estabilidad institucional, sucediéndose las elecciones generales de 1980, 1985 y 1990. Fue en este último proceso en que, en el marco de una profunda crisis económica e institucional, resultó electo Alberto Fujimori, quien con el apoyo de las Fuerzas Armadas dio un autogolpe en 1992. La presión internacional, llevó al gobierno a convocar un nuevo Congreso Constituyente que se instaló en 1993, y tras pocos meses de trabajo, puso en vigencia una nueva constitución, la de 1993, que fue aprobada por un estrecho margen el 31 de julio de 1993 (52 por ciento a favor y 48 por ciento en contra) y que permanece vigente hasta la fecha (Ferrero 2001).

El proceso constituyente nicaragüense surgió al fragor de la victoria electoral sandinista de Daniel Ortega y de los compromisos asumidos durante la campaña electoral que lo llevó al poder. En abril de 1985, el Presidente Ortega designó una comisión integrada por 22 miembros y, de manera paralela, inició un proceso participativo que supuso cabildos abiertos en todo el país y debates en televisión. Finalmente, el texto definitivo fue consultado a la ciudadanía y aprobado el 9 de enero de 1987. La constitución nicaragüense establece el procedimiento de reforma total a través de la figura de la AC en los artículos 193 y siguientes (Kenneth 2010, Vintró y Gerp 1996).

El tercer proceso constituyente que reúne estas características ocurrió en 1989, en Paraguay. La dictadura más antigua de Latinoamérica fue depuesta mediante un golpe de Estado, definiéndose un cronograma electoral que suponía la elección de un nuevo Congreso en mayo de ese año. Durante 1990, el parlamento se dedicó a la elaboración de la normativa que diera condiciones democráticas para las elecciones de nuevas autoridades políticas en todos los niveles de la administración. Así, en 1991 se realizaron las elecciones municipales. Concluido este proceso, se llamó a una Convención Nacional Constituyente para una

reforma total de la Constitución de 1967. En dichas elecciones, el 1 de diciembre de 1991, el Partido Colorado, que dio sustento a la dictadura de Stroessner, obtuvo 55 por ciento de los votos, logrando 122 (de las 198) escaños y por lo tanto una mayoría absoluta de la AC (Silvero 2008). La nueva carta fundamental fue aprobada el 20 de junio de 1992. En su artículo 289 regula la AC, limitándola específicamente a la formación de un eventual nuevo texto constitucional.

Por otra parte, la AC venezolana surgió como propuesta política en la década del ochenta, pero fue la candidatura presidencial de Hugo Chávez la que finalmente permitió concretarla. En 1998, Chávez fue electo Presidente de la República bajo la promesa de que su primer acto de gobierno sería convocar a una AC. Dicho mecanismo no estaba previsto en la Constitución de 1961, que sólo contemplaba la posibilidad de reforma general, condicionada a la sanción del Congreso y a un referendo aprobatorio (artículo 246 de la Constitución de 1961). Chávez sostuvo una tesis distinta, valiéndose de la posibilidad de llamar a referendo consultivo sobre asuntos de especial trascendencia nacional, fundado en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (Massüger y Welp 2013).

Este conflicto constitucional fue llevado a la Corte Suprema de Justicia, como trámite previo a la convocatoria a referendo, que validaría el procedimiento propuesto por el Presidente Chávez. En definitiva, fue la sala político-administrativa de este máximo tribunal la que dictó dos sentencias (nº. 17 y nº. 19), ambas de enero de 1999, las que declararon la constitucionalidad del decreto 3 de fecha 2 de febrero, mediante el cual se convocaba a referendo para aprobar la posibilidad de reforma constitucional a través de la figura de la Asamblea Constituyente (Rénfer 2010). Tras triunfar en el referendo del 25 de abril de 1999, se realiza la elección de los constituyentes y la AC comienza a funcionar en julio. Todo este proceso se ratificó mediante un referendo constitucional el 15 de diciembre de 1999 (por detalles, véase el próximo capítulo). Finalmente, el nuevo texto constitucional se publicó el 24 de marzo de 2000. Los artículos 347, 348 y 349 regulan la Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.

En Ecuador, la regulación de este mecanismo también surgió a partir de una iniciativa del Presidente de la República, Rafael Correa, quien sometió su propuesta de cambiar la Constitución de 1998 a un referendo celebrado y aprobado el 15 de abril del 2007. Pese a que esta consulta contó con el abierto rechazo del Congreso, el Tribunal Supremo Electoral validó el proceso y llamó a elecciones el 30 de septiembre de 2007. En la votación, la Alianza País, coalición oficialista, obtuvo 80 de los 130 cupos. Además de la distribución en comisiones, la AC fue foco de la participación de más de mil delegaciones de organizaciones sociales de todo tipo de institución (Massal 2012, Andolina 2003).

Tras un largo trabajo, el 24 de julio de 2008 se dio fin a la labor de la AC. El 25 de julio de 2008 el Tribunal Supremo Electoral ratificó la convocatoria a referendo con el objeto de que la ciudadanía aprobara o rechazara el proyecto final. Así, tras presiones de la misma AC se adelantó la fecha del referendo, que tuvo lugar el 28 de septiembre de 2008. Este día se aprobó el texto constitucional con un 64 por ciento a favor. La carta fundamental comenzó a regir desde su publicación en el Registro oficial, el 20 de octubre de 2008, dando lugar a un régimen de transición en que el gobierno mantuvo sus cargos hasta que se realizaron las modificaciones pertinentes requeridas por la nueva constitución. Dicha transición tuvo fin tras la convocatoria a elecciones generales con fecha 26 de abril de 2009 (Basabe-Serrano 2009). El artículo 444 de esta última carta regula la figura de la AC y señala que sólo podrá ser convocada a través de consulta popular que podrá ser solicitada por el Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional o por el 12 por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.

4.3. Características de la regulación constitucional en Latinoamérica

De las doce experiencias de cambio constitucional producidas mediante asambleas constituyentes descritas más arriba, once cuentan actualmente con regulación. Perú es el único caso en que a pesar de contar con varios procesos constituyentes, no se ha establecido una norma este sentido. En consecuencia, un común denominador de quienes han pasado por una experiencia constituyente, fue justamente buscar su regulación. Los propios actores que establecieron de facto

una AC concluyen, del proceso vivido, que en futuras experiencias no se debería dejar en manos de la improvisación (y la lucha de poder). Uruguay fue el primer estado en hacerlo.

En cuanto al tratamiento de la figura de la AC, la regulación constitucional es desigual. Incluyen desde simples referencias (Brasil y Argentina), a regulaciones pormenorizadas (Colombia y Uruguay). En cuanto a las materias reguladas, la generalidad de las constituciones relaciona la AC con la reforma total de constitución, en algunos es la única alternativa (Costa Rica, Paraguay, Bolivia, Nicaragua, Venezuela), en otros se permite indistintamente para reforma parcial o total (Argentina, Uruguay, Costa Rica, Colombia y Ecuador). También se relaciona la AC con la reforma a derechos fundamentales (Bolivia, Guatemala y Ecuador) y el procedimiento de reforma de la constitución (Bolivia, Guatemala y Ecuador).

La Iniciativa se asocia generalmente a un proyecto de ley de convocatoria aprobado por mayoría absoluta (Bolivia, Nicaragua y Uruguay) o dos tercios del Congreso (Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Venezuela). También encontramos en varias cartas que se condiciona su convocatoria a un referendo aprobado por la mayoría del Congreso (Colombia) o un porcentaje de padrón electoral (Bolivia, Ecuador y Venezuela). En algunos casos se permite convocarla al jefe de Estado o Presidente de la República (Bolivia, Ecuador y Venezuela) y, como caso anecdótico, Venezuela da iniciativa a las dos terceras partes de los concejos municipales reunidos en cabildo.

En cuanto al funcionamiento de la AC, la mayoría de las constituciones se limita a indicar que será la propia asamblea la que deberá auto-regularse (Bolivia, Ecuador y Uruguay), o bien, entregan dichas definiciones a la ley de convocatoria (Costa Rica, Colombia, Paraguay). También hay cartas que asimilan a la AC con los procedimientos del Congreso (Guatemala). No obstante, varias constituciones consagran ciertas definiciones que las AC deberán tomar en cuenta. Por ejemplo, se establece un *quórum* de aprobación: mayoría absoluta (Uruguay) o dos tercios de sus miembros presentes (Bolivia). Se establece límite al número de los integrantes (Paraguay y Uruguay) o al plazo para la aprobación de su informe final (Uruguay). También se hace referencia al trabajo simultáneo y no interferencia entre la AC y el

Congreso legislativo (Bolivia, Paraguay y Guatemala); algunas señalan que con la elección de la AC quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución (Colombia). Con todo, algunas constituciones subordina el resultado deliberativo de la AC a un referendo de ratificación (Colombia, Uruguay y Ecuador).

Como vemos, la regulación constitucional de la AC configura un límite a la práctica recurrente en algunos gobernantes latinoamericanos, que han querido ver en esta figura la posibilidad de acrecentar su poder político. En este sentido, la AC establece una suerte de control político, en el sentido dado por Böckenförde (de carácter permanente, configurando a la democracia como forma de Estado). Como hemos señalado en el primer apartado, la radicación de cambios estructurales de un sistema constitucional en una AC es un tema que surge asociado a los orígenes del constitucionalismo y en una manera de entender el ejercicio de la soberanía. Particularmente, en el caso Latinoamericano, no se puede dejar de reconocer que hay una situación de crítica y de deslegitimación de la política y de los políticos que da ha dado nueva fuerza a la idea de conformar bajo fórmulas diversas la institución de la AC en varios países de la región.

4.4. ¿Una Asamblea Constituyente para Chile?

La falta de definición sobre el mecanismo de reemplazo constitucional y la escasa iniciativa de los partidos políticos chilenos en esta materia han dado más fuerza al posicionamiento de los movimientos sociales favoreciendo la convocatoria de una AC para el cambio constitucional. En este contexto, se producen una serie de planteamientos sobre la AC que no están suficientemente basados en las reflexiones doctrinarias ni en la experiencia comparada sobre esta institución. Como consecuencia –quizá este era el objetivo–, se ha «satanizado» la AC o alternatively, se la ha presentado como una suerte de «bala de plata» que podrá desarticular el modelo pinochetista.

En relación con este último punto, presentar la AC como una institución que se establece en beneficio de una parte de la sociedad, en desmedro de las expectativas e intereses de los detractores, nos margina del sentido que ha tenido históricamente esta institución. Fue su utilización durante la independencia de las colonias inglesas de Norteamérica, la que situó este mecanismo como la alternativa que

garantizaría la generación de un orden constitucional como resultado de un debate plural nacional (Mateucci 2010, Hayek 1975). Para Ackerman (1991), la conformación de un debate constitucional supone una serie de condiciones materiales para que las distintas visiones puedan defender sus puntos de vista. Así, autores como Paine (1986), Condorcet (1993) y Sieyès (2003), siguiendo el modelo norteamericano, participan de la idea de una asamblea elegida con el fin único de redactar una carta fundamental y que se sustente en un mecanismo que permita establecer una instancia de encuentro entre posiciones antagónicas. Por tanto, la AC surge de la mano del constitucionalismo, del derecho público y del Estado liberal.

Es justamente este modelo clásico de AC el actualizado por el constitucionalismo latinoamericano. Doce de las dieciocho constituciones elaboradas recientemente en la región lo hicieron mediante este mecanismo y once de ellas la han regulado en sus actuales cartas fundamentales. Así, en Latinoamérica, hablar de AC supone exigencias comunes: (i) conformación de una asamblea elegida de manera representativa con el objetivo de redactar una nueva constitución y (ii) el resultado final, en algunos casos debe ser ratificado por la ciudadanía a través de referendo constitucional (Uruguay y Ecuador, por ejemplo).

Resulta anecdótico entonces, que en el debate actual en Chile se instale una visión distinta de AC. En nuestra opinión, esta suerte de interpretación viciada que ha operado con la AC se basa en cuatro falacias presentes en el debate público chileno: i) que es factible implementar la AC ignorando los procedimientos de reforma vigentes; ii) que la AC es la solución mágica o una amenaza radical, iii) que la AC es el único mecanismo que garantiza la participación ciudadana; y iv) la AC está cuestionada por el derecho comparado. A continuación discutimos estos puntos en mayor detalle.

1. No es factible en Chile implementar la AC saltándose los procedimientos de reforma constitucionalmente establecidos.

Quienes defienden esta tesis parten del supuesto del fracaso de los mecanismos de reforma previstos en el título XV de la Constitución (Muñoz 2013: 70-94, Atria 2013 a: 146-154). Así, la idea de imponer mediante agencias y no de consensuar la AC inspira estas propuestas.

Particularmente, Atria considera que se puede activar un proceso de reforma mediante un eventual llamado a plebiscito que no sea impugnado por alguna de las cámaras del Congreso según lo establece el artículo 93 n°. 5 de la Constitución. Esta alternativa permitiría saltarse la mayorías requeridas para una reforma y de una manera aparentemente institucional validar la conformación de una AC. No obstante, dicha propuesta no repara en las restantes facultades que tiene el Tribunal Constitucional para actuar de oficio (93 n°. 16) o las que tiene la Contraloría General de la República (artículo 99 inciso 3° de la Constitución) (Oróstica 2013).

Por otra parte, aunque de la experiencia latinoamericana puede identificarse una suerte de práctica constitucional que ha validado los cambios constitucionales «por fuera» de los mecanismos previstos constitucionalmente, siempre estos procesos han contado con la complicidad de la Corte Suprema (Colombia y Venezuela) o Tribunal Supremo Electoral (Guatemala y Ecuador). Gómez (2012) señala que los procesos de cambio que han tenido en contra a los órganos llamados a ejercer control constitucional han fracasado en sus intentos (India, República Checa, Nicaragua, entre otros). De más está decirlo, el modelo institucional chileno supone un sistema de controles que difícilmente permita que la vía «por fuera» sea factible.

2. La AC como un ideal impracticable o como una amenaza.

Atria considera la AC como una fórmula óptima, pero impracticable en el contexto político chileno. Esto lo anima a usar esta figura no de una manera estricta, como sistemáticamente ha sido utilizada en Latinoamérica, sino «acomodada» a otras figuras presentes en la carta fundamental. Nuevamente para saltarse el *quórum* de reforma constitucional, nos lleva al escenario en que diversos actores políticos coordinados por la figura del Presidente de la República llamen a la ciudadanía para que en la próxima elección municipal sean los concejales electos quienes conformen una asamblea constituyente (Atria 2013c).

Para entender claramente la elaborada estrategia que nos propone Atria, es necesario tener en cuenta que esta idea laxa de AC, se suma a una batería de alternativas que este autor defiende, todas destinadas

al reemplazo sin considerar el capítulo XV de la constitución, como las iniciativas de marcar el voto AC, de la «cuarta urna», y la opción de desprender del artículo 93 n.º. 5 de la Constitución la posibilidad del referendo constitucional, entre otras. Este conjunto de mecanismos tienen en común el iniciar una suerte de activismo social que se articule de manera paralela a los mecanismos institucionales que también oferta este autor: reforma al sistema binominal, a los *quórum* de reforma a la constitución y al control preventivo del Tribunal Constitucional (Atria 2013a).

La justificación de estas opciones proviene del efecto que generarían dichas reformas: eliminar las trampas del sistema y recobrar la legitimidad del Congreso, para que, desde ahí, se inicie un proceso paulatino de empoderamiento que gatille o no cambios al orden constitucional (Atria 2013 b). Así, convive la alternativa «rupturista» que apuesta por iniciativas generadas por los más diversos movimientos sociales con el objetivo de promover cambios «por fuera» con la alternativa «institucional» (Atria 2013a). Paradójicamente, su propuesta de reformas parciales ha sido criticada por los sectores más progresistas de la Nueva Mayoría y asumida con entusiasmo por los más conservadores¹⁸.

Lo central de todo esto es que Atria, al igual que otros constitucionalistas (véase Zuñiga 2013b), no argumenta a favor de la AC como primera opción y la subordina al fracaso de la vía institucional. Esto, claramente, debilita una genuina opción por la deliberación a través de un procedimiento como la AC, su relevancia cobra sentido solo si fracasa el parlamento. Gabriel Salazar (2009: 25) también explora una fórmula degradada de AC, la «Asamblea nacional-constituyente» (Salazar 2009: 25) no electa de manera representativa, sino conformada a través de «comicios» (asambleas locales) o en «las sedes de los actores sociales de presencia nacional (el caso de los trabajadores, los profesores, los empleados públicos y los estudiantes, sobre todo) (Salazar 2011: 80). Si bien, la AC es en esta oportunidad considerada como primera opción, nos encontramos

18 Ver Diario la Segunda, jueves, 26 de diciembre de 2013: Parlamentarios DC rechazan «cambios acotado» a la Constitución, fecha de consulta: 21 de enero de 2013: <<http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2013/12/902780/parlamentarios-dc-rechazan-cambios-acotados-a-la-constitucion>>.

ante una fórmula que se distancia de la democracia representativa y explora maneras alternativas de representar.

En consecuencia, todas estas fórmulas alternativas que hemos revisado no se traducen en una búsqueda por articular un debate plural y amplio, dando un carácter particular al debate chileno sobre AC, distanciándolo de los procesos constituyentes latinoamericanos. Sólo en Chile encontramos una desviación tan radical y *sui generis* de esta institución.

3. La AC es el único mecanismo que asegura la participación de la ciudadanía.

En estricto rigor la AC, al igual que el cambio por la vía parlamentaria, es una fórmula representativa, que no supone, por sí sola, participación directa de la ciudadanía. Vale decir, supone la elección de una asamblea al igual que el Congreso, que tiene la particularidad que su único fin es la elaboración de una nueva constitución. Desde nuestro punto de vista, uno de los beneficios de una AC refiere a la posibilidad de organizar un debate público previo basado en las distintas propuestas constitucionales que promueven quienes se postulan para asambleístas. Esto puede y debería ser acompañado, posteriormente, durante la constituyente, de mecanismos que permitan la transparencia, el mayor acceso a la información y la intervención de la ciudadanía en el debate. Pero, insistimos, esto no necesariamente forma parte de la definición de la AC.

Del mismo modo, nos encontramos con AC altamente participativas, como es el caso de Colombia, Ecuador y Bolivia, donde los respectivos gobiernos coordinaron extensos diálogos ciudadanos tendientes a incorporar las demandas de los movimientos sociales. Pero también nos encontramos con procesos de AC fuertemente intervenida por el gobierno de turno, como es el caso peruano, o el mismo caso ecuatoriano que hizo compatible participación y control, por dar algunos ejemplos. En consecuencia, la AC puede bajo condiciones ideales asegurar un grado importante de participación, pero en diversos contextos políticos recientes, varios de ellos de países latinoamericanos, esta exigencia o característica no se ha dado o se ha producido de modo imperfecto.

4. La AC es un mecanismo cuestionado desde el derecho comparado

El debate sobre el cuerpo encargado de elaborar una nueva constitución es abordado de diferentes maneras, de acuerdo a la tradición constitucional desde la que se lo plantee. Una tensión recurrente surge en torno al papel que le cabe al Congreso en esta materia. Así, en el constitucionalismo inglés nos encontramos con Blackstone y su idea de la omnipotencia del parlamento para cambiar el orden constitucional. La cual llevó a Burke a plantear, a su vez, la tesis de la constitución consuetudinaria, limitando de manera significativa la intervención parlamentaria en lo constitucional. En Francia, el rol del Congreso en la elaboración de una nueva constitución es cuestionado con los primeros debates de la revolución francesa. Carre de Malberg lo sistematiza llamando «asambleas omnipotentes» a aquellas que quieren fusionar la actividad legislativa con la constituyente (Carré de Malberg 1998).

Una respuesta a la cuestión del rol del parlamento en un proceso constituyente surge de promover la AC como una forma de control político ciudadano de la tendencia de los partidos a monopolizar la discusión de los asuntos públicos. Así lo entiende Böckenförde, al valorar la regulación constitucional de la AC como mecanismo de reforma total, lo que establece un mandato claro a los poderes constituidos en orden a mantener un vínculo con el pueblo en el cumplimiento de la constitución.

Por estas razones, llama la atención la identificación de la AC con una opción irresponsable (Rojas 2013). Por el contrario, Nogueira (2009) tras realizar un análisis sistemático de las fórmulas en que las constituciones han buscado regular el poder constituyente, relevando la figura de la AC como fórmula prevista en las cartas latinoamericanas, presenta una evaluación positiva de la AC en la región y propone su incorporación en el sistema institucional chileno.

Queremos concluir este capítulo sosteniendo que el debate constitucional chileno actual da cuenta de una discusión inédita en torno a la revisión global de nuestro orden constitucional. La experiencia latinoamericana referida a la AC y su incorporación como fórmula para reformar de manera total la constitución, puede ser un ejemplo a seguir. Ahora bien, el capítulo XV, art. 128 de la Constitución

únicamente regula las reformas parciales u ordinarias. Entonces, queda abierta la posibilidad de incorporar la figura de la AC en un nuevo capítulo que regule la reforma total o extraordinaria de la Carta. Esta regulación debiera atribuir este poder constituyente originario a una asamblea constituyente elegida en una votación popular distinta y separada de las elecciones ordinarias, determinando además la forma como se convoca y las competencias de esta.

Para provocar la convocatoria a una AC, se requeriría la aprobación de una ley en el Congreso, la que podría ser iniciativa de los órganos colegisladores o de los ciudadanos directamente. Esta ley establecería la forma de elección de la asamblea, el período de trabajo y las reglas de funcionamiento.

Contrario a lo que sostienen algunos autores que se han mencionado en este capítulo, la posibilidad de establecer una AC no debería ser subsidiaria de estrategias fallidas sino situada como opción en base a sus méritos, identificados por los autores clásicos (Siéyes, Condorcet), considerando la experiencia latinoamericana de forma crítica y considerando también los retos actuales que enfrenta la democracia chilena, inmersa en un proceso de distanciamiento entre ciudadanos y representantes y de creciente desprestigio de las instituciones de la democracia representativa.

Tal como plantea Böckenförde, la regulación de la AC como mecanismo de reemplazo constitucional sitúa la participación de la ciudadanía, ya no como un simple mecanismo marginal en importancia, sino como un factor clave para ampliar la esfera pública y mejorar la democracia representativa. La participación pasaría a ser una característica fundamental del nuevo Estado contemporáneo y una forma de reconciliar la idea de poder constituyente con la democracia constitucional.

CAPÍTULO 5

La participación ciudadana en procesos constituyentes¹⁹

En este capítulo nos centraremos en el rol de la participación ciudadana en procesos constituyentes. En primer lugar, presentaremos la caracterización de estos procesos participativos considerando el momento en que se producen (antes, durante y/o después de la elaboración de la constitución) y su carácter informal, regulado o *ad hoc*. En segundo lugar, abordaremos la discusión sobre la deliberación en estos procesos. Luego, analizaremos las experiencias andinas de Colombia 1990-1991, Venezuela 1999, Ecuador 2007-2008 y Bolivia 2006-2009; y las novedosas experiencias de reforma y reemplazo que han tenido lugar recientemente en Irlanda (2012-2014) e Islandia (2010-2011). Finalmente, desarrollaremos nuestros argumentos en torno a las condiciones que permiten una participación autónoma y con incidencia, lo que dará marco a nuestro último capítulo, sobre los diálogos ciudadanos.

5.1. El tiempo y la forma de la participación ciudadana

Durante los últimos treinta años, en más de la mitad del mundo, casi doscientas constituciones nacionales han sido reemplazadas, generando un debate sin precedentes sobre los procedimientos que deberían conducir la elaboración de una nueva constitución y sobre el rol de la participación ciudadana en dichos procesos (Saati, 2015). Sin embargo, más allá de unos pocos estudios de caso, la investigación sobre la participación se ha concentrado en los mecanismos de ratificación por vía de referendos y su incidencia en la legitimación

19 El análisis de Venezuela, Ecuador y Bolivia revisa y amplía un estudio previo publicado con Nina Massüger (Massüger y Welp 2013).

del texto constitucional. Sin embargo, esto ha comenzado a cambiar, como muestran las recientes publicaciones de las experiencias europeas y latinoamericanas (véase por ejemplo las obras editadas de Castellá 2017, Reuchamps y Suiter 2016, Contiades y Fotadou 2017)

La falta de análisis doctrinal de la participación en materia de elaboración de normas en el ámbito constitucional sorprende frente a un nutrido debate y la extensión de mecanismos de participación en el ámbito de la elaboración de leyes y en de la gestión pública (Larios 2006 y Castellá 2001). La experiencia comparada muestra tres momentos (no excluyentes) donde se incorpora la participación en los procesos de reemplazo constitucional.

5.1.1. Los procesos participativos ex antes

La participación en la etapa preliminar, a veces incluso antes de que efectivamente se esté en un proceso constituyente, busca abrir o canalizar el debate sobre el marco constitucional e instalar la necesidad de la reforma o reemplazo en la agenda, o incluso activar los mecanismos institucionales que permitan dar inicio al proceso.

El mecanismo por excelencia para activar un proceso constituyente es la iniciativa popular para el reemplazo constitucional. Esta institución se inspira en las reflexiones de Condorcet, quien funda su propuesta en una mirada crítica del rol de las facciones políticas y las asambleas durante la revolución francesa (por detalles véase el capítulo cuatro). La iniciativa popular crea un estándar objetivo para conectar el cambio constitucional con un sentir popular expresado en un número de firmas, transformándose en una especie de control político del proceso constituyente derivado (Mercier 2003). La revolución francesa fue pionera instalando este ideario, pero salvo en la constitución de 1793, la iniciativa popular de reforma constitucional no fue implementada en el país. Sí se incorporó a la regulación de los cantones suizos, primeramente en San Gallo, Ginebra y Vaud y, finalmente, en la propia constitución de 1848 y en sus posteriores versiones (Soto 2013).

Los procesos informales, originados comúnmente por movimientos sociales, buscan instalar en la agenda nacional la necesidad de un cambio constitucional. Aunque no producen un efecto vinculante para los órganos constitucionales, en ocasiones han generado

efectos dignos de ser considerados. Emblemática en este sentido es la experiencia de Colombia, que analizaremos más abajo. En esta misma lógica cabe destacar los procesos generados en Bolivia y Ecuador (desde 2000), Islandia (2008), Túnez (desde 2010), entre otras experiencias relevantes (PNUD 2015).

La experiencia comparada muestra también la activación de referendos aun cuando no estaban previstos. Esta fue la alternativa para iniciar procesos de reemplazo constitucional en Latinoamérica (Venezuela, Ecuador y Bolivia), activados a iniciativa de los presidentes, con la complicidad o el apoyo de los tribunales supremos de los respectivos países. El papel de estos altos tribunales resulta ser determinante en el éxito de los procesos constituyentes que siguen fórmulas no consideradas por la regulación (Negretto 2013).

En Latinoamérica, los procesos constituyentes que se iniciaron mediante plebiscitos *ad hoc* tuvieron lugar en el marco de una polarización creciente que terminó afectando el grado de deliberación de procesos supuestamente participativos, como ocurrió por ejemplo en el caso venezolano.

5.1.2. Procesos participativos durante la constituyente

Una vez iniciado el proceso constituyente, una primera opción para participar se expresa en la elección de representantes de la Asamblea. Elecciones populares para la selección de los miembros del órgano constituyente se han realizado en Sudáfrica (1996), Uganda (1995), Italia (1947), Portugal (1978), Camboya (1993), entre otros (PNUD 2015, 17). En estas ocasiones, la elección es una oportunidad para que los constituyentes participen en el debate público presentando y defendiendo sus ideas en torno al nuevo texto constitucional.

Las reformas realizadas por comisiones de expertos o parlamentarios han tendido a ser reemplazadas por órganos constituyentes electos y representativos, como la Asamblea o el Congreso Constituyente. Esto se debió a que este tipo de comisiones tienden a desarrollar escaso diálogo con la ciudadanía y suelen ser asociadas a procesos cerrados e incluso autoritarios (Méndez y Wheatley 2013). Se observan experiencias, de todos modos, donde las comisiones constituyentes desplegaron algún tipo de participación. En Ruanda (2003), luego de elegir una asamblea legislativa, se estableció una comisión

constitucional que estuvo a cargo de un proceso de consultas. También es digna de tomar en cuenta la experiencia de Angola (2010), donde la Constitución fue elaborada por una comisión de 60 diputados asesorada por un grupo técnico. Y, finalmente, Marruecos (2011), donde los órganos constitucionales acordaron crear una Comisión Consultiva para la Reforma de la Constitución (CCRC), que tuvo una ronda de audiencias con diferentes actores político-sociales para recibir sus propuestas concretas. Así, se generó un proyecto de reforma constitucional, que fue ratificado con un referendo (PNUD 2015, Méndez y Wheatley 2013).

Una de las experiencias constituyentes más participativas fue la de Brasil, que surgió mediante la enmienda constitucional 26/85 que encomendaba a la reunión de la Cámara de Diputados y del Senado la elaboración de una nueva constitución. El poder legislativo brasileño articuló varios procesos participativos complementarios realizados por organizaciones de la sociedad civil. La metodología participativa utilizada, denominada «desde cero», suponía ir construyendo en debates temáticos un diálogo que permitiera identificar los problemas hasta consensuar formulas normativas. En una primera instancia se generaron audiencias públicas organizadas entre los diversos sectores, para luego generar, después de veinte meses de deliberaciones la «Constitución Ciudadana» (Bonavides 2001, Figueiredo 2008). Con todo, se presentaron más de 64.000 propuestas cuya incidencia es relativizada por la doctrina, debido a las dificultades de sistematización (Ginsburg, Elkins, Blount 2009) (Véase el capítulo dos).

Del mismo modo, nos encontramos con asambleas constituyentes altamente participativas, como es el caso de Colombia, Ecuador y Bolivia, cuyos gobiernos coordinaron extensos diálogos ciudadanos para incorporar las demandas de los movimientos sociales. Pero también nos encontramos con procesos constituyentes fuertemente intervenidos por el gobierno de turno, como fueron el caso peruano (1993) y el venezolano (1999).

5.1.3. El referendo de ratificación

Una vez elaborado el nuevo texto constitucional, la participación ciudadana puede tener cabida como ratificación de un texto de reemplazo constitucional.

Un reciente informe del PNUD señala que:

«Este espacio de participación es de relevancia, puesto que constituirá un mecanismo de control ciudadano (accountability) sobre aquellos a quienes se les otorgó el mandato de ejercer el poder constituyente. Existe por tanto una intervención directa en el proceso, que en la mayoría de los casos es vinculante. No obstante, este tipo de participación no es sustitutivo de la deliberación pública que otros mecanismos pueden fomentar de mejor manera ya que no permite una incidencia en el contenido del texto constitucional. En tal sentido puede servir como un paso altamente deseable para finalizar un proceso constituyente con un alto grado de legitimidad, pero no asegura el involucramiento de la ciudadanía en las otras fases del proceso constituyente». (PNUD 2015, 18)

Estudios comparados del uso del *referéndum* muestran que aunque hay una tendencia a ratificar textos constitucionales, dicho mecanismo no garantiza una mayor democratización. Méndez y Wheatley (2013, 434) afirman:

«(...) hemos identificado un conjunto significativo de eventos en los que las constituciones fueron elaboradas por un organismo designado por la élite política de turno, posteriormente ratificada por un referendo, y en el que el efecto de este proceso fue consolidar el control autoritario. Este hallazgo nos llevó a concluir que el uso de un referéndum no es necesariamente una característica de un proceso abierto y democrático».

Con todo, la idea de consultar mediante referendo ratificatorio se ha transformado en un procedimiento habitual en el proceso de diseño constitucional (Ginsburg y otros 2008). La figura está contemplada en la constitución de Suiza y en otras cartas europeas como la española (art. 168.2 y 3), la francesa (art. 89), la irlandesa (art. 47), la danesa (art. 88) y la italiana (art. 138). En Latinoamérica, la constitución uruguaya establece el referendo obligatorio en materia constitucional (art. 331, letras b), de la misma manera que la boliviana (art. 411.1) y la peruana (art. 206). La carta fundamental colombiana de 1991 señala en su art. 377 una particular fórmula referendaria, ya que restringe su carácter obligatorio en relación con determinadas materias como los derechos fundamentales, los procedimientos de participación popular o las materias requeridas por iniciativa popular.

La ratificación del texto elaborado por asambleas constituyentes ha ocurrido en Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009) e Islandia (2012). Países que han elegido una comisión constituyente o que han ratificado el texto popularmente y donde además han operado otros mecanismos participativos son Turquía (1982), Rusia (1993), Polonia (1997), Suiza (1999), Ruanda (2003) y Marruecos (2011). Finalmente, entre los países donde la única oportunidad de participación ciudadana se ha dado a través de la ratificación del texto final que ha sido elaborado por un comité designado, destacan Francia (1958), Filipinas (1987), y Argelia (1996) (PNUD 2015, 18).

5.2. La deliberación ciudadana en procesos constituyentes

Con toda de la experiencia habida, podemos evidenciar un claro déficit en el análisis de la participación generada durante procesos constituyentes. Así, los autores se han concentrado en los mecanismos de ratificación por vía de referendos y su incidencia en la legitimación del texto constitucional (Méndez y Wheatley 2013). Este enfoque deja fuera del análisis otras fórmulas de participación, como las desplegadas al inicio o durante los reemplazos constitucionales. En este escenario, se invisibiliza la dimensión deliberativa de la participación, presuponiendo, sin estudios sistemáticos, que o bien son instrumentalizadas por el poder político o que su carácter es estrictamente simbólico.

En consecuencia, la literatura jurídica y politológica tiende a considerar los resultados de los procesos participativos cuando estos son vinculantes. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que los procesos participativos no vinculantes también pueden incidir. Desde la teoría de la argumentación, Chambers (2012) distingue dos tipos de incidencia o «impacto»: la receptividad causal (*causal responsiveness*) y la receptividad deliberativa (*deliberative responsiveness*). El primer tipo ha sido largamente investigado por los estudiosos de la opinión pública (Page y Shapiro 1983, Page 1994). También conocido como «receptividad democrática» (*democratic responsiveness*), que refiere a la correspondencia de las decisiones políticas (las políticas públicas de un gobierno, por ejemplo) con las preferencias ciudadanas, típicamente medidas mediante encuestas de opinión pública.

Así, el concepto de «receptividad deliberativa» trata la información agregada que aportan las encuestas, no como un *input* que debe ser reflejado en las políticas públicas, sino como el tópicus de la discusión pública en la formación de la voluntad política. En este sentido, la incidencia puede considerarse como un resultado directo sobre el texto constitucional, pero también indirecto, como ampliación de la agenda pública y formación colectiva de opiniones, que en definitiva puede afectar el texto constitucional y la construcción de su legitimidad).

Observamos, en consecuencia, ausencia de investigaciones que den cuenta de las demandas expuestas en los procesos participativos en los reemplazos constitucionales. También evidenciamos un déficit en la caracterización de estas experiencias (no se suele identificar con precisión los participantes, números de encuentros, ni se hace una sistematización de los debates).

En general, la mayoría de los procesos no vinculantes surgen de manera espontánea, no planificada, para resolver conflictos coyunturales, por lo que resuelto el problema, la discusión ciudadana va perdiendo protagonismo frente a la agenda de la elite. Así, los actores sociales articulados por el debate tienden a perder presencia pública. De ahí que el nivel de incidencia y autonomía que tienen los procesos participativos en su dimensión deliberativa es algo que no cuenta con una reflexión sistemática basada en el análisis de casos.

Desde la perspectiva constitucional, la construcción de legitimidad en procesos deliberativos puede identificarse con la generación de una mayor adhesión al sistema político. Una vez que el orden social ha sido establecido por el derecho, los ciudadanos coordinan generalmente sus acciones en torno a las expectativas mutuas de cumplimiento del derecho (Petit 2012).

Los juicios de legitimidad serían parte de una comprensión colectiva e histórica, que no sólo implica juicios racionales sino también actitudes afectivas de los sujetos en sus relaciones de pertenencia social (Balkin 2004). La sociología de las constituciones de Chris Thornhill destaca la construcción histórica, basada en motivaciones relativistas y contingentes de la legitimidad, contrastándola con el ideario de legitimidad trascendental del pensamiento fundacionalista derivado de la Ilustración (Thornhill 2011, 5 ss.), en cuanto a las

concepciones normativas de legitimidad política surgen de arreglos históricos situados y evolutivos (Thornhill 2011b). Es en este sentido que los procesos deliberativos, amplios y plurales adquieren un valor añadido.

5.3. Experiencias constituyentes participativas en los países andinos

La experiencia de elaboración constitucional reciente de los países andinos –Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009)– resulta vanguardista más que por sus resultados por su carácter anticipatorio. Si en las últimas décadas, la proliferación de mecanismos de participación ciudadana, especialmente en América Latina y Europa, se ha hecho evidente, estos países, junto con Brasil y otros casos que se han mencionado en esta obra, fueron pioneros en vincular la participación a la elaboración de constituciones, y en ir más allá de los mecanismos de aprobación o rechazo por vía de referendos para conducir procesos amplios de deliberación (Nolte 2011, Nolte y Schilling Vocaflor 2012, Gargarella 2015, Negretto 2013).

En todos los casos analizados en esta sección, el telón de fondo del reemplazo constitucional era la desigualdad, la crisis económica, la corrupción y el descrédito de la política partidaria. En Colombia, incluso la vigencia del estado de derecho estaba en entredicho por la presencia de grupos guerrilleros en el territorio. Con el cambio constitucional se buscaba refundar el sistema político.

Aun considerando las semejanzas, las diferencias son también notables, y alimentan la reflexión que aquí queremos plantear. En Colombia, una de las democracias latinoamericanas más longevas, no hubo recambio de las élites políticas (aunque el sistema se abrió a nuevos partidos). Por su parte, en Venezuela, Ecuador y Bolivia los partidos o movimientos que lideraron el proceso acababan de arribar al gobierno nacional, mientras quienes hasta entonces habían controlado el poder conservaban una fuerte influencia institucional y mayorías parlamentarias con capacidad de veto. A continuación analizamos estos procesos en orden cronológico.

5.3.1. Colombia: del movimiento de la séptima papeleta al acuerdo entre las élites

Colombia y Venezuela tuvieron a mediados del siglo XX trayectorias comunes, que generaron también problemas semejantes, resueltos por vías muy diferentes. En ambos casos, un breve interregno autoritario se cerró con un acuerdo entre los dos principales partidos, conocidos como el Frente Nacional en Colombia y el Pacto del Punto Fijo en Venezuela, sellados con sendos plebiscitos en 1957. Estos acuerdos permitieron el establecimiento de una democracia restringida, que dio excepcionalidad a los dos países, mientras la mayor parte de América Latina caía en el autoritarismo. Sin embargo, estos acuerdos impulsaron la consolidación de sistemas clientelares y de intercambio de poder entre los partidos dominantes que, junto a la crisis económica que estalló en los ochenta, derivaría en una profunda crisis socio-política.

En Colombia, en el marco de una profunda crisis social, política y económica, agravada por la violencia, el cambio constitucional se convirtió en un reclamo ineludible. La clase política, desacreditada, parecía incapacitada para controlar la situación. En 1988, el Presidente Virgilio Barco (1986-1990) intentó promover una reforma constitucional sin lograr el apoyo necesario de parte de las élites. La Constitución de 1886 establecía como único mecanismo de reforma la vía parlamentaria.

Curiosamente, la estrategia escogida por Barco para convencer a la clase política se basó en los medios de comunicación. En 1988 publicó una famosa carta en *El Espectador*, uno de los diarios nacionales de mayor tirada, en la que sugería convocar un plebiscito para habilitar la convocatoria de una asamblea constituyente (será una de las primeras referencias al poder constituyente originario que dominarían el debate político-constitucional de la década), apelando a la experiencia de 1957. Sin embargo, un grupo de «notables» liderado por los ex-presidentes liberales se opuso diciendo que en 1957 dicho recurso buscó la restauración del pasado (previo al golpe), mientras ahora se buscaba la invención del futuro (Valencia Vila 2009).

Ante el inmovilismo de las élites, la violencia siguió creciendo hasta llegar a su punto máximo cuando, en 1990, antes de las elecciones, tres candidatos a la presidencia fueron asesinados: Luis Carlos Galán del Partido Liberal, Bernardo Jaramillo de la Unión Patriótica y Carlos Pizarro del M-19 (brazo político de la guerrilla)

(Dávila 1992). Entonces, el 11 de marzo, para la elección de parlamentarios, un grupo liderado por estudiantes se organizó en un movimiento conocido como «la séptima papeleta», para solicitar la convocatoria a una asamblea constituyente.

Sorpresivamente, fueron contabilizadas 2.200.000 papeletas (Jiménez Martín 2006). El reclamo de convocar una asamblea constituyente contaba con un gran respaldo popular, pero sólo tomó impulso al confluir con el proyecto del Presidente Barco, que fue sostenido por el presidente electo en mayo de 1990, César Gaviria (1990-1994). Así, puede afirmarse que el origen de la constituyente en Colombia tiene como principales actores a una confluencia de parte de la ciudadanía y parte de la élite política. El nuevo Presidente procedió entonces de una forma excepcional: decretó el estado de sitio, y con los poderes extraordinarios que adquirió en esta situación convocó una asamblea constituyente. En un voto dividido (14 a 12) la Corte Suprema de Justicia lo validó (Valencia Villa 2009, Dávila 1992, *El Espectador* 2011, García 2016).

Entonces Gaviria (que hasta aquí actuaría de forma comparable a la de Hugo Chávez posteriormente) optó por convocar a las élites y firmar en julio de 1990 el acuerdo de «Casa de Nariño». Allí se fijaron las bases de la asamblea constituyente: criterios orientadores, requisitos de selección de integrantes, el tiempo de funcionamiento y número de integrantes e incluso el temario (Jiménez Martín 2006, Osuna y Estrada 2001).

La constituyente funcionaría con 70 miembros (45 delegatarios por cuociente electoral y los 25 restantes por residuo), para cuya elección se inscribieron 29 listas. Las elecciones tuvieron lugar el 9 de diciembre de 1990, registrándose una elevada abstención (75 por ciento). El Partido Liberal fue la primera fuerza (28 por ciento), pero no consiguió la mayoría, seguido por el naciente movimiento político AD M-19 (26,7 por ciento), los grupos conservadores obtuvieron otro 26 por ciento la Unión Patriótica el 2,5 por ciento y las Fuerzas Sociales 6,9 por ciento (García 2016). La falta de una mayoría condujo a una presidencia colegiada (Jiménez Martín 2006). Las primeras repercusiones de la constituyente, pese a la elevada abstención, fueron positivas debido a la apertura a nuevos actores.

Un tema que hemos mencionado en el capítulo previo, al discutir la AC, refiere a las tensiones que surgen entre este cuerpo y el parlamento. Estas tensiones se hicieron presentes en los cuatro casos analizados aquí, aunque en Colombia con menor intensidad. El perfil negociador de los integrantes de la AC y la labor del gobierno conteniendo (y controlando) el proceso evitó rupturas (Dávila 1992).

En cuanto a los procesos deliberativos que se pusieron en funcionamiento, ya hemos mencionado el rol de la participación informal (posteriormente formalizada con el plebiscito de mayo) en el origen de los procesos. El siguiente momento participativo también se produjo con anterioridad al funcionamiento de las constituyentes. Lo lanzó el presidente Gaviria, con la intención de ampliar el debate y legitimar el proceso. Convocó a organizar mesas de trabajo y comisiones preparatorias para discutir la reforma y el temario ideados por el gobierno.

Entre el 16 de septiembre y el 15 de noviembre de 1990 (recuérdese que las elecciones de constituyentes tuvieron lugar en diciembre), funcionaron en todo el país 1580 mesas de trabajo que dieron lugar a la presentación de más de cien mil propuestas (Jiménez Martín 2006). Las propuestas de las mesas de trabajo se recogieron en una síntesis elaborada por las comisiones preparatorias. Se requiere de mayor investigación para conocer los alcances del proceso, la organización del mismo y el control o autonomía de la participación que se produjo en este contexto. Algunos autores han sostenido que fueron «(...) cruciales para el proceso de legitimación y de ilusión participativa» (Jiménez Martín 2006, 146) pero que no tuvieron mayor incidencia sobre las cuestiones sustantivas incorporadas al texto final. Así, el proceso de elaboración de la constitución de 1991 habría respondido al «elitismo estructurado», debido al férreo control del gobierno sobre el proceso constituyente.

5.3.2. Venezuela: del inmovilismo de las élites a la revolución política

En Venezuela, a pesar de los numerosos intentos de promover un cambio constitucional desde fines de la década del ochenta, sería, finalmente, un cambio profundo en la distribución del poder político electoral materializado en las elecciones de 1998 lo que permitiría iniciar el proceso. En 1989, el Congreso había instalado la Comisión

Bicameral para la Revisión de la Constitución, pero su labor fue interrumpida por el miedo de las élites («su falta de visión de futuro y a su ceguera coyuntural», dirán Maingon et al. 2000, 93).

En marzo de 1992, la comisión presentaba sus propuestas para iniciar un cambio constitucional. Dicha presentación se produjo apenas unos días después del alzamiento militar del Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200) liderado por Hugo Chávez. Tras el levantamiento, los partidos que todavía dominaban la escena política, Acción Democrática (AD) y Comité de Organización Política Independiente (COPEI), decidieran suspender el debate. Esto funcionó como un caldo de cultivo para el MBR-200, que formó las bases del Movimiento V República (MVR), catapultando a Hugo Chávez (1999-2013) a la presidencia en las elecciones del 6 de diciembre de 1998. Chávez centró su campaña en prometer la transformación del Estado y la elaboración de una nueva Ley Fundamental a través de una Asamblea Constituyente (AC).

Una vez en la presidencia, el líder se enfrentó al reto de cumplir sus promesas a pesar de que el marco legal vigente no permitía tan fácilmente la elaboración de una nueva constitución. Su opción fue entonces convocar un referendo consultivo (art. 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política) que permitiera autorizar la convocatoria de una asamblea constituyente.

La Constitución de 1961 (art. 266 y ss.) establecía que su reforma debía ser conducida por el Congreso, mientras que al pueblo le correspondía la ratificación del nuevo texto por referendo. La Corte declaró lícita la consulta popular sobre la convocatoria a una AC, pero no se pronunció sobre el procedimiento para convocar la constituyente, lo que sumado a la imprecisión de algunos pasajes llevó a amplios sectores de la sociedad a interpretar que la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) mediante referendo era viable (Brewer-Carías 1999).

El día que asumió como Presidente, Chávez emitió el decreto nº. 3 del 2 de febrero de 1999 en el que reglamentaba las preguntas del referendo. La primera pregunta planteaba la adhesión o rechazo a la ANC, mientras la formulación de la segunda pregunta otorgaba, de ser aprobada por la ciudadanía, un poder discrecional a Chávez para decidir los procedimientos de reforma:

«¿Autoriza al Presidente de la República para que mediante un acto de gobierno fije, oída la opinión de los sectores políticos, sociales y económicos, las bases del proceso comicial en que se elegirán los integrantes de la ANC?»

Tras más de una docena de recursos de nulidad infructuosos, la Corte Suprema de Justicia, con sentencia del 18 de marzo de 1999, obligó al Consejo Nacional Electoral, a reformular la segunda pregunta respondiendo a las reclamaciones legales que buscaban impedir que el referendo le diera un cheque en blanco al presidente para organizar el proceso constituyente, que quedó de la siguiente manera:

«¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la Convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas parcialmente por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha 24-03-99, y publicadas en su texto íntegro, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela n°. 36.669 de fecha 25-03-99?»

Finalmente, el referendo consultivo fue aprobado por más de un 80 por ciento de los electores, pero con una baja participación (44 por ciento).

A continuación se produjo la elección de constituyentes. El sistema estableció un total de 131 asambleístas (104 por las 24 circunscripciones regionales (23 estados y el Distrito Federal), 24 por la circunscripción nacional (cada elector contaba con diez votos) y tres representantes de los pueblos indígenas). En primer lugar, se estableció que la elección debía ser sobre individuos postulados por iniciativa propia, los partidos políticos o sectores de la sociedad civil, con el aval de firmas de electores (veinte mil en el ámbito nacional), pero, posteriormente, la Corte Suprema permitió que se publicaran las identificaciones partidarias junto a la nominación de los candidatos en la Gaceta Electoral, aunque no en la boleta.

Durante la campaña (24 de junio-23 de julio), los candidatos plantearon los temas a incluir en el nuevo texto constitucional. Se postularon diversos actores que incluyeron desde los partidos tradicionales al Movimiento Quinta República (MVR) y el Polo Patriótico (PP) y también movimientos sociales y ONGs. Este ha sido considerado uno de los períodos más participativos del proceso, ya que funcionaron un centenar de foros, coloquios y eventos, organizados por diversos

sectores (Maingon et al. 2000, 114). Los analistas sugieren que la etapa más participativa fue la que se produjo durante la campaña de elección de asambleístas, mientras la sobrerrepresentación del oficialismo en la AC favoreció que no hubiera debates y que la fuerza de los números se impusiera (Gómez Calcaño 2000, García Guadilla y Hurtado 2000). Las elecciones se celebraron el 25 de julio de 1999 dando una amplia victoria a los aliados del gobierno (92,3 por ciento del total de los curules), con una elevada abstención (53,7 por ciento). El resultado no fue sorprendente, dado que el sistema electoral mayoritario desfavoreció claramente la representación de las minorías (Gómez Calcaño 2000, García Guadilla y Hurtado 2000). Así, los primeros tres meses de la constituyente se caracterizaron por la apertura y la deliberación, mientras que la segunda discusión del proyecto constitucional se efectuó en unos pocos días a finales de noviembre.

En lo que hace a la relación entre la constituyente y otros poderes, la dinámica siguió el derrotero de enfrentamiento iniciado ni bien Chávez asumió la presidencia. Aunque la Corte Suprema de Justicia y la pregunta aprobada por la ciudadanía en la consulta popular de abril fijaba límites al accionar de la ANC, el 8 de agosto se declaró originaria y, por tanto, habilitada a limitar o disolver a los demás poderes públicos. En consonancia con esta decisión, se declaró que la Constitución de 1961 mantendría su vigencia únicamente en los ámbitos en que no chocara con los actos emitidos por la constituyente.

Entonces, la ANC no sólo se dedicó a elaborar una nueva Ley Fundamental sino también a «reorganizar», por medio de decretos, los poderes constituidos (poderes Legislativo y Judicial) (Massüger y Welp 2013). Con mayoría absoluta oficialista, en 120 días (el plazo fijado era de 180 días) la asamblea había terminado con su proyecto de refundación del estado y creación de la V República. Su baja representatividad (ocasionada por el sistema electoral) y el control gubernamental permitió aprobar artículos sin mayor discusión y con la intervención directa de Chávez en la revisión del texto final (García Guadilla y Hurtado 2000, Maingon et al. 2000).

Cabe mencionar que, aunque la Constitución entró en vigor en 1999, la ANC siguió funcionando hasta finales de enero de 2000. Sin someterlo a votación, estableció un régimen transitorio que le

permitió, entre otros, disolver y reemplazar el Congreso por una comisión compuesta de algunos miembros de la propia ANC y otros no electos por los ciudadanos. Además, nombró a los miembros del nuevo Tribunal Supremo de Justicia y de la Corte Nacional Electoral. Estos hechos suscitaron críticas por la falta de mecanismos consensuados que permitieran la transición al nuevo régimen y por la elección de personas afines al gobierno para ocupar estos cargos (López Maya et al. 2000).

5.3.3. Ecuador: del cambio radical.... al (nuevo) cambio radical

Ecuador es uno de los países de la región que con mayor intensidad ha elaborado y reformado constituciones. El trasfondo de estas reformas fue casi siempre la crisis política y/o económica, acompañada del rechazo ciudadano a las élites. Así, la Asamblea Constituyente de 2007 no fue la excepción sino la norma, precedida por un período de crisis y fragilidad institucional: hubo ocho presidentes entre 1996 y 2006, la Corte Suprema de Justicia no funcionó durante casi un año en 2005, y se desató una crisis económica especialmente fuerte a principios de la década del 2000 (Pérez Loose 2009).

La «partidocracia», en un país fragmentado por divisiones regionales y por un sistema electoral que promovía un poder ejecutivo débil, generaba cada vez mayor desapego (Basabe Serrano 2009). El movimiento indígena, cada vez más organizado y con una creciente influencia, se había convertido en un actor central en el proceso constituyente que tuvo lugar en 1998 (Ortíz Crespo 2008). En este marco, la particularidad de la experiencia analizada aquí no proviene del cambio constitucional en sí, sino del nuevo escenario político partidario configurado tras las elecciones de 2006, cuando fuerzas políticas emergentes como el Partido Renovación Institucional Acción Nacional (PRIAN), el Partido Sociedad Patriótica (PSP) o la misma Alianza País desplazaron a los partidos tradicionales.

Rafael Correa (2007-2017) estructuró su campaña con un fuerte discurso contra los políticos y las instituciones. La estrategia que derivó de este discurso trajo algunos de los problemas que se evidenciarían posteriormente, porque Alianza País no presentó candidatos al Parlamento alegando que la institución estaba desprestigiada por la corrupción. Así, una vez en el gobierno, Correa recurrió al referendo

para que la ciudadanía apruebe o rechace la convocatoria a una asamblea constituyente con plenos poderes para cambiar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución.

El Presidente solicitó al Tribunal Supremo Electoral (TSE) que convocara un referendo (en base al artículo 104 de la Constitución de 1998) para decidir sobre la instalación de una asamblea constituyente a la que se otorguen «plenos poderes», previendo también sus reglas de instalación y funcionamiento (Decreto Ejecutivo nº2 del 15 de enero de 2007). Como en los casos analizados previamente, este procedimiento no estaba respaldado por la normativa. La constitución encargaba la reforma al Congreso (art. 280), por lo que la propuesta presidencial equivalía a una enmienda al procedimiento para la revisión de la Constitución.

El Presidente sí tenía competencia para someter a consulta popular asuntos de «trascendental importancia» (art. 104), pero de dichos asuntos se excluía explícitamente la reforma constitucional. La reforma constitucional podía ser objeto de un referendo si el Congreso, a petición del Presidente, calificaba de urgente un proyecto de reforma o si el Congreso no discutía, aprobaba o rechazaba un proyecto presentado por el Presidente en el plazo de un año (art. 283), pero el titular del ejecutivo no contaba con representantes en el parlamento ni con ningún apoyo que le permitiera explorar esta vía. A pesar de que el pedido de Correa no contaba con respaldo normativo, el TSE calificó de urgente la consulta (Massuger y Welp 2013).

Convocada la consulta, triunfó la moción de Correa y se dio inicio al proceso constituyente. La AC debería reunir 130 asambleístas, de los cuales cien serían electos por las provincias, 24 a nivel nacional y 6 por los ciudadanos ecuatorianos registrados en el exterior. El triunfo de Alianza País en las elecciones del 30 de septiembre de 2007 superó las expectativas más optimistas, dando una amplia mayoría a AP (80 de los 130 curules). Según el Estatuto de la AC, esta disponía de «plenos poderes para transformar el marco institucional del Estado y para elaborar una nueva Constitución» (art. 1).

El Congreso había añadido que tanto la transformación institucional como la nueva Constitución entrarían en vigor sólo después de haber sido aceptadas por el pueblo en referendo, pero ni bien la

AC comenzó a funcionar, apeló a sus plenos poderes. El Tribunal Constitucional intervino entonces, señalando²⁰ que la atribución de «plenos poderes» no le permitía asumir facultades de los poderes constituidos, sino que quedaba limitada a dictar el nuevo texto constitucional, y que mientras ejerciese el poder constituyente, el orden constitucional establecido seguiría vigente.

Contrariando esta decisión, la asamblea determinó que sus decisiones eran superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y que por ello no serían susceptibles de control o impugnación por parte de los poderes constituidos; que los jueces y tribunales que tramitaran cualquier acción contraria a sus decisiones serían destituidos de su cargo y enjuiciados, y ratificó la existencia del Estado de Derecho y al Presidente y Vicepresidente, mientras asumía atribuciones y deberes de la función legislativa, declarando en receso a los integrantes del Congreso elegidos el 15 de octubre de 2006²¹ (Massüger y Welp 2013).

Hubo una gran presencia de las organizaciones sociales e individuos durante la primera fase de la constituyente. Para organizar y gestionar el proceso se creó la Unidad de Participación Social (UPS), que registró más de 170 mil visitas de individuos, colectivos, movimientos y organizaciones de la sociedad civil. Estas visitas se orientaban al presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, o se distribuían entre las diez mesas de trabajo. Las mesas que recibieron mayor cantidad de visitas y propuestas fueron las referidas a Trabajo y producción, Legislación y fiscalización (ambas con 19 por ciento del total de propuestas) y Derechos ciudadanos (17 por ciento). También se recibieron propuestas a través de la web y el correo electrónico, registrándose unas mil quinientas. Entre las recibidas en forma virtual y las presentadas personalmente se contabilizaron más de dos mil quinientas propuestas (la UPS identificó 58 por ciento propuestas individuales y 42 por ciento colectivas) (Centro Carter 2008). En paralelo, la UPS organizó gabinetes itinerantes en el

20 Resolución n° 008-07-TC, R.O. n° 133, 24 de julio de 2007. Se trata de la sentencia en el proceso por inconstitucionalidad en contra de la resolución PLE-TSE-13-13-2-2007 iniciado por el temor a una clausura del Congreso.

21 Artículos 2, 3, 5, 6 y 7 del Mandato constituyente n°1 del 29 de noviembre de 2007, R.O. n° 223, Suplemento, 30 de noviembre de 2007.

país. Estos procesos fueron criticados por definir la estrategia de convocatoria en función de atraer «actores aliados» (Centro Carter 2008, Ortíz Lemos 2013). También hubo talleres y foros con expertos que contaron con el financiamiento de agencias internacionales (UNDP, AECID, Agora Democrática, ILDIS entre otras). Pese al amplio proceso participativo y la apertura de la asamblea, la UPS tuvo dificultades materiales y metodológicas para canalizar adecuadamente la participación, cuya incidencia parece indiscutible a la hora de ampliar la agenda, pero incierta en cuanto a los mecanismos, procedimientos y criterios implementados (Ortíz Lemos 2014).

Por otra parte, hubo un intenso debate entre los asambleístas, especialmente al interior de la coalición dominante. Una de las principales tensiones se produjo en el seno del bloque oficialista entre «extractivistas» y «ambientalistas», que ha dado lugar a conflictos que se mantienen hasta la actualidad. Los ambientalistas, liderados por Alberto Acosta, presidente de la asamblea y co-fundador de AP, cercano a sindicatos y movimientos sociales desde la década del ochenta defendieron los límites ambientales a la explotación minera, la declaración del agua como derecho humano fundamental y la necesidad obtener el consentimiento previo de las poblaciones y comunidades indígenas, cuando el Estado disponga la explotación de recursos naturales en los territorios que ellas ocupan.

Los extractivistas, representados fuera de la asamblea por Correa, otorgaban a la nueva elite política la potestad para tomar estas decisiones. La relación entre Correa y Acosta se fue deteriorando, igual que la relación de Correa con el movimiento indígena (Souza Santos 2010). A un mes de completar el plazo establecido para elaborar el texto, la constituyente ecuatoriana había aprobado sólo 57 artículos. El presidente de la asamblea, Acosta, pidió entonces a Correa que extendiera el plazo en dos meses. Correa rechazó el pedido, forzando la renuncia de Acosta. Entonces, la asamblea aprobó 387 artículos en tres semanas (Souza Santos 2010, 113 y ss.) Nuevamente, estos hechos sugieren que la apelación a la participación ciudadana comportó una intención estratégica cuando era funcional, y disruptiva cuando planteaba desacuerdos.

5.3.4. Bolivia: demandas y conflictos de larga data

Como en Ecuador, la inestabilidad marca las etapas previas al reemplazo constitucional en Bolivia. Como en Venezuela, las élites se mantuvieron inmóviles frente al creciente reclamo social de un cambio que condujera al reconocimiento y la ampliación de derechos de los excluidos. Tres presidentes no habían podido completar su mandato, entre 1985 y 2005, debido al rechazo popular. Una de las primeras grandes movilizaciones por el cambio constitucional había ocurrido en 2002, cuando los pueblos indígenas de las tierras bajas se movilaron en la marcha de Santa Cruz sin obtener respuesta.

El ciclo de movilizaciones siguió en alza, con «la guerra del gas», que desencadenó la caída del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003), debido al descontento generado por su decisión de exportar hidrocarburos a Estados Unidos a través de Chile. Entonces, la crisis se resolvió mediante la convocatoria a referendo para decidir sobre la política energética. Con este propósito, primero se reformó la Constitución de 1967, reemplazándose el texto del artículo 4 («el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes») de la siguiente manera «el pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el *Referéndum*, establecidos por esta Constitución y normados por Ley».

El peso de las organizaciones indígenas y sindicales siguió creciendo, tanto como las expectativas de transformación, llevando finalmente a Evo Morales en 2005 a la presidencia. Aquí, como en Venezuela, hay una fuerte confluencia entre un reclamo popular y el proyecto político de un nuevo movimiento que llega al gobierno (Mayorga 2006), pero en Bolivia, a diferencia de los otros casos, no hubo controversia sobre la legalidad de convocar a una asamblea constituyente porque la misma estaba regulada en la Constitución vigente (art. 232, reforma de 2004).

Se eligieron 255 asambleístas, para lo que se establecieron 70 circunscripciones trinominales, dos por la primera mayoría y una por la segunda. Los restantes 45 fueron electos por los departamentos (cinco por cada uno, dos electos por la primera fuerza y los siguientes tres por cada una de la siguientes fuerzas). Los partidos fueron protagonistas en la denominación de candidatos, a pesar de que la

Ley de convocatoria establecía que además de los partidos, podían postular candidatos las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas (art. 16).

En el bloque oriental, predominaron los intereses corporativos representantes del bloque conservador Poder democrático y Social (PODEMOS). En el resto del país los candidatos de la derecha eran miembros de los partidos. En el MAS, las listas se organizaron de forma negociada entre el movimiento y las organizaciones sociales, campesinas e indígenas. Otras catorce representaciones políticas de partidos menores y agrupaciones ciudadanas postularon candidatos.

El 2 de julio de 2006 tuvieron lugar los comicios, coincidiendo con el Referéndum nacional para la autonomía departamental, iniciado por el opositor Comité Cívico Pro Santa Cruz y que tuvo gran incidencia en la selección de asambleístas. Morales había apoyado la demanda en sus inicios, pero posteriormente hizo campaña por el No. El reclamo autonómico, sin embargo, era muy fuerte incluso entre los que apoyaban al MAS, con lo que finalmente tuvo una repercusión en el resultado final. El MAS obtuvo sólo el 51 por ciento de los votos en la elección de asambleístas (137 curules, mientras Podemos ganó 60 y el resto se distribuyeron entre unas 14 organizaciones). Esto generó problemas de calado, ya que ningún actor tenía la mayoría requerida para aprobar las reformas mientras el proceso de negociación se fue volviendo cada vez más difícil, incluso violento.

Según la Ley de convocatoria, la asamblea tenía como finalidad elaborar un nuevo texto constitucional, para lo que no dependería ni estaría sometida a los poderes constituidos, pero tampoco interferiría en el trabajo de estos. La aprobación del estatuto canceló el debate en su momento, ya que unos presuponían el carácter derivado de la AC por su origen jurídico basado en la Constitución Política del Estado y la Ley de Convocatoria, mientras otros, basándose en las crisis y movilizaciones sociales de 2003, sostenían que la AC debía tener un carácter originario, plenipotenciario y con poderes ilimitados (MAS 2006, Cordero Carraffa 2005).

La mayoría requerida para la aprobación de la nueva ley fundamental requería dos tercios de los miembros presentes y la ratificación de la misma por el pueblo. Dados los resultados electorales, la asamblea inició un arduo debate sobre la mayoría requerida para aprobar el

texto. A mediados de febrero de 2007, cuando ya había pasado más de la mitad del tiempo establecido para elaborar la constitución, se logró un acuerdo: en general, el texto debería ser aprobado por mayoría absoluta; en particular, por dos tercios de los integrantes presentes.

Cuando se hizo evidente que la AC no iba a aprobar la constitución dentro del plazo establecido de un año, esta misma decidió ampliar el plazo hasta mediados de diciembre. Sin embargo, intervino el Congreso manifestando no sólo el carácter derivado de la Asamblea sino también interviniendo en su facultad de autorregularse, modificando el reglamento interno de la AC (Massüger y Welp 2013).

La participación de los diferentes grupos sociales en el entorno de la asamblea fue intensa, incluyendo grupos de mujeres y sindicatos cercanos a los asambleístas de movimientos sociales. También la Iglesia Católica, la Policía, las Fuerzas Armadas o los mineros se expresaron desde el ámbito corporativo.

La cooperación internacional se hizo presente a través de instituciones como el PNUD, Cooperación Alemana o la Fundación Konrad Adenauer, entre otros (Lazarte 2008, Massüger y Welp 2013). Sin embargo, distintos autores coinciden en criticar la falta de debate al interior de la asamblea y el exacerbado racismo que se materializó en descalificaciones por la vestimenta y los hábitos y en el rechazo a permitir la entrada de población identificada como indígena en restaurantes y hoteles alrededor de la constituyente (de la Fuente Jeria 2010).

Los encuentros territoriales, que estaban pensados como un periplo por el país de los 255 asambleístas para escuchar y presentar propuestas contribuyeron a contrarrestar la ausencia de debate en la asamblea. Sin embargo tuvieron escasa incidencia en la elaboración del texto final (de la Fuente Jeria 2010, 20), sobre lo que sí habría tenido efecto la ampliación de la participación en la constituyente.

La fase final de redacción de la constitución terminó inmersa en la violencia. El tema del traslado de la capital de La Paz a Sucre dividió a las fuerzas que se alineaban en el MAS, que se negó a introducirlo en el debate constitucional. La violencia desatada hizo que la Constituyente trasladara sus sesiones a un Liceo Militar en las afueras de la ciudad. Sin embargo, no se logró aprobar todo el texto por lo que, después de que el Congreso legalizó el traslado

de la sede²², a principios de diciembre, se votó la Constitución en Oruro en una sesión que se prolongó durante diecisiete horas (en la que sólo un grupo de asambleístas del MAS estaban presentes). Posteriormente, la Constitución aprobada en Oruro fue sometida a revisión por el ejecutivo y comisiones del congreso que cambió 144 artículos a puerta cerrada, sin consenso ni mandato para hacerlo (Lazarte 2008).

5.4. Europa: constituyentes participativas en tiempos de crisis

Jane Suiter y Min Reuchamps (2017) han publicado recientemente una obra que comparte, con la mirada puesta sobre Europa, nuestra percepción sobre las evidencias que sugieren que nos encontramos en un momento de viraje hacia la democracia deliberativa. Los argumentos de los autores para defender la necesidad y viabilidad de dicho viraje refieren tanto al déficit de legitimidad, que muestra buena parte de las democracias europeas, como a la necesidad de ampliar la esfera pública para incorporar las demandas ciudadanas.

Entre las experiencias deliberativas que se han producido recientemente hay dos que se inscriben en el ámbito constitucional y que destacan especialmente por su carácter novedoso, son las de Islandia e Irlanda.

En Islandia, los antecedentes del reemplazo constitucional remiten a una crisis sin precedentes. En octubre de 2008, tres de los bancos más importantes del país se declararon en quiebra, produciendo una crisis profunda que llevó al desempleo al 9 por ciento de la población, algo inédito en este frío país del norte, poco poblado y que se había caracterizado por sus altos niveles de bienestar. La crisis bancaria derivó en una enorme crisis política cuando la opinión pública tuvo conocimiento de la corrupción y negligencia con que la clase política había conducido los asuntos públicos. La ciudadanía tomó las calles pidiendo una asamblea constituyente que renovara las instituciones. El sistema pareció estallar por los aires cuando los partidos tradicionales, como el Partido de la Independencia, perdieron peso repentinamente y nuevos partidos crecieron rápidamente, como el Movimiento de Izquierda Verde. En 2010 una coalición de izquierda

22 Ley n.º 3792 del 28 de noviembre de 2007; G.O. n.º 3047 del 5 de diciembre de 2007.

llegó al poder y asumió como propia la demanda de promover un reemplazo constitucional.

El primer paso para organizar la discusión constitucional fue la convocatoria a un Foro Nacional, en 2010. Basándose en experiencias participativas ocurridas en los años previos en Bélgica e Irlanda (véase Suiter y Reuchamps 2016) y en la experiencia de la Asamblea Nacional de 2009 en Islandia, 950 ciudadanos islandeses fueron escogidos por sorteo para participar del primer debate, que tuvo lugar en Reijavick el 6 de noviembre de 2010 (Bergman 2016). Sin embargo, mientras la asamblea de 2009, organizada en la estela de la protesta y salida a la calle en medio de la crisis, había contado con altas expectativas de participación por parte de la ciudadanía, en 2010 los organizadores debieron contactar a unas cinco mil personas hasta poder lograr contar con las 950 requeridas. Numerosas demandas fueron incluidas en el reporte preparado por el Foro Nacional, incluyendo la protección de derechos humanos, las garantías a la soberanía de la isla o de la propiedad nacional de los recursos naturales.

La fase siguiente fue la organización de un comité parlamentario compuesto por siete miembros nominados por los partidos políticos para discutir el informe presentado por el Foro. Rápidamente este comité se dividió en dos grupos, de acuerdo a las líneas partidarias, que mantuvieron un arduo enfrentamiento, erosionando fuertemente la legitimidad del proceso.

Finalmente, se convocó a una asamblea constituyente el 27 de noviembre de 2010 en la que los islandeses eligieron a los responsables de escribir la nueva constitución. Apenas un año después de las grandes movilizaciones de 2009, tan sólo el 37 por ciento asistió a las urnas. Hubo innumerables problemas (véase el análisis de Bergman 2016 por detalles) hasta que en abril de 2011 el Concejo Constitucional comenzó a funcionar, decidiendo abrirse a la ciudadanía en lo que ha dado lugar a la denominación de constitución «crowd-sourced». Las redes sociales y otros medios tradicionales fueron puestos a disposición de la ciudadanía para que enviase sus propuestas. Tan sólo a través de la red social Facebook se recibieron 3600 mensajes. En un proceso abierto a la mirada de la ciudadanía, el concejo fue avanzando a través de la deliberación y el voto. La constitución fue aprobada y sometida a referendo el 20 de octubre de 2012.

El complejo proceso islandés que hemos sintetizado muy sumariamente ha llevado a los analistas a extraer conclusiones relevantes. Una primera cuestión remite a la necesidad de contar con metodologías de trabajo para procesar los *inputs* derivados de la participación. Como también ocurrió en Ecuador, la apertura a la ciudadanía sin contar con mecanismos claros conlleva el riesgo de generar expectativas que no se pueden cumplir y en consecuencia incrementar el desencanto y la desafección. Otro elemento que parece sugerir la experiencia islandesa refiere a la exclusión, en un momento de crisis profunda, de los partidos políticos. La paulatina recuperación de la economía del país ha producido la desmovilización social y el regreso de los partidos tradicionales. Sin asumir como propia la constitución aprobada en 2012, estos han comenzado a cambiar el articulado. Queda pendiente una reflexión más profunda sobre este proceso.

El caso de Irlanda no refiere a una situación de reemplazo constitucional sino de reforma. También aquí la crisis había afectado profundamente al país en 2008. En este contexto, grupos de académicos y activistas comienzan a plantear formas de innovación democrática que permitiesen incluir tanto a la ciudadanía como a los partidos. El procedimiento partió de identificar unos temas para la reforma constitucional y convocar una convención para que discuta y reporte sugerencias para emprender dichas reformas.

El aspecto más novedoso, señalan Suiter et al. (2016) al confrontarlo con otros procesos, es la elección de un 66 por ciento de los miembros de la Convención por sorteo mientras el otro 33 por ciento se dejó en manos de los partidos políticos, que debieron nombrar a sus representantes. El sorteo se realizó atendiendo a criterios de representatividad (de género, edad, territoriales y de ingresos económicos). Una selección de nueve temas fueron planteados para organizar el debate y hacer propuestas de reforma constitucional. Estos temas fueron referidos a asuntos tales como la reducción del mandato presidencial a cinco años; bajar la edad del voto a 17 años; la reforma del sistema electoral; el matrimonio para personas del mismo sexo o el fomento de la participación de la mujer en la política, entre otros. En un proceso con una metodología clara, participación de facilitadores y mecanismos de formación de los participantes y fomento a la participación se

crearon informes que el gobierno se comprometió en algunos casos a considerar y en otros a someter a referendo.

Los analistas hacen una evaluación relativamente positiva del proceso en varios sentidos. Suiter et al. (2016) señalan por ejemplo que la inclusión de los partidos políticos, inicialmente reacios, ha sido una fuente de legitimación del proceso en varios sentidos. Por ejemplo, los partidos se han ido involucrando y han ido incorporando la necesidad de incluir mecanismos participativos en sus programas. También en las asambleas, los representantes de partidos políticos han tenido una función de facilitadores al acompañar en la comprensión de unos procedimientos no siempre fácilmente asequibles para el ciudadano medio. En otros aspectos, temas originalmente tan controvertidos como el matrimonio de personas del mismo sexo en un país de tradición católica y conservadora como Irlanda, han sido resueltos por la vía del referendo con una clara mayoría a favor de la opción progresista y de ampliación de derechos. Para muchos, el debate ha sido clave en generar este cambio en la opinión pública. Algunos aspectos negativos refieren a la lentitud con que el gobierno cumple sus compromisos, ya que varias propuestas de la comisión siguen a la espera de una acción por parte del gobierno.

5.5. Lecciones y retos de la participación en procesos constituyentes

Mucho se puede discutir en base a los casos analizados. Una de las primeras lecciones que se desprenden es un llamado de atención a las élites políticas. Cuando la sociedad demanda cambios profundos, los representantes no pueden permanecer indiferentes. En cuanto al rol de las autoridades, en todos los casos con excepción del islandés el proceso se inició desde arriba, a iniciativa del ejecutivo, porque no había entonces mecanismos que permitiesen a la ciudadanía iniciar formalmente este proceso (están regulados en la actualidad en los países estudiados). Informalmente, la demanda popular fue más fuerte en Colombia (movimiento séptima papeleta) y Bolivia (numerosas manifestaciones), y también fue considerable en Venezuela. Tal demanda era menos fuerte en Ecuador.

De esta forma, en todos los casos latinoamericanos analizados, la participación irrumpió de forma imprevista en la agenda de la élite o fue instrumentalizada como fórmula para forzar una salida política

a conflictos empantanados por las alternativas institucionales. En ninguno de los casos la participación formó parte del diseño original, de las reglas de juego previstas. Más bien, tendió a ser monopolio de uno de los sectores en pugna, que buscó transformarla en un valor agregado de su propuesta.

En Colombia los partidos tradicionales lograron hacerse con el control del proceso, negociando con nuevos actores y de esta manera superaron las trabas legales que enfrentaba la convocatoria. En Bolivia, la asamblea constituyente estaba regulada, por lo que los conflictos no refirieron a la convocatoria, aunque sí posteriormente a la definición de los poderes de la asamblea. En los otros tres casos, los nuevos actores en el poder actúan abriendo poco espacio a la negociación, cuando no enfrentando directamente a otros poderes (parlamento, justicia).

En cuanto a la participación, en Colombia, la participación informal promovida por los universitarios en el movimiento de la séptima papeleta tuvo un efecto concreto convenciendo a la élite política de que el cambio era necesario. Sin embargo, y a pesar de la apertura del sistema a nuevos actores, por inexperiencia o por incapacidad de previsión, ni las fuerzas del cambio ni la movilización ciudadana lograron disputar el control que el ejecutivo tuvo sobre el proceso constituyente.

La baja participación registrada en las elecciones de constituyentes y el hecho de que más de veinte años después el país siga inmerso en la búsqueda de la paz, habla por sí solo. En Venezuela, Ecuador y Colombia, los casos más participativos, la participación ciudadana fue o bien anulada en sus efectos o cooptada por los intereses partidarios. Si bien los textos constitucionales introdujeron considerables mejoras en términos de reconocimiento de derechos, en todos los casos introdujeron también una dinámica de preeminencia y jerarquización de la toma de decisiones, cada vez más concentrada en el ejecutivo.

Sin embargo, estos casos también permiten desprender la construcción de legitimidad a través de la deliberación, transparencia y pluralismo. La deliberación es incapaz de mejorar la calidad de las decisiones y dotarlas de mayor legitimidad si no es acompañada por una serie de otros factores, discursivos y extra-discursivos, entre los cuales destacan aspectos referidos a la organización del mecanismo

participativo, tales como quién lo convoca, organiza y modera, cómo se sintetizan sus resultados; su carácter vinculante o consultivo; su carácter inclusivo o restrictivo; y su autonomía, entre otros.

En consecuencia, para que la participación genere un efecto deliberativo se requiere más que buena voluntad, se necesita un diseño desplegado a lo largo de todo el proceso y que brinde a los nuevos actores mecanismos concretos para la deliberación, incorporados al debate un espacio que trascienda la dinámica de acuerdos y desacuerdos de la élite política. Para esto, la elaboración de un itinerario constitucional se transforma en un supuesto necesario (así lo veremos al analizar el proceso de diálogos ciudadanos en el capítulo seis). Los casos de Irlanda (con metodología clara) e Islandia (con exclusión de los partidos, que habría conducido al relativo fracaso del proceso) resultan inspiradores para pensar procesos constitucionales participativos.

El futuro dirá si la articulación de nuevos actores y de un debate deliberativo es algo que se pueda regular constitucionalmente. Pensamos que se encuentra también condicionada por prácticas democráticas y la disposición de la élite.

CAPÍTULO 6

Diálogos ciudadanos

En este capítulo caracterizaremos el proceso participativo chileno desarrollado desde octubre de 2015 hasta comienzos del 2017. Este análisis considera los ejes centrales de los capítulos anteriores, con la intención de observar las particularidades del proceso analizado.

Es ineludible comenzar por el factor impulsor del proceso deliberativo y del (todavía incierto) reemplazo constitucional: la presidenta Bachelet. La primera mandataria chilena ha argumentado la necesidad de reemplazar la Constitución en tres razones fundamentales: 1) la falta de legitimidad de origen de la Constitución de 1980, 2) el hecho de que las nuevas generaciones, también las que menos votan y más insatisfechas con la democracia se muestran, no se ven representadas por una Constitución aprobada cuando no habían nacido o eran muy pequeñas, y 3) la necesidad de cambiar las reglas del juego para devolver a la política su rol central en la definición de los asuntos públicos. Frente a estas tres cuestiones, que los ciudadanos se involucren y deliberen es visto como clave para un nuevo tiempo por venir. En este marco, el objetivo del proceso deliberativo es enfrentar el déficit participativo del debate constitucional chileno incorporando la opinión de la ciudadanía desde el diseño mismo del proceso constituyente. Vale decir, antes que se haya definido el mecanismo de reemplazo e inclusive, antes que se tenga una propuesta constitucional para debatir.

El carácter previo al funcionamiento de un cuerpo constituyente del proceso participativo marca una diferencia con los procesos latinoamericanos de reemplazo constitucional descritos en el capítulo anterior (en Colombia también fue previo, pero había una decisión formal de iniciar el proceso). En algunos de estos casos, la

participación jugó un rol más coyuntural, reactivo y vinculado a la propuesta constitucional defendida por determinado sector político, aunque no podemos ignorar la fuerte presencia de movimientos sociales, poblaciones indígenas y campesinos con su propia agenda de demandas, como ocurrió especialmente en Venezuela y Bolivia. En el caso chileno, Bachelet lidera esta propuesta pero la misma no va atada a una intención de reelegirse (que no permite la actual Constitución ni está en discusión por ningún sector político) y en esta propuesta, que espera realizar como su legado político, enfrenta incluso a miembros de su coalición.

Nuestra reflexión se concentrará principalmente en el modelo de participación ciudadana en la discusión constitucional analizando el diseño del proceso, la participación registrada, los actores involucrados, los debates generados y los criterios de sistematización implementados para producir unos insumos para las Bases ciudadanas, basados en casi 10 mil formularios o actas que contienen las preferencias constitucionales de más de 200 mil personas expresadas en más de 150 mil párrafos y 600 mil ideas.

6.1. Los diálogos ciudadanos

El 13 de octubre de 2015 la Presidenta Bachelet anunció un itinerario orientado a cambiar la actual Constitución chilena. Antes de definir el procedimiento de remplazo constitucional –el proceso constituyente propiamente dicho– se estableció una etapa denominada «diálogo ciudadano». La misma tuvo el objetivo explícito de informar e involucrar (voluntariamente) a la ciudadanía en un «Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía», que permitiese una suerte de convergencia deliberativa para la construcción de acuerdos de las personas sobre la futura constitución, registrando los acuerdos, acuerdos parciales o desacuerdos que surjan en cada experiencia participativa. Desde el derecho y la ciencia política se ha sostenido con acierto que más que de un proceso constituyente cabe hablar de un «momento constituyente» (Ruiz-Tagle 2016 y Heiss 2016).

En la primera fase, denominada «Etapa Participativa», se estableció el «Encuentro», orientado a la participación pública organizada en el territorio, las opiniones discordantes de la ciudadanía pudiesen converger en la propuesta de cambio constitucional. El siguiente

paso sería la elaboración de una síntesis de las deliberaciones que tuvieron lugar: las «Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución», que entregaría el Consejo de Observadores del Proceso Constituyente (CCO)²³. Basándose en las conclusiones de este documento, la Presidenta de la República enviaría al Congreso, a inicios del segundo semestre del 2017, un proyecto de nueva constitución (Doc 1, véase referencias «Documentación Proceso Constituyente»)²⁴.

De forma paralela, en abril del 2017 el gobierno envió un proyecto de reforma de la actual Constitución para que, por dos tercios de sus miembros en ejercicio, se establezca el procedimiento que haga posible dictar una nueva Carta Fundamental a través de una Convención Constituyente (ver capítulo tres). Finalmente, según el referido itinerario presidencial, el Gobierno enviaría durante el segundo semestre del 2017 un proyecto de constitución que debería ser debatido por próximo Parlamento electo en 2017, utilizando el nuevo procedimiento de remplazo constitucional²⁵.

De manera que los «Diálogos ciudadanos» serán enriquecidos con mecanismos regulados en la futura ley orgánica constitucional que regulará la eventual Convención Constituyente. Por esta razón, la comparación del proceso de «diálogos ciudadanos» con otras experiencias previas es incompleta, dado que en esta no se puede observar el proceso en su conjunto. Haciendo esta salvedad, las fórmulas que más se asemejan son los mecanismos de participación ex antes de un proceso constituyente. En el capítulo cinco dimos cuenta de varios mecanismos, como la iniciativa popular de reforma constitucional regulada en algunos cantones suizos y en varias

-
- 23 Como señalamos en el capítulo tres, al citar el discurso del 13 de octubre en que la Presidenta Bachelet dio a conocer el itinerario constitucional, se hizo referencia por primera vez al Consejo de Observadores que nombrará días después. Así, la mandataria anticipaba la necesidad que los diálogos sean supervisados por una instancia externa: los «observadores», definidos como un grupo de ciudadanos y ciudadanas de reconocido prestigio, que permita dar fe de la calidad del proceso. Sus tareas fueron descritas generalmente, como de acompañamiento y garante de transparencia y equidad. Sus facultades fueron desarrolladas en el decreto de nombramiento generando una cierta polémica sobre sus atribuciones.
- 24 En este capítulo, los documentos oficiales del proceso constituyente se listan como Doc y el número correspondiente y se agrega la referencia completa en listado al final.
- 25 <<http://www.gob.cl/2015/10/13/discurso-de-la-presidenta-de-la-republica-al-anunciar-el-proceso-constituyente/>>.

constituciones latinoamericanas. También nos referimos a fórmulas no institucionalizadas de deliberación, propulsadas por movimientos sociales que consiguieron la posterior activación de procesos de remplazo constitucional, consiguiendo el apoyo de otros actores (en especial, todos o al menos algunos partidos políticos con suficiente poder para iniciar el proceso). Y, finalmente, se hace referencia a la utilización de plebiscito para la reforma constitucional, como fórmula recurrente en varias constituciones occidentales.

Tomando este conjunto de alternativas, el proceso de «Diálogos ciudadanos» chileno ofrece a la ciudadanía un mecanismo para debatir e introducir en la agenda los contenidos de la Constitución, obviando una legitimación del inicio del proceso que parece innecesaria a la luz de las encuestas que muestran el amplio aval ciudadano con que dicha iniciativa cuenta. Esto hace un llamado a discutir la incorporación de la iniciativa constitucional de reforma y reemplazo en la futura constitución.

El modelo de «diálogos ciudadanos», por su parte, se inspira también en una tendencia participativa que recorre América Latina y Europa y enfatiza en el valor del debate público (Ramírez y Welp, 2011). Esta mirada alternativa pone su acento en los beneficios de la construcción deliberativa de acuerdos políticos para el fortalecimiento de la democracia. Para los teóricos de la argumentación está claro. Fearon (1998), por ejemplo, considera que la deliberación –entendida como el intercambio de argumentos orientado a la toma de una decisión– puede conducir a decisiones de mejor calidad en un sentido epistémico y moral. Ello, en la medida que tiene la capacidad de reducir nuestra falibilidad cognitiva y nuestra tendencia a pensar parcialmente. También propone que, en la medida que los futuros afectados por la decisión tienen la posibilidad de participar directa o indirectamente, la deliberación puede dotar de mayor legitimidad empírica una decisión política. Para autores como Cohen (1997), la deliberación, además, garantiza la legitimidad normativa de las decisiones que resulten de ella en la medida que los participantes de la discusión sean individuos libres e iguales.

No obstante, es claro que la deliberación es incapaz de lograr estos resultados si no es acompañada por una serie de otros factores, discursivos y extra-discursivos, entre los cuales destacan aspectos

referidos al mecanismo participativo, tales como quién lo convoca, organiza y modera; cómo se sintetizan sus resultados; su carácter vinculante o consultivo; su carácter inclusivo o restrictivo; y su autonomía, entre otros. En un contexto de creciente desencanto de la ciudadanía con las instituciones de la democracia representativa, la ampliación de la esfera pública es clave. Para que el proceso funcione se requiere de la participación ciudadana, pero también del compromiso de las élites a prestar la debida atención a ese debate.

La experiencia comparada analizada anteriormente nos muestra que, en general, la élite política incorpora la participación cuando el distanciamiento ciudadano compromete la viabilidad del proceso constituyente. De ahí que este modelo de diálogos ciudadanos pueda ser visto como una anticipación a este resultado recurrente.

El sustento jurídico de los diálogos ciudadanos no cuenta con un mandato específico de la ley, sino que se basa en atribuciones generales en materia de participación y en las partidas presupuestarias que le asignaron recursos en el presupuesto 2016 (como veremos más adelante). En efecto, la Ley n.º 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en su título cuarto, faculta a la Administración del Estado para que de oficio establezca materias de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas, para lo cual –se dice– esta podrá implementar distintas modalidades formales y específicas de participación. Los Ministerios comprometidos con este proceso han ampliado estas competencias, como veremos a continuación, con requisitos presupuestarios.

Los diálogos son excepcionales sólo en cierta medida, ya que se inscriben en una tendencia a comprometer a la ciudadanía en los procesos de elaboración de normas. Por ejemplo, recientes estatutos de comunidades autónomas españolas reconocen el derecho a participar en el procedimiento legislativo (Basaguren 2013, Castellá i Andreu 2013). Así lo señalan, los estatutos de Andalucía (art. 30 b), el de Cataluña (art. 29.4), el de Islas Baleares (art. 15 b) y el de Aragón (art. 15.2). En Latinoamérica, a partir de procesos constituyentes, ya hemos hecho referencia de esta tendencia en el capítulo dos, al dar cuenta de la experiencia de Brasil.

6.2. Las etapas de los diálogos

La primera fase del proceso participativo que se puso en marcha en Chile a finales del 2015 comenzó con una campaña pública de educación cívica constitucional, cuyo objetivo era establecer una base para el diálogo, por medio de la difusión de conceptos básicos, para generar conversaciones sobre la constitución. Para ello se elaboró «El Constitucionario», una suerte de diccionario que explica los principales conceptos ligados al proceso constituyente, información que fue entregada a la ciudadanía mediante cartillas, el sitio web <www.constitucionario.cl>, por twitter @constitucionario y en un canal de youtube. Hoy toda la información referida se encuentra contenida, además de los restantes materiales e insumos generados por el proceso, en el sitio <<https://www.unaconstitucionparachile.cl/>>.

El proceso de diálogo propiamente dicho centró el debate en tres temas de conversación —valores y principios; derechos, deberes y responsabilidades, e instituciones del Estado—. La participación podía darse a través de dos modalidades: un formulario digital al que se respondía de manera individual y la deliberación colectiva presencial. A través del formulario online se podían expresar preferencias ante preguntas cerradas y una sección abierta para proponer ideas no contenidas en las preguntas anteriores. El formulario se mantuvo disponible durante todo el proceso de consulta en la plataforma digital <<http://www.unaconstitucionparachile.cl>>. Para participar, las personas debían identificarse con su número de documento del carnet de identidad o Clave Única²⁶.

La etapa de debate colectivo se desarrolló, a su vez, en tres fases: local, provincial y regional. La primera fue denominada Encuentros Locales auto-convocados (ELA). Como su nombre indica, estos grupos fueron organizados por la propia ciudadanía, con no menos de diez ni más de treinta integrantes que se reunían con el objetivo de discutir los temas propuestos en la convocatoria. El proceso de inscripción también se debía hacer en el sitio <www.unaconstitucionparachile.cl> o por vía telefónica. Las exigencias formales para participar fueron mínimas: podían inscribirse todas las personas a partir de los 14 años, chilenas y chilenos, extranjeros residentes y aquellos chilenos que

26 <<https://www.ccobservadores.cl/wp-content/uploads/2016/05/sintesis-proceso-participativo.pdf>>.

residen en el exterior y poseen cédula de identidad. Adicionalmente, se establecieron restricciones para actuar como coordinador de un ELA. No podían desarrollar dicha tarea los candidatos a alcaldes y concejales en las presentes elecciones municipales, y los dirigentes de partidos políticos a nivel regional y nacional²⁷.

Los resultados de los ELA debían registrarse en un Acta que luego se subía al sitio antes referido, de manera de posibilitar una sistematización de los resultados de los encuentros que se realizaron en todo el país. El Acta se compone de una parte estructurada y otra abierta. La primera sección tenía por finalidad que los ciudadanos priorizaran los temas constitucionales que consideraban más importantes y que, en consecuencia, serían debatidos en las etapas siguientes del proceso. La sección abierta se orientó a recoger las ideas y propuestas del grupo que no estaban contempladas en las otras secciones del Acta. Los resultados de esta deliberación se sistematizaron por unidades territoriales para definir la agenda de discusión de los cabildos provinciales²⁸.

Los ELA se realizaron entre los días 23 de Abril y 28 de Junio del año 2016 en prácticamente todas las comunas del país y en el extranjero, comprometiendo la presencia de 106.412 personas. Según el informe de la OECD (2017) la consulta se realizó en el 95% del país, en 328 municipios de los 345 existentes. Mientras que en los ELA en el extranjero, 122 fueron organizados en veinticinco países comprometiendo la presencia de 1.616 personas. Entre los realizados fuera de Chile, el país con la mayor cantidad de ELA fue Reino Unido, que con 17 representa el 13,9 por ciento de los realizados fuera de Chile. Le siguen Estados Unidos, con 16 ELA; Palestina, con 14; Suecia, con 11, y Canadá, con 9. Estos cinco países concentran el 54,9 por ciento de los ELA realizados fuera de Chile. Otros países donde se registraron encuentros fueron: Alemania (7), Argentina (7), Suiza (5) España (4), Australia (3), Bélgica (3) Brasil (3), Italia (2), México (2), Nueva Zelanda (2) Austria (1), Dinamarca (1) Ecuador (1), El Salvador (1), Haití (1), Israel (1), Mozambique (1), Países Bajos (1) y Rusia (1)²⁹.

27 ¿Qué Constitución Queremos Para Chile?, Guía para el Diálogo: <http://www.gob.cl/docs/guia_para_el_dialogo.pdf>.

28 Guía Para Organizar Encuentros Locales: <http://www.gob.cl/docs/guia_paso_a_paso_encuentros_locales.pdf>.

29 <http://www.sistematizacionconstitucional.cl/app/themes/cs/dist/docs/ela_extranjero.pdf>.

A continuación se desarrollaron los Cabildos Provinciales, segunda fase de este proceso de diálogo, que tuvieron lugar durante los días 23 y 24 de julio en todo Chile (con la excepción de la región de Magallanes, donde se efectuó una semana antes como experiencia piloto). No se contemplaron Cabildos en el extranjero. Los Cabildos Provinciales se estructurarán sobre la base de los ELA. Su objetivo era integrar y debatir los contenidos constitucionales que fueron planteados en el debate local, para lo cual se sistematizaron actas de los ELA, identificando los temas más debatidos. En los Cabildos Provinciales podían participar todas las personas interesadas, con inscripción previa. Se realizaron en las capitales provinciales, preferentemente en establecimientos educacionales. Su organización estuvo a cargo de los Gobiernos Provinciales y la conducción metodológica fue responsabilidad de un equipo territorial de facilitadores contratados para estos efectos. En el conjunto de 71 Cabildos Provinciales realizados en el país se organizaron 656 grupos o mesas de trabajo, integradas en promedio por veinte personas. En total se registraron, en esta etapa, 12.852 personas participando. Las regiones con más participación en los Cabildos Provinciales fueron la Metropolitana de Santiago, con 3.980 personas, seguida de las regiones de Valparaíso y Biobío³⁰.

El Cabildo Regional, la última fase del diálogo, tuvo por objetivo continuar la deliberación pública iniciada en los Cabildos Provinciales y cerrar la etapa participativa de diálogos ciudadanos, por medio de la elaboración de un acta que recogió las principales conclusiones de la deliberación acumulada. Los Cabildos Regionales también fueron abiertos a todas las personas interesadas, previa inscripción, siguiendo la fórmula de trabajo en mesas. Se realizaron 15 cabildos simultáneos en las capitales regionales el día 6 de agosto, participaron 8.621 personas. Los cabildos fueron organizados por los Gobiernos Regionales, quienes debieron asegurar las condiciones materiales para su realización³¹.

30 <http://www.sistematizacionconstitucional.cl/app/themes/cs/dist/docs/cabildos_provinciales_frecuencias.pdf>.

31 Guía paso a paso para los Cabildos Regionales: <http://www.gob.cl/docs/guia_paso_a_paso_cabildos_regionales.pdf>.

Tabla 1: Etapas del proceso participativo

Etapa	Fecha (2016)	Número de participantes	Formularios/actas
Formulario digital	23 de Abril	90.804	90.804
ELA	23 de Abril-28 de Junio	106.412	7.964
Cabildo provincial	23 y 24 de julio	3.980	71
Cabildo Regional	6 de agosto	8.621	15
Total	Abril-agosto 2016	209.826	98.854

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASADA EN LOS DATOS DEL CONSEJO DE SISTEMATIZACIÓN

Así, según la información oficial en los ELA se registró la participación más elevada con 106.412 (48,7 por ciento) seguidos por la consulta individual con 90.804 (41 por ciento). Mientras que en los cabildos provinciales y regionales sólo participaron 12.852 (5,9) y 8.621 (3,9 por ciento). En definitiva, de la sumatoria de todas las consultas, se registró un total 209.826 participantes.

La participación por género³² marcó una leve preeminencia de masculina (51,5 por ciento) versus el (48,5 por ciento) de mujeres. La diferencia está marcada por la consulta individual y los cabildos, ya que en los ELA la mayor participación fue de mujeres.

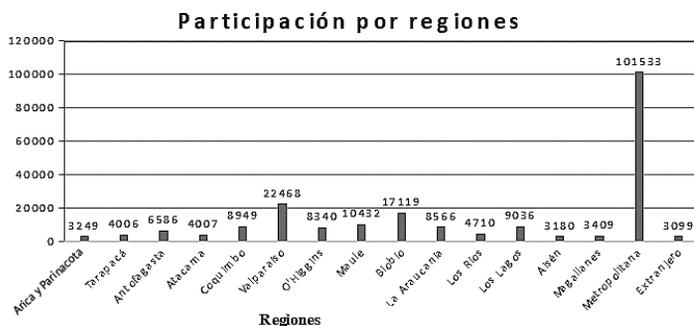
Del total de consultas individuales el 42,6 por ciento fueron mujeres y el 57,4 por ciento hombres. Estos datos coinciden con otras consultas realizadas por internet, como las realizadas en el sitio <www.nuestraconstitucion.cl>, que analizaremos más abajo, donde la presencia de hombres alcanza 57,8 por ciento y la de mujeres no supera el 42,2 por ciento. Cabe señalar que los ELA la mayor participación fue de mujeres con un 54 por ciento de mujeres versus un 46 por ciento de hombres³³.

La distribución de los participantes, bajo el criterio territorial, evidencia una gran concentración de participantes en la región metropolitana con un 46,43 por ciento del total, que coincide con la distribución de la población en el país. No obstante, la participación territorial de los ELA, que supuso articular actividades por comunas, generó cuestionamientos sobre el alto número de participantes

32 <https://www.unaconstitucionparachile.cl/sintesis_de_resultados_etapa_participativa.pdf>.

33 <<http://www.sistematizacionconstitucional.cl/resultados/>>.

concentrado en los sectores de más altos ingreso como Vitacura, Providencia, Santiago, Ñuñoa. Para algunos estos datos permitían anticipar que el debate constitucional se tendió a concentrar en una élite de mayor ingreso y conocimientos, generando una suerte «sesgo de clase» en la participación de los diálogos ciudadanos (*La Tercera* 6/7/2016)³⁴. No obstante, y aunque no se cuenta con un análisis más detallado en este sentido, cabe tener en cuenta que las comunas referidas tienden a concentrar colegios y espacios públicos de encuentro, donde suelen concurrir personas de otras comunas. También, durante la etapa de cabildos y en la medida que las actividades pasaron a ser convocadas por el gobierno, la participación tendió a distribuirse de manera más equitativa en otras comunas de Santiago.



El primer reporte del Comité de Sistematización fue entregado el 22 de julio de 2016, conteniendo los resultados tanto de la consulta individual como de los ELA de todas las provincias de Chile y también los provenientes del extranjero. Incluyó 7.964 ELA y 82.993 consultas individuales validadas. Entre los valores y principios el más mencionado fue Justicia (55,6 por ciento en los ELA y 49,1 por ciento en la consulta individual); en materia de derechos el más nombrado fue salud (76 por ciento en los ELA) y educación (66,1 por ciento las consultas individuales); y respecto a las instituciones lo que tuvo más

34 <<http://voces.latercera.com/2016/06/07/mauricio-morales/proceso-constituyente-abct1/>>.

menciones fue Plebiscitos, referendos y consultas (70,9 por ciento en los ELA y 48,9 por ciento de consulta individual)³⁵.

El segundo reporte se entregó el 5 de agosto de 2016, sistematizando la información de 71 Cabildos Provinciales en los que se realizaron 656 grupos de trabajo que reunieron en total a 12.852 participantes. Nuevamente, la información se articuló tomando en cuenta los siete conceptos más mencionados en cabildos provinciales. Entre los valores y principios, esta vez el más mencionado fue «democracia» (98 por ciento). En lo referido a los derechos el que generó más acuerdo fue «a la educación» (97,4 por ciento). Mientras que en lo referido a deberes y responsabilidades fue la «protección y conservación de la naturaleza» (99,7 por ciento).

El tercer informe se entregó el 26 de agosto del 2016, y se refiere a los resultados de los Cabildos Regionales realizados 6 de agosto de 2016 en las 15 regiones del país, donde participaron 8621 personas. Sobre los contenidos debatidos en los Cabildos Regionales, aparecen nuevamente valores como la democracia (99, 2 por ciento), la igualdad (97 por ciento), y la justicia (96 por ciento), dando cuenta definiciones establecidas desde los ELA. En lo referido a los derechos, el que generó más acuerdo fue «la salud» (95,9 por ciento), seguido por educación y seguridad social (ambos con 93 por ciento). En deberes y responsabilidades nuevamente fue la «protección y conservación de la naturaleza» el que nuevamente despertó más acuerdo, esta vez alcanzó el 100 por ciento. En el ámbito de las instituciones nuevamente aparece la demanda por mayor participación ciudadana vía plebiscitos, referendos y consultas (98,6 por ciento)³⁶.

A partir del 19 de agosto se inició el procedimiento de descarga de toda la información del proceso de diálogos ciudadanos como datos abiertos. Los resultados pueden ser consultados en el sitio <<http://datos.gob.cl/dataset/proceso-constituyente-abierto-a-la-ciudadania>> <<http://datos.gob.cl/dataset/proceso-constituyente-abierto-a-la-ciudadania>>. Los datos se encuentran anonimizados a efectos de resguardar la identidad de los participantes y cumplen los requisitos de acceso, apertura y ausencia de restricciones de uso.

35 <http://www.sistematizacionconstitucional.cl/app/uploads/2016/07/fase_local-total.pdf>.

36 <http://www.sistematizacionconstitucional.cl/app/uploads/2016/08/cabildos_provinciales-total_pais.pdf>.

También, en agosto se inició el proceso de descarga de la información (anonimizada), que llegaron a 90.804 en todo el proceso y se actualizó información referida a los ELA y Cabildos particularmente referida a que número de ellos finalmente no pudieron formar parte de la sistematización. Todo lo cual fue expuesto al CCO, donde se validó mediante un acuerdo el criterio que definió las actas sistematizadas³⁷.

El informe final del Comité de sistematizadores fue entregado junto al informe del CCO, el 16 de enero de 2017. La novedad estuvo dada en el reporte de los fundamentos de los ELA y Cabildos, que sistematizó 260 mil razones o argumentos utilizados. Este trabajo fue encargado por el Comité de Sistematización a un equipo del Centro de Argumentación y Razonamiento de la Universidad Diego Portales (CEAR-UDP), el que fue entregando avances entre los meses de noviembre y diciembre de 2016. Los reportes permitieron elaborar conceptos, ideas fuerzas, actitudes argumentativas, frecuencias de palabras y frases que resumen actitudes argumentativas según los criterios de relevancia y exclusión, a partir de los siete valores y principios, derechos, deberes y responsabilidades e instituciones más votados en cada etapa³⁸.

6.3. Los actores involucrados

El proceso de «diálogos ciudadanos» supuso la articulación de numerosas iniciativas que han buscado incidir o simplemente aportar a profundizar en el debate constitucional. Así, como veremos, en paralelo a la acción propiamente gubernamental, otros protagonistas formales e informales participaron como una suerte de control político del proceso de diálogo. Algunos de ellos fueron previstos por el propio proceso, pero otros fueron creados con el devenir del debate, de manera espontánea. Nos referimos a grupos vinculados a organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos.

Tomando en cuenta que el proceso de «diálogo ciudadano» se articuló antes de la definición del proceso constituyente propiamente tal, se puede concluir que el objetivo de esta etapa fue contrarrestar la tendencia chilena a «elitizar» el debate constitucional (característica

37 <<https://www.ccoobservadores.cl/acuerdo-16-las-1-231-actas-observadas-las-151-actas-excluidas/#more-1767>>.

38 <<http://www.sistematizacionconstitucional.cl/resultados/>>.

tendencia del constitucionalismo chileno, descrito en el capítulo cinco). Queda pendiente el análisis del real impacto de los nuevos actores en el proceso, que sólo el futuro permitirá vislumbrar.

Actores	Descripción	Rol
Gobierno	Secretaría General de la Presidencia	Planificación e responsable de implementación general de los diálogos ciudadanos.
	Ministerio Secretaría General de Gobierno	Diseño e implementación de campaña comunicacional.
	Ministerio del Interior	Organización e implementación de Cabildos provinciales y Regionales.
Consejo de Observadores	Comisión Asesora Presidencial	Velar por el correcto funcionamiento de las etapas de educación-cívica constitucional, los diálogos ciudadanos y la redacción de la Bases Ciudadanas.
Facilitadores	Grupo de profesionales contratados por la Alta Dirección Pública con recursos de Segpres	Encargados de facilitar la participación de la ciudadanía en este proceso en las 54 provincias del país.
Comité de Sistematización	cuerpo colegiado y autónomo de tres especialistas en análisis y sistematización	Sistematización de los debates e insumos generados por los diálogos ciudadanos.
Otros actores sociales	Partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, iglesias,	Dinamizar y ejercer un control social y político del proceso

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

6.3.1. El gobierno

La Secretaría General de la Presidencia (Segpres), a través de su división de Estudios, fue la responsable de la planificación del modelo en su conjunto (etapa participativa, de la metodología, diseño de campaña comunicacional) y elaboración presupuestaria del proceso de diálogo ciudadano. En la definición del presupuesto del año 2016 se había contemplado una partida denominada «Estudios para una nueva constitución», asignando recursos al Ministerio Segpres para la contratación de facilitadores y para la gestión cotidiana

de los diálogos (\$1.246.996)³⁹ y también a otros dos Ministerios, la Secretaría General de Gobierno, para la implementación de la campaña comunicacional (\$ 1.100.000)⁴⁰, y a Interior, para la organización de los Cabildos Provinciales y Regionales (\$489.500)⁴¹.

La creación de programas gubernamentales a través de la ley de presupuesto es una práctica cada vez más utilizada en Chile después de recuperada la democracia en 1990. De hecho, los principales compromisos asumidos al fragor de las sucesivas campañas presidenciales se han formalizado a través de esta fórmula. Esto debido a que su tramitación expedita ha permitido que planes y programas muchas veces experimentales se pongan a prueba antes de ser regulados a través de leyes permanentes para garantizar su estabilidad. Este es el caso del Programa «Chile crece contigo», formulado durante el primer gobierno de Bachelet y del «Ingreso Ético Familiar» del Presidente Piñera (Soto 2017). Por lo que la formulación y aprobación de la partida «Estudios para una nueva constitución» no tuvo mayor complicación en el debate presupuestario 2016.

Con todo, para algunos las funciones como la de impartir conocimientos vinculados a la educación cívica no debieron ser aprobadas mediante la ley de presupuesto, ya que supone afectar competencia regladas en normas orgánico constitucionales que entregan al ámbito educativo estas materias⁴².

6.3.2. El Consejo de Observadores

Con la intención de dar garantías de la transparencia del proceso participativo y la autonomía de la deliberación, y en particular «para velar por el correcto funcionamiento de las etapas de educación-cívica constitucional, los diálogos ciudadanos y la redacción de la Bases Ciudadanas comprometidas», la Presidenta creó el CCO⁴³.

.....
39 <<http://www.serviciocivil.gob.cl/content/servicio-civil-informa-c-mo-ser-el-proceso-de-selecci-n-de-216-facilitadores-territoriales-d>>.

40 Ley de Presupuesto para el año 2016, pág. 732, Partida 20, Capítulo 01, Programa 01. Subtítulo 24, Ítem Asig. 320, Glosa 08 y 09.

41 Ley de Presupuesto para el año 2016, pág. 111, Partida 05, Capítulo 10, Programa 01. Subtítulo 24, Ítem asig. 051, Glosa 12.

42 <<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=195872>>.

43 Los integrantes fueron individualizados en el artículo 3 del citado Decreto n.º. 36: 1) Patricio Zapata Larraín, quién lo presidirá; 2) Benito Baranda Ferrán; 3) Jean Beausejour Coliqueo; 4) Roberto Fantuzzi Hernández; 5) Patricio Fernández Chadwick; 6) Francisco

El mismo CCO, en su informe final, justificaba su nombramiento en el contexto de las facultades presidenciales para dictar órdenes que, sin formar parte de la esfera legislativa, sean necesarias para efectos de cumplir su responsabilidad como encargada del gobierno y administración del Estado (artículo 32 n°. 8 en relación al artículo 24, ambos de la Constitución Política)⁴⁴.

Así, las comisiones asesoras presidenciales a lo largo de la historia reciente de Chile han tenido un inusitado protagonismo. Básicamente se han abocado al estudio de asuntos o análisis de problemas particularmente relevantes y complejos. Destacan por ejemplo, las comisiones especial para los Pueblos Indígenas (1990-1995), de Ética Pública (1994), de Verdad y Nuevo Trato (2001-2003), para reforma de las políticas de infancia (2006) y el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (2015), entre muchas otras. En otros casos, se ha encomendado la recepción y tratamiento de denuncias altamente sensibles. Emblemáticas en este sentido son la Comisiones de Verdad y Reconciliación (1991) y sobre Prisión Política y Tortura (2004). En la generalidad de estos casos los Presidentes de la República han seguido criterios de técnicos y de representatividad (étnico, condición, actividad o ideología) para la definición de los integrantes de estos consejos (Garretón, Cruz y Aguirre 2012, Aguilera 2007).

En este contexto, el nombramiento del CCO tiene características particulares establecidas en el artículo 2 del Decreto n°. 36 del 2 de diciembre de 2015:

«1) Conocer e informar sobre los materiales que compondrán la campaña de educación cívica-constitucional que acompaña el proceso participativo;

2) conocer e informar sobre la metodología, desarrollo y demás instancias de la etapa participativa y de diálogos ciudadanos;

Fernández Fredes; 7) Arturo Fernandois Vöhringer; 8) José Miguel García Echavarrí; 9) Gastón Gómez Bernales; 10) Hernán Larraín Matte; 11) Héctor Mery Romero; 12) Salvador Millaleo Hernández; 13) Ruth Olate Moreno; 14) Juanita Parra Correa; 15) Cecilia Rovaretti; 16) Lucas Sierra Iribarren; y 17) Francisco Soto Barrientos.

44 <<https://www.ccoobservadores.cl/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Final-CCO-16-de-enero-de-2017.pdf>>.

3) conocer del proceso de síntesis de los diálogos ciudadanos para velar de que recoge los acuerdos y desacuerdos expresados en los distintos niveles de participación y discusión territorial; y

4) conocer e informar de la redacción de las Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución, velando porque estas recojan los resultados del proceso de participación y diálogos ciudadanos, para luego presentarlas ante la Presidenta de la República.

Junto con las bases ciudadanas para la Nueva Constitución, el Consejo de Observadores deberá entregar a la Presidenta de la República un informe que dará cuenta de su tarea».

Como vemos, la amplitud temática expresada en las atribuciones concedidas en el nombramiento del CCO dista de las tradicionales comisiones presidenciales. Particularmente, el carácter de observador de un proceso de diálogo ciudadano conecta esta experiencia con la de los observadores electorales, que vienen desarrollando cierta práctica desde mediados del siglo veinte, liderada particularmente por la Organización de Estados Americanos (OEA)⁴⁵ y la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁴⁶.

La presentación del CCO fue realizada en una ceremonia pública, concitando expectación mediática. Esto no sólo se debió a que era la primera actividad concreta del proceso, sino a que varias características del CCO llamaron la atención de la prensa y de la opinión pública. Primero, lo variopinto de sus integrantes, que reunía académicos, músicos, dirigentes sociales, periodistas y empresarios, entre otros. También, fue cuestionada la reducida presencia de mujeres (tres de diecisiete). Por último, la participación de activos militantes de partidos de derecha, críticos a toda idea de reemplazo constitucional. A todo esto debe agregarse las particularidades de su función, que no se orienta a la elaboración de propuestas, ni la recepción y tratamiento de denuncias, sino en realizar una observación de un proceso de consulta ciudadana.

45 <https://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf>.

46 <http://eeas.europa.eu/eueom/missions/2013/paraguay/pdf/code_conduct_es.pdf>.

El CCO sesionó regularmente una vez por semana, de preferencia los lunes. La primera sesión se realizó en el Palacio de la Moneda, de ahí en adelante y como señal de autonomía del Gobierno, se reunieron en sedes universitarias.

6.3.3. Los Facilitadores

Hemos hecho referencia a los recursos asignados por la Ley de Presupuesto 2016 al Ministerio Segpres con el fin de contratar los honorarios de profesionales encargados de facilitar la participación de la ciudadanía en este proceso en las 54 provincias del país⁴⁷. Considerando las observaciones planteadas por partidos de la oposición al gobierno (ver más abajo) la Segpres encargó al Servicio Civil (SC) para la selección de 216 «facilitadores». Con la sola excepción referida a la exigencia de informar y conocer la militancia de los postulantes y eventuales contratados. Esto debido a que la constitución y la legislación chilena prohíbe establecer exigencias (en este caso dar a conocer militancia política) que no se basen en la capacidad o idoneidad personal (art. 19 n°. 16 de la CPE)⁴⁸.

La convocatoria se extendió del 24 de enero de 2015 al 12 de febrero de 2016 y finalizó con un total de 8.694 postulantes. La evaluación supuso establecer distintas fases:

(1) Análisis Curricular: donde se evaluó los antecedentes curriculares proporcionados por cada candidato durante la convocatoria y los califica según una metodología de Análisis Curricular preestablecida; (2) Evaluación de información del candidato según los requerimientos del perfil establecido en las bases del concurso por una consultora externa; (3) Entrevistas de Comité de Calificación (integrado por representantes del SC, Segpres y COO) donde se estableció una nómina de, a lo menos, 3 personas por función por cada provincia; (4) Designación por parte de la Comisión de Designación de la terna de elegidos por cada provincia y del equipo de apoyo central (integrado por representantes tres representantes del CCO) que establecieron un listado final de candidatos⁴⁹.

47 Ley de Presupuesto para el año 2016, pág. 776, Partida 20, Capítulo 01, Programa 01. Subtítulo 24, Ítem Asig. 001, Glosa 05.

48 <<https://www.ccobservadores.cl/acta-sesion-numero-5/#more-101>>.

49 <https://www.ccobservadores.cl/wp-content/uploads/2016/05/anexo_sesion_n5_consejo_alta_direccion_publica-1.pdf>.

Se requirieron tres perfiles de facilitadores: (a) «coordinador territorial de facilitación, cuyo tarea principal era «liderar la coordinación y ejecución del proceso de los diálogos locales»; (b) especialista legal, que debía «asesorar a las provincias en las materias constitucionales, siendo el soporte técnico para el equipo territorial en los ámbitos de su competencia»; (c) «especialista en la sistematización del diálogo», quien tenía la tarea de «ejecutar, mantener y controlar los registros de las distintas actividades relacionadas al proceso constituyente, correspondientes a su territorio»⁵⁰. Al menos tres de estos especialistas debían asesorar de manera permanente la realización de las tres fases de la consulta, con especial énfasis en los cabildos provinciales y regionales.

6.3.4. El Comité de Sistematización

Aunque desde el inicio se pensó en establecer un equipo externo al gobierno para realizar la sistematización de los resultados del proceso deliberativo, el CCO tomó la iniciativa solicitando la articulación de un cuerpo colegiado y autónomo de especialistas en análisis y sistematización. Esta idea fue acogida por el gobierno⁵¹. Así se conformó un equipo de tres profesionales (Rodrigo Márquez, del PNUD; Ignacio Irrarrázaval de la Pontificia Universidad Católica y María Cristina Escudero de la Universidad de Chile)⁵² que se dio la tarea de organizar la información producida en las instancias de diálogo, con el fin de asegurar que el conjunto de las opiniones sean recogidas fielmente en un Informe final de sistematización.

Este equipo determinó que cada etapa de la sistematización requeriría de la definición de una metodología especial que se organizaría cuantitativamente para dar cuenta de la frecuencia con que cada tema fue discutido, así como su nivel de acuerdo, acuerdo

50 <<http://www.empleospublicos.cl/pub/convocatorias/convFicha.aspx?i=14039&c=0&j=0&tipo=avisotrabajoficha>>.

51 Ver sesión n°. 15 del CCO <<https://www.ccoobservadores.cl/acta-sesion-numero-15/#more-745>>.

52 Se estableció que el PNUD operaría como secretaría ejecutiva de este proceso, firmándose entre el Ministerio Secretaría General de la Presidencia un convenio de colaboración publicado en el diario oficial el 26 de agosto de 2016: <<http://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2016/08/26/sumarios/41543.pdf>>.

parcial y desacuerdo. Por otra parte, este equipo se propuso establecer un último informe, de naturaleza cualitativa, para dar cuenta de los fundamentos que sustentan las elecciones de cada tema según corresponda.⁵³ Los informes del Comité de sistematización se presentaron un día antes de cada etapa del diálogo, sirviendo como base para la discusión de esto.

6.3.5. Otros actores relevantes

Los partidos políticos fueron activos en el proceso de diálogos ciudadanos. De hecho, el CCO dedicó varias sesiones a recibir sus observaciones. No obstante, la participación de los partidos de derecha merece un análisis particular. Como señalamos en el capítulo tres, en las dos últimas elecciones presidenciales (2009-2010 y 2013-2014) cuando prácticamente todos los candidatos formularon sendas iniciativas tendientes al reemplazo de la actual Constitución, los candidatos de la derecha (Piñera y Matthei) ignoraron el tema, negándose a realizar propuestas sustanciales en este sentido (ver capítulo tres).

Con el inicio del proceso de «diálogos ciudadanos», la entrada de la derecha al debate se vio forzada por la participación de varios constitucionalistas del sector en el COO. Esto llevo primero a que Chile Vamos manifestara ante el propio COO una serie de observaciones al proceso, condicionando su participación al cumplimiento de estas correcciones⁵⁴. Esto ya puede verse como un efecto indirecto del proceso deliberativo; indirecto porque es el gobierno el que promueve este proceso, pero efecto al fin porque la idea misma de la participación ciudadana acaba convenciendo a un grupo de actores que tradicionalmente no promueven dicha participación (y rechazan un cambio constitucional) de intervenir en el proceso.

Pese a que Chile Vamos dejó en libertad a sus militantes para participar en el proceso de diálogos, surgió un movimiento que pretendió canalizar la participación de los ciudadanos de derecha en el proceso. Este fue el objetivo de <www.cabilderos.cl>, con la intención de orientar ciertas definiciones fundamentales como rechazar el cambio total de la actual constitución, promover que

53 Ver sesión nº. 15 del CCO <<https://www.ccobservadores.cl/acta-sesion-numero-21/>>.

54 <<https://www.ccobservadores.cl/acta-sesion-numero-8/#more-675>>.

la eventual reforma constitucional se hiciera a través del Congreso y no por una Asamblea Constituyente, defender la democracia representativa, el estado Subsidiario y el libre emprendimiento, entre otras definiciones constitucionales⁵⁵. Evópoli decidió participar institucionalmente en el proceso promoviendo la realización de más de 100 ELA y participando activamente en los cabildos provinciales y regionales⁵⁶. Producto de este debate, Chile Vamos elaboró una propuesta de reforma constitucional que se tradujo en más de 80 iniciativas de reforma a la actual constitución, convirtiéndose en la primera iniciativa de este tipo que surge de la derecha por reformar sistemáticamente la Constitución de 1980⁵⁷.

En cuanto a las organizaciones no gubernamentales, cabe decir que sin duda han sido las organizaciones sociales las que han levantado sistemáticamente la iniciativa de reemplazar la actual constitución de manera participativa. Esta demanda ha sido consistente y se puede ver en las demandas de los sucesivos movimientos desde los estudiantiles y medioambientales (2011) hasta las marchas «No + AFP» (2016). En este escenario las diversas organizaciones conformaron una plataforma denominada Conclave Social, que promovió la realización de ELA en todo Chile y concurrió a los cabildos provinciales y regionales⁵⁸. El Conclave Social impulsó campañas públicas llamando a promover la participación ciudadana como valor o principio constitucional y la valoración de la Asamblea Constituyente como institución que debería

55 <<https://translate.google.cl/translate?hl=en&sl=es&u=http://www.cabilderos.cl/&prev=search>>.

56 <<http://www.evopoli.cl/evopoli-y-horizontal-inician-ofensiva-para-convocar-y-participar-en-mas-de-100-cabildos/>>.

57 <<http://www.propuestaconstitucional.cl/>>.

58 Cónclave Social reúne un amplio arco de organizaciones estudiantiles (CONES), culturales (SIDARTE), sindicales (ANEF, CUT, FENPRUSS, SINTRACAP, CONFECOVE, CONFEMUCH), de mujeres (HUMANAS, MILES), de comunicaciones (Colegio de Periodistas), de la diversidad sexual (MOVILH, MUMS, Camión Rosa), de derechos humanos (Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos AFDD y Corporación Memorial Escuela de Economía UCH), Organizaciones no Gubernamentales (ACCION, Ciudadano Inteligente, Fundación Multitudes, ARTEDUCA, LA CALETA) organizaciones de defensa de los derechos ambientales (Chile Sustentable, Consejo de Defensa Patagonia; Coordinadora Ciudadana Ríos del Maipo), organizaciones de Pueblos Originarios (Red de Derechos educativos y lingüísticos de los Pueblos Originarios de Chile) MarcaAC entre otras, que se han propuesto levantar la demanda por Nueva Constitución, PlebiscitoAhora y Asamblea Constituyente.

ser establecida en una futura constitución, entre otras definiciones constitucionales⁵⁹.

Un protagonismo inusitado tuvieron las iglesias católica y evangélica, particularmente promoviendo en las distintas instancias valores y principios constitucionales como la familia y el bien común, el derecho a la vida (o la prohibición del aborto) y la tolerancia religiosa, entre otros. La iglesia católica elaboró un documento que repartió masivamente llamando a participar y dando cuenta de su visión en el tema⁶⁰.

También nos encontramos con varias propuestas que valiéndose de internet han buscado profundizar en un debate constitucional o bien entregar información adicional al proceso de diálogos ciudadanos. Dentro de esta iniciativas cabe destacar los proyectos #TuConstitución y #NuestraConstitución, de la Fundación Democracia y Desarrollo. Durante el 2015 se creó una plataforma <<http://www.tuconstitucion.cl>> que buscó incentivar el debate constitucional y a activar la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Se canalizaron más de 8500 propuestas y sugerencias las cuales fueron transformadas en 590 ideas síntesis, lo cual constituye el resumen de las principales tendencias de conversación desarrollada a través de esta iniciativa. Esto se tradujo en la publicación de un libro y en la elaboración de una segunda iniciativa destinada a opinar sobre estos resultados <www.nuestraconstitucion.cl>.

Otra iniciativa en este sentido se realizó mediante el sitio <www.constitucionabierta.cl> desarrollada por un grupo de académicos y estudiantes de los Departamentos de Ciencia de la Computación de las Universidades de Chile y Católica, miembros del Centro de Investigación de la Web Semántica. El objetivo de este sitio fue demandar que los datos del Proceso Constituyente estén disponibles abiertamente (acceso libre) para todas y todos los chilenos. Para esto el sitio junto con dar cuenta de estadística a partir de la información disponible, permitía subir actas de los encuentros locales auto-convocados. En una segunda etapa de este proyecto, y ya con la información del proceso de diálogos ciudadanos disponible como datos abiertos, se habilitó en este sitio un «explorador de conceptos constitucionales», donde se puede visualizar y analizar territorialmente por comuna los temas debatidos en los ELA.

59 <<http://www.marcaac.cl/site/wp-content/uploads/2016/04/INSTRUCTIVO-PROCESO-CONSTITUYENTE-MASIVO.pdf>>.

60 <http://www.iglesia.cl/documentos_sac/02052016_1124am_572763285ba58.pdf>.

Así, estos conceptos son «geolocalizados» a nivel nacional indicando su importancia en distintas comunas.

6.4. Las discusiones generadas durante el proceso

El CCO fue el epicentro donde los distintos actores hicieron valer sus demandas y se concentraron las polémicas que se fueron suscitando durante todo el proceso de diálogos ciudadano. Las sesiones del CCO eran grabadas íntegramente y luego subidas a la página web del consejo. Por lo que fue habitual que los medios de comunicación difundieran estos debates generando cierto impacto en la opinión pública y muchas veces produciendo consecuencias en el propio proceso. Resumiremos, a continuación, algunos de estos debates.

La primera sesión del CCO fue su prueba de fuego: la aprobación de la campaña de educación cívica constitucional, que se estructuraba a través del «El Constitucionario». Originalmente toda la campaña comunicacional hacía referencia a la idea de dotar a Chile de una nueva constitución. El CCO pidió sacar estas referencias y acordó que la campaña comunicacional se centrara en la idea de una constitución debatida en democracia. Con esto, se valoraba que sectores de derecha, que no necesariamente querían cambiar la constitución vigente, estuvieran dispuestos a participar en los diálogos ciudadanos.

Los acuerdos posteriores permitieron, en primer lugar, aprobar en términos generales la metodología propuesta por el Gobierno. No obstante, se introdujeron cambios significativos al diseño inicial, con el objeto de favorecer la participación ciudadana en la discusión constitucional. En este sentido, se buscó dignificar los acuerdos, buscando la menor intervención de los facilitadores en este proceso, sin que puedan arbitrar en las definiciones adoptadas por la ciudadanía. También el CCO aumentó el número de conceptos que se sugerían para la conversación, adicionando a la documentación oficial una guía del debate⁶¹.

El CCO también reorientó el sentido de los diálogos, ya que originalmente su finalidad era buscar acuerdos. Así, el énfasis del debate ahora estaría orientado en reflejar tanto los acuerdos como los desacuerdos. «Los desacuerdos no deben ser discriminados ni

61 <<https://www.ccoobservadores.cl/acuerdo-4/>>.

los acuerdos sobrevalorados o inducidos. Deben consignarse los desacuerdos junto a acuerdos y no en anexo»⁶².

Las principales observaciones que Chile Vamos (alianza que agrupa a Renovación Nacional, Evópoli, Unión Demócrata Independiente y Partido Regional Independiente) hizo al proceso, tenía que ver con los facilitadores y su rol en el proceso. Consideraban que no debían guiar la discusión hacia acuerdos, sino «dejar que se expresen libremente las diversas posturas y dar cuenta de ellas en el documento final. Lo contrario implicaría entregar un poder excesivo a los facilitadores y asumir que los asistentes ejercen una representación colectiva». También, consideraron que la contratación de facilitadores se debía hacer a través del sistema de alta dirección pública, a cargo del Servicio Civil. Exigieron establecer una serie de inhabilidades, dentro de las cuales se debería considerar que no fueran funcionarios de gobierno ni municipales. Tampoco deberían ser candidatos en las elecciones municipales. Finalmente, propusieron la idea de establecer un registro público de los facilitadores con su individualización y militancia política, si finalmente esta inhabilidad no era recogida. Debiendo en este último caso «mantenerse un equilibrio entre las diversas fuerzas políticas»⁶³.

Estas observaciones muestran que dichos actores no permanecían indiferentes, pese al carácter no vinculante de los resultados e incluso frente a la incertidumbre sobre el futuro reemplazo constitucional. Y aunque estas observaciones fueron consideradas, dirigentes de Chile Vamos realizaron seguimiento a varios facilitadores a través de su participación en redes sociales, donde algunos de ellos manifestaban posturas definidas por el cambio constitucional en redes sociales. Aunque, se amenazó con denuncias a la Contraloría General de la República, esta no prosperó, ni afectaron al proceso⁶⁴.

Por otra parte, el CCO también solicitó formalmente incorporar al proceso de discusión constitucional a los chilenos residentes en el extranjero, participación no reconocida en la propuesta inicial del gobierno. Esto permitió la realización de más de 200 encuentros auto

62 <<https://www.ccobservadores.cl/acuerdo-4/#more-650>>.

63 <<https://www.ccobservadores.cl/acta-sesion-numero-8/#more-675>>.

64 <<http://www.latercera.com/noticia/politica/2016/05/674-679443-9-proceso-constituyente-chile-vamos-presenta-requerimiento-a-contraloria-por.shtml>>.

convocados en el exterior. Finalmente, el CCO acordó que todas las etapas de registro, acopio, síntesis y redacción de las conclusiones, estarían sometidas al escrutinio público, debiendo asegurarse la total apertura y acceso a los datos producidos en el mismo.

Un tema que dividió al CCO fue la observación de los ELA. Para algunos, el hecho de que esta actividad fuera auto-convocada por grupos de ciudadanos abría una incertidumbre en relación con su seguimiento y validación. No obstante, una mayoría de consejeros aprobó la realización de tales encuentros en la medida en que cumpliesen con determinadas condiciones que aseguren su desarrollo de forma transparente, participativa e inclusiva. Además, y siguiendo los estándares internacionales de observación, se decidió que el Consejo realizará una muestra del orden de 7 por ciento de los encuentros locales, sobre los cuales se constituirá presencialmente fiscalizando (en la práctica y por el exponencial número de ELA la fiscalización superó sólo el 1 por ciento). Adicionalmente, se realizó una supervisión ex post, contactando al 5 por ciento de los participantes en los encuentros locales y una Auditoría de actas, de manera de conocer el desarrollo de los encuentros locales en el país.

Otro de los puntos acordados refirió a las medidas para evitar el sesgo político-electoral en la discusión constitucional. Aunque, evidentemente, un debate constitucional ciudadano está atravesado por cuestiones de coyuntura y resulta inevitable la presencia de la agenda de los partidos en la discusión, la preocupación del CCO tenía que ver con establecer condiciones en el debate para garantizar un debate que no sería instrumentalizado por el gobierno o por algún otro sector.

Para los partidos de derecha este punto resultaba crucial. Así, plantearon una serie de medidas referidas a criterios de neutralidad del proceso, donde asignaban un rol central al CCO. Pensaban que las contrataciones de personal y servicios que sean necesarias para el funcionamiento de los Cabildos y otras actividades del CCO, deberían ser hechas de manera independiente del Gobierno (todas las contrataciones deberán ser hechas directamente por el CCO o a través de un órgano público como el Servicio Electoral)⁶⁵.

65 <<https://www.ccoobservadores.cl/acta-sesion-numero-8/#more-675>>.

Otro de los temas que concitó interés de la prensa fue la determinación de quién redactaría en definitiva la «Bases Ciudadanas». El CCO a partir del decreto que señalaba: «Junto con las bases ciudadanas para la nueva constitución, el Consejo de Observadores deberá entregar a la Presidenta de la República un informe que dé cuenta de su tarea», siempre interpretó que era atribución suya la elaboración de este documento. Esto generó alguna polémica en la prensa, y finalmente dicha atribución terminó siendo confirmada por los ministros de las carteras comprometidas y por la propia Presidenta⁶⁶.

Aunque el CCO manifestó una férrea unidad que permitió instalar una imagen de independencia y autonomía en su juicio, por diversas razones dos de sus integrantes renunciaron durante el desarrollo de este proceso⁶⁷. Esto no fue obstáculo, para que el día 16 de enero de 2017 entregara las bases ciudadanas en una ceremonia solemne realizada en el Palacio de la Moneda. En dicho informe se sistematizan las observaciones en los acuerdos del CCO, concluyendo unánimemente en que el proceso de diálogos ciudadanos se desarrolló con «transparencia, participación, inclusión y ausencia de sesgo político»⁶⁸.

6.5. El aporte deliberativo de los diálogos

Uno de los debates generados en la evaluación de este proceso refirió al número de participantes necesarios para poder considerarlo representativo. Particularmente, las editoriales de dos principales periódicos chilenos fueron drásticas al considerarlo un proceso fallido por sólo comprometer la participación de un 2 por ciento del padrón electoral⁶⁹. Sobre este punto, cabe advertir un doble dilema, por un lado, la dificultad de fijar un criterio de participación que evalúe el proceso de diálogos ciudadanos; por otro, la imposibilidad de establecer parámetros de representatividad en un proceso deliberativo voluntario.

66 <<https://www.ccoobservadores.cl/carta-del-ministro-jorge-burgos-al-consejo-ciudadano-de-observadores/>>.

67 José Miguel García Echavarrí y Cecilia Rovaretti.

68 <<https://www.unaconstitucionparachile.cl/Informe-Final-CCO-16-de-enero-de-2017.pdf>>.

69 <<http://impresia.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-07-27&dtB=11-08-2016por ciento200:00:00&PaginaId=3&bodyid=1> y <http://diario.latercera.com/2016/08/09/01/contenido/opinion/11-220841-9-un-proceso-constituyente-fallido.shtml>>.

Sobre lo primero, Chile no cuenta con ninguna experiencia similar. Quizás, lo único parecido son los procesos de consultas indígenas –generadas en el marco del Convenio 169– o el que antecedió a la Ley 20.500 sobre participación ciudadana. Si estas fueran la línea de base a considerar, el número de participantes de los diálogos supera por más de 20 veces las anteriores experiencias de consultas ciudadanas realizadas. Sobre lo segundo, el número de participantes importa, como también importa que haya sido diverso en términos de género, edad, profesión, lugar de residencia. Pero todo esto importa para la generación de una agenda sin excluidos. Será otro el cuerpo encargado de elaborar la constitución, y ahí sí cabrá exigir reglas de representación proporcional.

La experiencia comparada en los procesos constituyentes participativos es útil para abordar esta cuestión del número de participantes. En Brasil (1988), el Congreso constituyente realizó cerca de 400 Encuentros ciudadanos formulando 2400 propuestas. En Colombia (1991) también, en el marco de su Asamblea Constituyente, 1580 mesas generaron 100.000 propuestas. La más reciente experiencia de Islandia (2008), tuvo lugar en el marco de un proceso participativo por internet se realizaron 3600 comentarios, articulados en 300 propuestas (de un poco más de 2.000 usuarios únicos), con más de 40.000 visitantes en la web. Así nos encontramos con mesas de debate y encuentros, consultas vía internet y formulación de propuestas desde la base. En ninguna de estas experiencias la participación supera el 1 por ciento de los ciudadanos.

No obstante, a pesar que el proceso de diálogos puede analizarse en base al número de participantes, este es un enfoque limitado. Los resultados del proceso deben relacionarse también con la receptividad deliberativa que puedan generar, en esto acuerda el informe de la OECD (2017) en sus recomendaciones finales. Esto es, la capacidad que tengan de incorporar nuevos tópicos, o bien dar renovada fuerza a viejos tópicos, en la discusión constitucional. La cual, a lo largo de nuestra historia, siempre se ha configurado de espaldas a la ciudadanía. El valor del debate no reside únicamente en que la opinión ciudadana sea recogida en la propuesta constitucional que va elaborar la Presidenta de la República. El aporte más sustancial de los diálogos se medirá a la larga por su capacidad de incorporar nuevos tópicos en la discusión constitucional y por construir legitimidad desde abajo. Y

esta capacidad no depende sólo del proceso deliberativo, sino también de unas élites que pueden optar por seguir dando la espalda a la crisis de legitimidad imperante o por renovar la democracia, reconociendo que la esfera pública chilena es hoy más amplia y diversa que nunca. Esto permitiría un cambio en relación con la historia chilena previa que, como vimos en el capítulo tres, siempre se ha configurado de espalda a la ciudadanía.

El trabajo realizado por el comité de sistematizadores muestra cierta coherencia temática se genera una interpretación del proceso de deliberación generado en los Diálogos y esta tiene que ver con una cierta coherencia temática en el debate que se desprende de los tópicos más mencionados. El trabajo de este comité pone básicamente el foco en los temas más debatidos, donde se reproducen valores como la justicia, la igualdad y la democracia; derechos como la salud, educación y seguridad social; deberes y responsabilidades como la protección y conservación de la naturaleza; e instituciones como plebiscitos, consultas y otros mecanismos de control a los representantes. En la medida que se progresa en el debate, particularmente en estos temas, y se escala hacia los Cabildos, el nivel de acuerdo supera el 90 por ciento, llegando en ocasiones al cien por ciento.

Por su parte, en el informe del CCO, se establece un importante matiz en la manera en que se articula la deliberación del proceso de diálogos ciudadanos que pone en duda la proyección de los acuerdos de los ELA a los cabildos. Esto es particularmente evidente en materia de derechos, donde si bien, tiende a reproducirse derechos sociales como los más mencionados, claramente los debates no fueron los mismos. Mientras que en los ELA tienden a pugnar varias visiones ideológicas o ciudadana, en los cabildos la discusión reproduce el debate público y expresan las distintas demandas de la elite política o social.

Esto es evidente en el derecho a la educación, por dar un ejemplo, donde mientras en los cabildos este derecho se caracteriza como un derecho social que debe ser proveído por el Estado; en los ELA pugna con otras miradas, como aquellos que consideran que entender un Estado garante educación, no lo transforma como único actor, defendiendo la idea que sean los privados los que también tienen el derecho a impartir educación⁷⁰.

70 <<https://www.unaconstitucionparachile.cl/Informe-Final-CCO-16-de-enero-de-2017.pdf>>.

Esta diversidad de opiniones, generada en los ELA, también se hace nítida en materia de protección al medio ambiente. En los cabildos los acuerdos se orientaron fundamentalmente a considerar la protección del medioambiente, desde la perspectiva del resguardo de los recursos naturales. En los ELA, estas posiciones pugnaban con visiones antropocéntricas que se preocupan por el medioambiente sólo cuando veían afectada la calidad de vida de las personas en criterios de sustentabilidad del medio ambiente.

Por otra parte, mientras los cabildos se concentraron en un debate de básicamente siete derechos, el debate en los ELA extiende el catálogo a más de cuarenta, muchas veces todos ellos interconectados y puesto en perspectiva ciudadana. Así, «la vida» se relaciona con «medio ambiente», «vivienda digna», «transporte», entre otros. Se reflexiona, en derechos como la privacidad e intimidad, del niño, niña o adolescente, la libertades para desarrollar su propio plan de vida, auto determinarse y ejercer su autonomía con responsabilidad, la libertad de conciencia, de expresión, de enseñanza, a la libre iniciativa económica o libre empresa, derecho al trabajo, sindicalización, negociación colectiva, salario equitativo, a la seguridad social, la igualdad ante la ley, a la no discriminación, acceso a la justicia y el debido proceso, igualdad de género, a la cultura, igualdad ante los tributos, integración de la discapacidad, a la participación, a sufragar/votar, a ser elegido en cargos públicos, de reunión pacífica, de petición, a la nacionalidad, a acceso a la información pública, reconocimiento constitucional de los pueblos originarios, a la seguridad y a una vida sin violencia, entre otros⁷¹.

De esta manera, desde la perspectiva del CCO, nos encontramos básicamente con dos procesos de debate a lo menos, uno generado por los ELA, más autónomo y que aporta matices a la deliberación constitucional, y que puede ser identificado con el «ciudadano de a pie». Que no esta tan permeado por la agenda constitucional, que levantan los partidos políticos y los movimiento sociales. Y otro, el generado en los cabildos que centra su mirada en el debate articulado por la élite y que hemos caracterizado en el capítulo tres.

71 <<https://www.unaconstitucionparachile.cl/Informe-Final-CCO-16-de-enero-de-2017.pdf>>.

En definitiva, para entender el carácter deliberativo del proceso, parece fundamental establecer la relación entre el debate de la élite y el aporte que significa estos diálogos ciudadanos. De más está decir, que aunque el informe de Bases Ciudadanas, concentrará la atención en este sentido, la posibilidad de contar con una base de datos abierta a otros análisis concentrará una reflexión inédita en procesos de reemplazo constitucional. Es posible que se genere, en este sentido, un importante debate sobre la interpretación de los diálogos ciudadanos. Debate que sin duda excederá la contingencia política chilena y será enriquecido por la reflexión académica global.

En definitiva, los diálogos ciudadanos pueden ser vistos como un mecanismo ex-antes para evitar que aquellos actores que tengan una agenda predefinida se constituyan como únicos actores del proceso. El hecho que las bases ciudadanas y el proyecto de nueva constitución se articule en base al debate ciudadano supone no sólo un test para determinar el real arraigo de ciertos discursos de cambio y en qué medida las distintas propuestas de cambio constitucional se identifican con el sentir ciudadano; también permite articular reflexiones latentes en la sociedad civil y que hasta este proceso no necesariamente contaba con actores articulados.

Con todo, pensando y recogiendo la experiencia analizada en el capítulo cinco, se hace evidente que el proceso iniciado con los diálogos ciudadanos requiere continuidad en las fases posteriores. Por tanto, resulta auspicioso ver que la reforma al capítulo XV (analizada en el capítulo tres) establece dentro de las materias que debiera regular la ley orgánica constitucional referida a la Convención Constituyente un procedimiento de participación ciudadana. También que el proyecto que elabore finalmente dicha convención tenga que someterse a un referendo ratificatorio. El tiempo dirá si este proceso participativo produce el «giro deliberativo» chileno o es una experiencia más ignorada o instrumentalizada por la élite. El análisis que se presenta a continuación espera dar algunas pistas para anticipar resultados.

CAPÍTULO 7

Hoja de ruta

Finalmente, queremos cerrar esta obra presentando unas reflexiones basadas en el análisis de Chile en perspectiva comparada, a las que añadimos nuestra propuesta de hoja de ruta en torno a: (1) cómo otorgar un marco jurídico adecuado para promover el reemplazo constitucional; (2) qué mecanismo debería conducir dicho replazo; (3) qué mecanismos participativos podrían implementarse durante la constituyente; (4) qué instrumentos de participación debería, a nuestro parecer, incluir la nueva constitución y, finalmente, (5) el aporte que han hecho los diálogos ciudadanos a este proceso.

7.1. ¿Cómo promover el reemplazo constitucional?

La experiencia comparada sugiere la conveniencia de la opción de reemplazo constitucional, especialmente cuando la constitución vigente se ha transformado en una fuente de conflictos recurrente y causa de los crecientes niveles de deslegitimación de las instituciones. Este es el caso de Chile. Por ello, resulta pertinente introducir un mecanismo de reemplazo en el procedimiento de reforma de la actual Constitución, como propuso el gobierno de la Presidenta Bachelet en el proyecto de reforma analizado en el capítulo tres.

La fórmula del reemplazo total ha sido la gran lección de los procesos constituyentes latinoamericanos. Así han procedido Argentina, Uruguay, Colombia y Ecuador, entre otros. El renombrado constitucionalista alemán Böckenforde defiende con entusiasmo la presencia permanente de este mecanismo en la constitución, considerándola una manera de control político de la ciudadanía y un signo de nuevos tiempos del constitucionalismo contemporáneo que ve la democracia como una forma de Estado.

Lo relevante en el caso chileno es que el Congreso logre establecer un acuerdo político en base a la propuesta formulada por el Gobierno. De no ser así, una fórmula alternativa defendida en el capítulo tres es la incorporación de un nuevo capítulo a la Constitución de 1980. De esta forma, se diferenciaría el procedimiento de reforma (capítulo XV) del reemplazo constitucional (capítulo XVI). Esta distinción es, por lo demás, la principal lección extraída del capítulo cuatro de las experiencias de reemplazo constitucional latinoamericano. Adicionar un capítulo de reemplazo a la actual Constitución no afecta ni modifica el procedimiento de reforma que el constituyente reguló en el capítulo XV.

La definición del *quórum* requerido para la aprobación de un capítulo nuevo en la Constitución tiene un antecedente en la Ley de Reforma Constitucional 19.519/1997 que incorporó el Ministerio Público. Al ser un capítulo nuevo, no se encontraba previsto un *quórum* en el artículo 127 (capítulo XV de reforma constitucional), por lo que fue el Congreso quien lo definió (en este caso modificó artículos de los capítulos IV Gobierno, V Congreso y VI Poder Judicial) siguiendo el precedente para aprobar el capítulo del Ministerio Público, fijando un *quórum* de 3/5 para su aprobación.

Siguiendo esta interpretación, para la aprobación del nuevo capítulo de reemplazo constitucional basta con modificar el artículo 32 inc. 4, donde se señala que el Presidente de la República puede convocar a plebiscito en los casos del artículo 128, a lo que habría que agregar la nueva alternativa. Esto requiere, para su modificación, un *quórum* de 3/5. Por tanto, consideramos que el *quórum* requerido para la reforma del nuevo capítulo XVI supone 60 por ciento de los diputados y senadores en ejercicio (inciso 2°, artículo 127).

7.2. ¿Por qué una Asamblea Constituyente es la mejor opción para elaborar una nueva constitución?

Lejos de los temores o expectativas infundadas que sectores a derecha e izquierda del espectro político ponen en la Asamblea Constituyente, tal como hemos expuesto en el capítulo cuatro, en estricto rigor la AC, al igual que el cambio por la vía parlamentaria, es una fórmula representativa, que no supone, por sí sola, participación directa de la ciudadanía. Vale decir, supone la elección de una asamblea al igual

que el Congreso, que tiene la particularidad de que su único fin es la elaboración de una nueva constitución.

Desde nuestro punto de vista, uno de los beneficios de una AC refiere a la posibilidad de organizar un debate público previo basado en las distintas propuestas constitucionales que promueven quienes se postulan para assembleístas. Esto puede y debería ser acompañado, posteriormente, durante la constituyente, por mecanismos que permitan la transparencia, el mayor acceso a la información y la intervención de la ciudadanía en el debate. Pero, insistimos, esto no necesariamente forma parte de la definición de la AC.

Con todo, la idea de que la Convención Constituyente se configure con la presencia de representantes del Congreso, no parece desdibujar necesariamente el carácter proporcional y representativo de una fórmula de reemplazo.

7.3. Mecanismos participativos para el proceso constituyente

En este libro hemos hecho referencia a las particularidades de la participación ciudadana en procesos de reemplazo constitucional, destacando la importancia de añadir una dimensión deliberativa. En el capítulo cinco, distinguimos las experiencias según el momento en que se produjeron. Particularmente, nos detuvimos en el análisis de los países andinos y en las experiencias recientes de Irlanda e Islandia. No obstante, en ninguno de ellos encontramos una regulación que permita establecer mecanismos concretos de participación que pudieran ser propios de los procesos de reemplazo constitucional.

Pese a que una característica común de los procesos latinoamericanos fue establecer regulaciones constitucionales donde las asambleas constituyentes configuran un mecanismo previsto en las constituciones para efectuar procesos de reemplazo constitucional total o significativo, no se establecen en ellas mecanismos participativos adicionales para canalizar la participación ciudadana. Esta reflexión es reconocida en las recientes normativas que han pretendido sistematizar la participación en la elaboración de normas, generalmente vinculadas a la labor legislativa.

Font (2003) sistematiza la normativa participativa presente en varios estatutos de autonomía de la Comunidades Autónomas en España, distinguiendo entre mecanismos de consulta directa a través del voto y mecanismos deliberativos. Estos últimos, «ponen su énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo de los ciudadanos comunes», es decir, «este conjunto de instrumentos intenta combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones», facilitando a la ciudadanía la información y el espacio para que pueda participar en la toma de decisiones públicas. A su vez, dentro de estos mecanismos de deliberación, el autor diferencia aquellos basados solamente en el acceso a la información y la deliberación ciudadana de los instrumentos que, a través de la selección aleatoria de los sujetos (ciudadanos o entidades) –siendo estos una muestra representativa de la sociedad– posibilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (Segura i Renau 2014). Una experiencia de este tipo se dio en el proceso de reforma constitucional implementado en Irlanda en 2014 (Farrell et al. 2017).

Otros mecanismos que podrían ser eficaces para promover la participación ciudadana son las peticiones, tal como se implementaron en casos como el de Brasil o mucho más recientemente en Islandia. Este mecanismo podría permitir a los ciudadanos avalados por un número de firmas presentar propuestas que puedan posteriormente defender en la constituyente (sin derecho a voto, que queda bajo las competencias de la asamblea). Así, no estaría diseñado como un mecanismo de toma directa de decisiones sino de intervención en el debate, forzando a todos los actores involucrados a debatirlo y a los constituyentes a públicamente defender sus posiciones. En cualquier caso, es fundamental que los procesos participativos desarrollados se generen en el marco de reglas claras, públicas, consensuadas y con rendimiento de cuentas.

Resulta auspicioso, en este sentido, que el proyecto de reemplazo presentando por la Presidenta Bachelet contemple la eventual regulación de mecanismos participativos en la ley orgánica constitucional de regle a la Convención Constituyente.

7.4. ¿Qué mecanismos participativos debería incluir la nueva constitución?

Desde la transición a la democracia, en Chile se han presentado varios proyectos al Congreso que pretenden incorporar diversos mecanismos como la iniciativa popular de ley y distintas variantes de referendo. Como lo recomienda el informe de la OECD (2017), el proceso de los diálogos ciudadanos debiera ser un primer paso hacia un Chile más abierto e inclusivo. Así se debiera avanzar en profundizar y fortalecer su institucionalidad participativa. En este sentido nos aventuramos a proponer la incorporación de:

La Iniciativa legislativa popular: en julio del 2007, el gobierno de ese entonces presentó un proyecto de ley para regularla (Boletín n°. 5221-7). Se trataba de una modificación al artículo 65 de la Constitución, que limita la iniciativa de los proyectos de ley a la Cámara de Diputados, el Senado y el Presidente de la República. Con este proyecto se buscaba otorgar la iniciativa también a un grupo de ciudadanos, manteniendo las atribuciones propias de los órganos constitucionales en la tramitación, vale decir, el proyecto de ley se debatiría como cualquier otro (iniciativa indirecta).

Esta reforma constitucional subordina a una Ley Orgánica Constitucional del Congreso los requisitos para ejercer la iniciativa ciudadana, las materias de ley que les serán propias, la admisibilidad y su procedimiento y todas aquellas cuestiones que permitan el ejercicio de este derecho. Por tanto, se trata de una regulación que requiere desarrollo legislativo posterior para que sea efectiva. Nos encontramos entonces ante una etapa inicial del debate. No obstante, en el discurso que antecedió la firma del proyecto de reforma la Presidenta Bachelet señaló que debería establecerse un número bajo de firmas que posibilitara la presentación del mayor número de proyectos ciudadanos (Boletín n°. 5221-7). También se refirió a establecer plazos para la tramitación por el Congreso (habló de seis meses) y que la validación de las firmas fuera competencia del Servicio Electoral.

A nuestro juicio, la aprobación de este proyecto, que no ha logrado superar el primer trámite de discusión desde el 2007 a la fecha, se debe a su difícil anclaje en el modelo institucional chileno. La iniciativa legal es taxativamente entregada a sujetos legitimados: el Presidente

de la República (proyectos) y los parlamentarios (mociones). Ambos sujetos deben restringirse a las materias que la propia Constitución identifica como legales (artículo 63) y las que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 65). Estas materias son, sin duda, las más importantes y comprometen recursos. Si, en el mejor de los casos, a través de la iniciativa legislativa popular se comprendieran materias establecidas en el citado artículo 65 (la carta entregadas de manera exclusiva del Presidente de la República), se generaría con esto un importante cambio en la forma de gobierno, abriéndose una válvula de escape al control férreo de gobierno que supone el actual modelo institucional.

El proyecto de reforma que introduce la iniciativa legislativa popular supone un tímido e insuficiente intento de acercar a la ciudadanía a una participación más directa en temas de interés público. La definición de un mecanismo que cumpla estas expectativas supone reconocer un espacio nuevo de participación dentro del modelo institucional vigente en Chile, este espacio se encuentra, a nuestro juicio, no en el terreno de la iniciativa sino en el de abrogación de la ley.

También podría incluirse la iniciativa legislativa popular directa, que permite a un grupo de ciudadanos presentar propuestas de ley que pueden ser votadas y aprobadas por la ciudadanía. Un número más elevado de firmas (según el modelo suizo o uruguayo) y una regulación que, como la Suiza, permita al parlamento discutir las iniciativas y proponer contrapropuestas sería una gran contribución a acercar las preferencias de ciudadanos y representantes.

La iniciativa popular para abrogar leyes: Una iniciativa popular para abrogar leyes consiste en un mecanismo que permite una facción del cuerpo electoral someter a referendo la derogación de manera total o parcial una ley. Suiza e Italia regulan este mecanismo. En Italia, organizaciones sociales y partidos políticos han promovido esta modalidad de referendo para derogar leyes establecidas por la mayoría parlamentaria. Por eso se trata de un contrapeso notable a la función legislativa ejercida por el Parlamento. También Uruguay reconoce esta figura, siendo el primero en reconocer la iniciativa popular para derogar leyes en Latinoamérica. El artículo 79 de carta

de 1967 señala que el 25 por ciento del total de inscritos habilitados para votar podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referendo contra leyes. El modelo suizo permite vetar una ley antes de que entre en vigor, mientras el italiano permite vetarla posteriormente. Ambos podrían ser incorporados, con una regulación apropiada en cuanto a los procedimientos de activación.

También el artículo 170 de la Constitución colombiana señala que un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral puede solicitar un referendo para abrogar una ley. La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe en este una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral. El artículo 105 de la Constitución de Costa Rica establece un particular mecanismo para derogar leyes mediante referendo, convocado por al menos el 5 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. La Ley 8.492/2006, del 8 de marzo, regula todas las formas de referendo señaladas en la carta fundamental, fijando por ejemplo el carácter vinculante si participa en el resultado más del 30 por ciento del padrón electoral (Soto 2013, 165-169).

Referendo para reformar la constitución y el de especial trascendencia:

La primera de las modalidades, la más antigua y utilizada, tiene que ver con la consulta obligatoria frente a una reforma constitucional. Nos encontramos ante una consulta que dificulta la posibilidad de cambio, ya que no sólo se debe contar con el *quórum* necesario de parlamentarios sino también con una opinión pública sensibilizada con la reforma en cuestión y con voluntad de concurrir a las urnas. Este está regulado en países como Suiza o Bolivia.

El referendo sobre decisiones de especial trascendencia, ha sido debatido en Chile como un mecanismo que permita a la ciudadanía decidir el procedimiento para elaborar una nueva carta fundamental (Garretón 2014, 4). El 15 de abril de 2015 se presentó una moción tendiente a incorporar el plebiscito de especial trascendencia mediante la reforma de los artículos 15 y 32 n.º 4 de la Constitución, patrocinada por un grupo de parlamentarios que se autodenominan

«Bancada Transversal de Diputados y Diputadas por una Asamblea Constituyente»⁷² y por veinticinco constitucionalistas que trabajan en el movimiento «Marca AC»⁷³.

La reforma propuesta persigue modificar el carácter acotado que tiene el plebiscito nacional en la constitución chilena vigente. Esta fórmula, como vimos en el capítulo tres, no opera frente a cualquier materia de relevancia nacional que la ciudadanía o que algún poder del Estado quiera promover, sino que se establece frente a un supuesto de conflictos entre los órganos co-legisladores durante el proceso de tramitación de una reforma constitucional. Nos encontramos frente a un supuesto de conflicto que nunca se ha dado y de difícil operatoria.

Referendo Revocatorio: Otro mecanismo de democracia directa que reconocen las constituciones latinoamericanas es la revocatoria de mandato o referendo revocatorio. Consiste básicamente en la facultad de dejar sin efecto el nombramiento del titular de un cargo de elección popular mediante consulta directa a la ciudadanía. En la generalidad de los casos esta fórmula participativa se encuentra en América limitada al ámbito regional o local, salvo en los casos de Bolivia, Ecuador, Venezuela, que sí lo contemplan a nivel nacional (Welp y Serdült 2014). En Chile esta es una institución que ha cobrado cierta notoriedad, al ser propuesto como fórmula por el actual Presidente del Senado Ricardo Lagos Weber en su discurso de asunción en el cargo, en marzo de 2016, generando un incipiente debate sobre el tema⁷⁴. Nuestra propuesta apunta a regularlo muy específicamente, incorporando otros mecanismos complementarios que impidan su utilización electoralista por parte de los partidos políticos, como ha mostrado la reciente investigación comparada (Welp y Serdült 2014).

72 Compuesta por los Diputados: Sergio Aguiló, Jenny Álvarez, Claudio Arriagada, Gabriel Boric, Karol Cariola, Lautaro Carmona, Daniella Cicardini, Maya Fernández, Iván Fuentes, Cristina Girardi, Hugo Gutiérrez, Marcela Hernando, Jorge Insunza, Giorgio Jackson, Luis Lemus, Daniel Melo, Vlado Mirosevic, Manuel Monsalve, Daniel Núñez, Clemira Pacheco, Denise Pascal, Roberto Poblete, Yasna Provoste, Gaspar Rivas, Alberto Robles, Luis Rocafull, Raúl Saldivar, Leonardo Soto, Guillermo Teillier y Camila Vallejo.

73 <<http://www.marcaac.cl/site/>>.

74 <<http://bit.ly/2vk3W3z>>

Otro mecanismo que podría considerarse es la **audiencia pública**. La audiencia pública consiste en la apertura de un periodo de tiempo –en la fase de elaboración de normativa– en el que se permite que los ciudadanos participen aportando su opinión, las que deberán ser ponderadas por los representantes encargados de elaborar la normativa.

Los **referendos financiero** regulados en Suiza para que los cantones pasen por una instancia de consulta popular antes de emprender inversiones por montos elevados también pueden operar como mecanismos de control y acercamiento de preferencias, que incentiven a la ciudadanía a mantenerse informada y a los políticos a rendir cuentas y participar del debate público. En este y todos los mecanismos mencionados, debería regularse y obligarse la organización de debates públicos.

7.5. ¿Qué aportan los diálogos ciudadanos?

En los diálogos ciudadanos se pueden identificar al menos cuatro objetivos: convencer a la clase política de que es ineludible cambiar la constitución o de que esto va a ocurrir aun a su pesar, y por tanto deben participar; fortalecer esta convicción en la ciudadanía (que según las encuestas, está mayoritariamente convencida de la necesidad del cambio); renovar la democracia chilena impulsando nuevas formas de participación, lo que hemos llamado «el giro deliberativo chileno» (que de momento es una apuesta, más que un hecho) y acercar ciudadanos y representantes, induciendo a los últimos a considerar y discutir los argumentos de los primeros.

Los dos primeros objetivos se han logrado. Inesperadamente, el sector más reactivo a la discusión, la derecha chilena, participó activamente e incluso elaboró más de 80 propuestas para cambiar la constitución vigente. Con todo un nuevo actor se hace presente. El ciudadano «de a pie», históricamente ausente de las discusiones constitucionales. Así la perspectiva ciudadana no sólo es incorporada al debate sino que también es sistematizada para ser objeto de estudio escrupuloso por los académicos de todo el mundo.

La experiencia de participación implementada en Chile a través de los «diálogos ciudadanos» ofrece una oportunidad única para el análisis, ya que es la primera en su tipo registrada sistemáticamente. Su

estudio contribuirá a superar el déficit observado en las investigaciones sobre el tema, concentrados básicamente en los mecanismos de ratificación por vía de referendos y su incidencia en la legitimación del texto constitucional. Este enfoque ha dejado fuera del análisis otras fórmulas de participación, deliberativas presuponiendo que, o bien, son instrumentalizadas por el poder político o que su carácter es estrictamente simbólico y no tienen incidencia alguna.

La sistematización de los «diálogos ciudadanos» permitirá profundizar en el significado de la participación constitucional, diferenciándola de la generada en el ámbito de la elaboración de leyes y el de la gestión pública. Permitirá profundizar en la «receptibilidad deliberativa» y la medida en que iniciativas como esta contribuyen a la formación cívica y a la confianza en las instituciones como anticipaba Hyden (2001) o Moehler (2008) en relación a los procesos constituyentes africanos.

Los diálogos también contribuirán a la definición de los factores que motivan la participación de la ciudadanía en estos procesos de consulta. Este es un tópico recurrente en los estudios sobre los reemplazos constitucionales (Ginsburg, Elkins, Blount 2009). La experiencia chilena nos evidencia que la incidencia directa en el resultado del texto constitucional no es el único factor que motiva la participación. Los encuentros auto-convocados dan cuenta de una dimensión subjetiva digna de ser considerada, donde la posibilidad de apropiarse de un debate constitucional considerado como distante o inalcanzable, puede llegar a motivar a personas que frecuentemente no participan en las elecciones de representantes. Así, el debate constitucional puede tener un efecto de reencantar a los participantes con el debate público, que deberá ser rigurosamente trabajado, si se quiere que este ánimo contribuya a la legitimación del sistema en su conjunto a través del proceso de reemplazo constitucional.

Por lo pronto, la manera en que las personas definen sus preferencias constitucionales parece ser compleja y diferenciada. Así, por ejemplo, en el ámbito de los derechos podemos observar distintas maneras de aproximación. Los conflictos judicializados parecen sensibilizar la opinión de la ciudadanía en materia ambiental. Mientras que en lo referente a la salud, lo determinante es la experiencia puntual derivada de la atención recibida en los servicios de públicos o privados. En educación, la agenda del movimiento estudiantil, los encuadres

generados por la doctrina y las propuestas de los partidos determinan la opinión de la ciudadanía. Los «diálogos ciudadanos» anticipan un tramado complejo en esto que llamamos discusión constitucional.

En cuanto a los últimos dos objetivos que planteamos: el giro deliberativo y el incremento en la calidad y cantidad de la participación en Chile, no dependen exclusivamente del proceso de los «diálogos ciudadanos», sino también del futuro de la constitución y del comportamiento de los distintos actores. Esperamos que el entusiasmo ciudadano percibido en este proceso animará a los actores políticos y sociales en insistir en este camino de la deliberación, mediante fórmulas insospechadas.

Con todo, pensamos que el debate académico cumple un rol relevante en activar este camino. La comprensión de que los procesos descritos no responden únicamente a los conflictos coyunturales sino a tendencias globales, es justamente la tarea de los investigadores.

En este sentido, la tendencia global a incorporar mecanismos e instancias de participación ciudadana en las grandes decisiones que toman los Estados ha tenido una clara repercusión en los procesos de reemplazo constitucional. Estos no pueden entenderse sin un sistemático diálogo con la ciudadanía. El proceso chileno ha contribuido claramente a subir el estándar de esta participación.

La experiencia de los diálogos ciudadanos nos llama a vincular desde un inicio las agendas de cambio constitucional elaboradas por la élite (política o social) con la opinión de la ciudadanía. Este proceso podrá enriquecer la calidad de la deliberación que se desarrollará posteriormente y permitir la articulación de actores muchas veces invisibilizados por la contingencia política.

En este sentido esperamos que este trabajo sea el inicio de otros que se animen a la investigación interdisciplinaria y intercontinental. La envergadura de los procesos sociales que hoy vive el mundo, lo amerita.

Referencias Bibliográficas

- ACKERMAN, BRUCE (1991). *We the people: foundations*. Cambridge, Harvard University Press.
- ACKERMAN, BRUCE y KATYAL, NEAL (1995). «Our Unconventional», *University of Chicago Law Review* (nº. 62), pp. 478-577.
- AGUILAR, OSCAR (1977). *La Constitución de 1949*. San José: Editorial Costa Rica.
- AGUILERA, CAROLINA (2007). «Participación ciudadana en el Gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales», en *América Latina Hoy*, 46, pp. 119-143.
- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL (1992). «Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* nº 11, enero-abril.
- ALTMAN Y OTROS (2014). «Municipalidades, Ciudadanos y Democracia Directa en Chile: esbozos de una relación fluida», Lissidini, Alicia, Welp, Yanina, Zovatto, Daniel (Compiladores), en *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, nº. 705, pp. 195-237.
- ALTMAN, DAVID (2008). «Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results», *Swiss Political Science Review* (14, nº. 3), pp. 483-520.
- ALTMAN, DAVID (2010). «Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?». *Perfiles Latinoamericanos*, enero-junio, 9-34.
- ANDOLINA, ROBERT (2003). «Assembly and Indigenous Movement in Ecuador», *Journal of Latin American Studies* (nº. 35, Issue 04, November), pp. 721-750.
- ANDRADE, CARLOS (2002). *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*. Santiago: Colección Tratados, Editorial Jurídica.
- ARATO, ANDREW (1995-1996). «Forms of Constitution Making and Theories of Democracy», *Cardozo Law Review* 17, pp. 191-231.
- ARRIAGADA, GENARO (1974). *De la vía chilena a la vía insurreccional*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- ARRIAGADA, GENARO, BURGOS, JORGE y WALKER, IGNACIO (2017). *Sobre derechos, deberes y poder. Una nueva constitución para Chile*. Santiago: Uqbar Editores.

- ATRIA, FERNANDO (2013a). *La Constitución tramposa*. Santiago: LOM ediciones.
- ATRIA, F. (2013b). «La Constitución Incorregible», Punto Final, edición n.º. 784, 28 de junio, fecha de consulta: 3 de octubre de 2013. Disponible en: <<http://www.puntofinal.cl/784/atria784.php>>.
- ATRIA, F. (2013c). «El problema constitucional tendrá que resolverse por las buenas o por las malas», fecha de consulta: 3 de octubre de 2013. Disponible en: <<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/04/23/el-problema-constitucional-tendra-que-resolverse-por-las-buenas-o-por-las-malas/#print-compact>>.
- AUER, ANDREAS (2007). «National Referendums in the Process of European Integration : Time for Changein». Anneli Albi/Jacques Ziller (ed.) *The European Constitution and National Constitutions : Ratification and Beyond*. Netherlands: Kluwer, 261-271.
- BACHELET, MICHELLE (2013). Programa de Gobierno 2014-2018, p. 35, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2013. <Disponible en: <http://michellebachelet.cl/michelle-bachelet-presenta-programa-de-gobierno-con-enfasis-en-una-reforma-estructural-la-educacion/>>.
- BALKIN, JACK M. (2004). «Digital Speech and Democratic Culture: A Theory of Freedom of Expression for the Information Society», 79 N.Y.U. L. Rev., 1-54.
- BARROS, R. (2002). *Constitutionalism and dictatorship*. Nueva York: Cambridge University Press.
- BASABE SERRANO, SANTIAGO (2009). «Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas». *Revista de Ciencia Política*, vol. 29 n.º. 2, pp. 381-406.
- BELLANGER, FRANÇOIS (2001). «Révision totale et partielle de la Constitution fédérale», en Thürer, Daniel, Jean-François Aubert y Jörg.
- BJORKLUND, TOR (1982). «The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed?», *Scandinavian Political Studies*, 5(3), 237-260.
- BOBBIO, NORBERTO (1985). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BÖCKENFÖRDE, ERNST WOLFGANG (2000). *Estudio sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Madrid: Editorial Trotta.
- BONAVIDES, P. (2001). *Teoría Constitucional da Democracia Participativa*. Brasil: PC Editorial Ltda.
- BOWLER, SHAUN; DONOVAN, TODD AND TOLBERT, CAROLINE (1998). *Citizens as legislators: direct democracy in the United States*. Columbus: Ohio State University Press.
- BOWMAN, KIRK (2002). *Militarization, Democracy, and Development: the perils of praetorianism in Latin America*. Pennsylvania State: University Press.
- BREUER, ANITA & WELP, YANINA (Eds.) (2014). *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America: Opportunities and Risks*. UK: Routledge.

- BREWER-CARÍAS, ALAN (2009). «Reforma constitucional, Asamblea Nacional Constituyente y control judicial contencioso administrativo. El caso de Honduras (2009) y el antecedente venezolano (1999)», *Estudios Constitucionales* (Año 7, n.º. 2), pp. 317-353.
- BREWER-CARÍAS, ALAN R. (1999). «El desequilibrio entre soberanía popular y supremacía constitucional y la salida constituyente en Venezuela en 1999». *Revista Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.º. 3, 31-56.
- BUCHANAN, J. M. y TULLOCK, G. (1962). *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*. The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- BUSTAMANTE, GONZALO y SAZO, DIEGO (editores). (2016). *Democracia y poder constituyente*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- BURDEAU, GEORGES (1981). *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Madrid: Editorial Nacional.
- CAMERON, MAXWELL (2013). *Strong Constitutions: Social-Cognitive Origins of the Separation of Powers*. New York: Oxford University Press.
- CAMERON, MAXWELL A.; ERIC HERSHBERG and KENNETH E. SHARPE (Eds.) (2012). *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*. (Edited by). New York: Palgrave-Macmillan, 2012.
- CAREY, J. (2009). «Does It Matter How a Constitution Is Created? In: Barany, Zoltan & Moser, Robert. *Is democracy exportable?*». Cambridge: Cambridge University Press.
- CARRÉ DE MALBERG, R. (1998). *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica-UNAM.
- CASTELLÀ, JOSEP MARÍA (2001). *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública*. Barcelona: Cedecs, Estudios constitucionales y políticos.
- CASTELLÀ, JOSEP MARÍA (2013). «Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿Es admisible constitucionalmente un tertium genus entre referéndum e instituciones de participación ciudadana?», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, ISSN 1133-4797, n.º. Extra 14, 121-155.
- CASTIGLIONI, R., & ROVIRA KALTWASSER, C. (2016). «Introduction. Challenges to Political Representation in Contemporary Chile». *Journal Of Politics In Latin America*, 8 (3), 3-24.
- CASTRO, CELSO (2000). «The Military and Politics in Brazil: 1964-2000», University of Oxford Centre for Brazilian Studies, Working Paper Series.
- CENTRO CARTER (2008). «Informe final sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador» 05 de Septiembre de 2008». Quito, Ecuador.
- CEP (Centro de Estudios Públicos) (2015). «Diálogos Constitucionales» (Santiago, CEP).
- CEP (Centro de Estudios Públicos) (2016). «Propuestas Constitucionales» (Santiago, CEP).

- CHERESKY, ISIDORO (2015). *El nuevo rostro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CHIA, EDUARDO y QUEZADA, FLAVIO (Eds.) (2016). *Propuestas para una nueva constitución* (originada en democracia). Santiago: Instituto Igualdad, Facultad de Derecho Universidad de Chile y Friedrich Ebert-Stiftung.
- CHRUSCIAK, R. (2007). «The Small Constitution of 1992», *Przegląd Sejmowy* (*The Sejm Review*), 5 (82), pages: 89-110.
- COHEN, J. (1997). «Deliberation and democratic legitimacy». In: J. Bohman & W. Rehg (Eds.), *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*, pp. 67-92. Cambridge, Massachusetts, London: The MIT Press.
- COLOMER, JOSEP M. y MARGOT PASCUAL (1994). «The Polish Games of Transition», *Communist and Post-Communist Studies* 27(3) 275-294.
- COLOMER, JOSEPH M. (1994). «Teorías de la transición», *Revista de Estudios políticos* n.º. 86, oct.-dic.
- CONTIADES, X. y FOTIADOU, A. (2017). *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*. Routledge.
- CORDERO CARRAFFA, CARLOS (2005). «La representación en la asamblea constituyente» en Corte Nacional Electoral Bolivia (ed.) *Cuaderno de Análisis e Investigación* n.º. 6. La Paz: Weinberg.
- CORVALÁN, ALEJANDRO y PAULO COX. (2013). «Class-Biased Electoral Participation: the Youth Vote in Chile», *Latin American Politics and Society* 55 (3), 47-68.
- CRISTI, RENATO (2011). *El pensamiento político de Jaime Guzmán, autoridad y libertad*. Santiago: LOM ediciones, Serie Republicana.
- CRISTI, RENATO y CARLOS RUIZ (1994). *El pensamiento conservador en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- CUESTA LÓPEZ, VÍCTOR (2008). *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en Democracia Constitucional*, López Aguilar, Juan Francisco. Pamplona: Editorial Aranzadi S.A.
- DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, ANDRÉS (1992). «¿Del bipartidismo a un nuevo sistema de partidos? Crisis, constituyente y reconstrucción de un orden político democrático en Colombia», *América Latina Hoy* 3, pp. 35-42.
- DE LA FUENTE JERIA, JOSÉ (2010) «El difícil parto de otra democracia: la Asamblea Constituyente de Bolivia». *Latin American Research Review*, vol. 45, 5-26.
- DRYZEK, JOHN S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- ELSTER, J., OFFE, C. AND PREUSS, U.K. (1998) *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. New York: Cambridge University Press.
- ELSTER, JON (1995). «Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process», *Duke Law Journal*, vol. 45, n.º. 2, pp. 364-396.

- ENSALACO, MARK (1994). «In with the New, Out with the Old? The Democratising Impact of Constitutional Reform in Chile», *Journal of Latin American Studies*, vol 26, nº2 (409-429).
- EVANS, ENRIQUE (1986). *Los derechos constitucionales*, tomo II. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Facultad de Derecho (2015). «Una gran conversación por Chile. Proceso constituyente y nueva constitución política». Disponible en <<http://www.uchile.cl/publicaciones/118205/proceso-constituyente-y-nueva-constitucion-politica>>.
- FARRELL, D.; HARRIS, CLODAGH y SUITER, JANE (2017). «Bringing People into the heart of constitutional design», en edited by Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou, *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*. UK: Routledge.
- FAÚNDEZ, JULIO (1992). *Izquierdas y Democracias en Chile, 1932-1971*. Santiago: Ediciones BAT.
- FERRERO C., RAÚL (2001). *Perú, Secuestro y rescate de la democracia (1992-2000)*. Universidad de Salamanca. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- FIGUEIREDO, M. (2008). «La Evolución Político-Constitucional de Brasil», *Revista de Estudios Constitucionales* (Año 6, nº. 2), pp. 210-238.
- FONT, JOAN (2003) «Nuevos mecanismos participativas y democracia participativo», en Jornadas sobre democracia participativa <http://www.partheartuz.org/textos_programas_03-04/joan_font.pdf>.
- FIORAVANTI, MAURIZIO (2001). *Constitución, de la antigüedad hasta nuestros días*, Trotta.
- FLOWERAKER, JOE y LANDMAN, TODD (2000). *Citizen Rights and Social Movements, a Comparative Statistical Analysis*. Oxford: University Press.
- FUENTES, CLAUDIO y JOIGNANT, ALFREDO (eds.) (2015). *La solución constitucional, plebiscitos, asambleas, congresos, sorteos y mecanismos híbridos*. Santiago: Catalonia.
- FUENTES, MARIO (2008). «Análisis de las reformas políticas en Guatemala», en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coordinadores): *Reformas políticas y electoral en América latina 1978-2007* (México, Universidad Nacional Autónoma, IDEA Internacional e Instituto de Investigaciones Jurídicas, nº. 418), pp. 571-621.
- GAMBLE, BARBARA (1997). «Putting Civil Rights to a popular vote», *American Journal of Political Science*, vol. 41, nº. 1, pp. 245-269.
- GARCÍA-GUADILLA, MARIA PILAR y HURTADO, MÓNICA (2000). «Participation and Constitution Making in Colombia and Venezuela: enlarging the scope of democracy?», paper prepared for the XXII Congreso internacional de Latin American Studies Association (LASA), Miami, FL, Marzo 16-18.
- GARCÍA, PATRICIO (2016). «Asamblea Constituyente y Nueva Constitución Política de Colombia: entre la esperanza, la reforma y la continuidad del conflicto

- interno», en Quiero, F. y Gajardo, J. (comp.) *Por una asamblea constituyente. Mecanismos, procesos y contenidos para una nueva constitución*. ICAL-CLACSO.
- GARGARELLA, ROBERTO (2015). «El nuevo constitucionalismo latinoamericano», *Estudios Sociales*, año XXV n°. 48, pp. 169 - 172.
- GARRET, ELIZABETH (2004). «Democracy in the Wake of the California Recall», 153 *U. Pa. L. Rev.* 239.
- GARRETÓN, MANUEL A., CRUZ, MARÍA A., y AGUIRRE, FÉLIX (2012). «La experiencia de los consejos asesores presidenciales en Chile y la construcción de los problemas públicos». México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista mexicana de Sociología* 74, n°. 2 (abril-junio, 2012), 303-340.
- GARRETÓN, MANUEL A. (1994). «Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena», *Revista de Ciencia Política*.
- GERBER, ELISABETH (1999). *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*. Princeton: Princeton University Press.
- GETTY, J ARCH (1991). «State and Society under Stalin: Constitutions and Elections in the 1930s». *Slavic Review* 50(1), 18-35.
- GHAI, Y. (2006). The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making. International IDEA Available at HYPERLINK <http://www.constitutionnet.org/files/the_role_of_constituent_assemblies_-_final_yg_-_200606.pdf>http://www.constitutionnet.org/files/the_role_of_constituent_assemblies_-_final_yg_-_200606.pdf>.
- GINSBURG, T. y SIMPSON, A. (2013). *Constitutions in Authoritarian Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GINSBURG, T., ELKINS, Z., y BLOUNT, J. (2008). «The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval». *Temple Law Review*, 81(2), pp. 361-382.
- GINSBURG, T., ELKINS, Z., y BLOUNT, J. (2009). «Does the Process of Constitution-Making Matter?». *The Annual Review of Law and Social Science* n°. 5, pp 201-23.
- GINSBURG, TOM, ELKINS, ZACHARY y MELTON, JAMES (2008). «The Lifespan of Written Constitutions», paper prepared for World Justice Forum, Viena, Julio 2-5.
- GOMES, SANDRA (2006). «O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)», *DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro*, vol. 49, n°. 1, pp. 193-224.
- GÓMEZ CALCAÑO, LUIS (2000). «Sociedad civil y proceso constituyente en Venezuela: encuentros y rivalidades», paper prepared for the XXII Congreso internacional de Latin American Studies Association (LASA), Miami, FL, Marzo 16-18.
- GÓMEZ, J. (2012). «Reformas inconstitucionales a la constitución: ¿un caso agravado de la tensión entre la democracia y el constitucionalismo?», *Análisis Político* (Bogotá, n°. 75, mayo-agosto), pp. 67-88.

- GUASTINI, RICCARDO (2001). *Estudios de Teoría Constitucional*. México: Doctrina Jurídica Contemporánea, UNAM.
- HAYEK, FRIEDRICH. (1975). *Los fundamentos de la libertad*. Madrid: Unión Editorial S.A.
- HYDEN, GORAN (2001). «Constitution-making and Democratisation in Africa.» *In Constitution-making and Democratisation in Africa*, ed. G. Hyden and D. Venter. Pretoria, South Africa: Africa Institute of South Africa, 202-220.
- HEISS CLAUDIA (2016). «Soberanía popular y “momento constituyente” en el debate sobre cambio constitucional en Chile». *Anales de la Universidad de Chile*. Séptima serie, n.º. 10, pp. 109-125.
- _____. (2015). «Procedimiento democrático, institucional y participativo». Comentarios. En E. Chia & F. Quezada (Eds.), *Propuestas para una nueva Constitución (creada en democracia)*, pp. 61-66. Santiago: Instituto Igualdad; Facultad de Derecho Universidad de Chile; Friedrich Ebert-Stiftung.
- HEISS, CLAUDIA y NAVIA, PATRICIO (2007). «You Win Some, You Lose Some: Constitutional Reforms in Chile's Transition to Democracy», *Latin American Politics and Society*, vol. 49, issue 3.
- HUNEUS, CARLOS (2006). «La necesidad de reforma electoral», en *La reforma al sistema Binominal en Chile, propuestas para el debate*, compilado por Carlos Huneeus. Santiago: Catalonia. IDEA (2008) *Handbook of Direct Democracy*. Handbook Series International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- JASIEWICZ, KRZYSZTOF (2000). «Dead ends and new beginnings: the quest for a procedural republic in Poland», *Communist and Post-Communist Studies* 33. 101-122.
- JIMÉNEZ MARTÍN, CAROLINA (2006). «Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa», *Análisis Político*, n.º. 58.
- JOCELYN HOLT, ALFREDO (1997). *El Peso de la Noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*. Santiago: Editorial Planeta.
- _____. (2012). «Asamblea constituyente: dudosa», [Diario *La Tercera*, 1º de septiembre, ver: <<http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2012/09/895-481093-9-asamblea-constituyente-dudosa.shtml>>].
- KARL, TERRY LYNN (1990). «Dilemmas of Democratization in Latin America». *Comparative Politics* (23), pp. 1-21.
- KAUFMANN, BRUNO y WATERS, M. DANE (2004). *Direct Democracy in Europe*. Durham, North Carolina: IRI, Carolina Academic Press,
- KENNETH, MORRIS (2010). *Unfinished Revolution Daniel Ortega and Nicaragua's Struggle for Liberation*, Published by Lawrence Hill Books. Chicago: Review Press.
- KLUTH, ANDREAS (2011). «The people's will, a special report on democracy in California», *The Economist*, 23 abril, pág. 7.
- KRIESI, HANSPETER (2008). *Direct democratic choice, the Swiss Experience*, Lanham Lexington Books.

- LAARIOS, MARÍA JESÚS (2003). *La participación en la elaboración de la ley*. Madrid: Congreso de Diputados.
- LAZARTE, JORGE (2008). «La Asamblea Constituyente de Bolivia: de la oportunidad a la amenaza», *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Cuestiones del tiempo presente, 2008, [En línea] URL: <<http://nuevomundo.revues.org/42663>>. Last visit: 18 July, 2011.
- _____. (2008). «Reforma electoral en Bolivia», en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coordinadores) *Reformas políticas y electorales en América latina 1978-2007* (México, Universidad Nacional Autónoma, IDEA Internacional e Instituto de Investigaciones Jurídicas, n.º. 418), pp. 265-314.
- LINZ and STEPAN (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LINZ, JUAN. (1990). «Transiciones a la democracia», *REIS* n.º. 51: 7-34.
- LISSIDINI, A. (2015). «Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos», Disponible en <<http://nuso.org/>> (visitado el 15 de abril de 2016).
- _____. (1998). «Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay», *Perfiles Latinoamericanos* 12, pp. 169-200.
- LISSIDINI, ALICIA; WELP, YANINA y ZOVATTO, DANIEL (Eds.) (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- _____. (Eds.) (2014). *Democracias en Movimiento*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- LISOVSKY, MAURICIO e ILIONA SZABÓ DE CARVALHO (2008). «El referéndum sobre las armas en Brasil: el elector como víctima virtual», en Cámara de Comercio de Bogotá, *Perspectivas y enfoques sobre percepción de seguridad ciudadana*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, pp. 67-85.
- LOCKE, JOHN (1690). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- LOEWENSTEIN, K. (1949). «La “presidencia” fuera de los Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones políticas)». *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, n.º. 5, Mayo-Agosto, pp. 15-64.
- _____. (1983). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- LÓPEZ BASAGUREN, ALBERTO (2013). «La participación ciudadana en el proceso de decisión institucional en un ámbito (cuasi) regional: Análisis de la Norma Foral 1/2010, de 8 de Julio, del territorio histórico de Guipúzcoa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º. Extra 14: 343-360.
- LÓPEZ MAYA, MARGARITA; GÓMEZ CALCAGNO, LUIS y MAINGON, THAIS (1989). *De Punto Fijo al Pacto Social: Acuerdo y hegemonía en Venezuela (1958-1985)*. Caracas: Universidad Central de Venezuela y Fondo Editorial Acta Científica Venezolana.

- MAINGON, THAIS; PÉREZ BARALT, CARMEN y SONNTAG, HEINZ (2000). «La batalla por una nueva Constitución para Venezuela», en *Revista Mexicana de Sociología* vol. 62, n° 4 (oct-dec), pp. 91-124.
- MASSAL, JULIE (2012). «El cambio constitucional ¿factor de democratización?», *Análisis Político* (Bogotá, n° 75, mayo-agosto), pp. 29-45.
- MASSÜGER, NINA y WELP, YANINA (2013). «Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador», in *Constitution-Making and Popular Participation*, Méndez, F. and Wheatley, J. (eds.). UK: Ashgate.
- MATEUCCI, NICOLA (2010). *Organización del poder y libertad, historia del constitucionalismo moderno*. Madrid: Editorial Trotta.
- MAYOL, ALBERTO (2012). *El derrumbe del modelo*. Santiago: LOM ediciones.
- MAYOL, ALBERTO y AZÓCAR, CARLA (2011). «Dimensión de lo público. Sociedad y Estado, Politización del malestar, movilización social y transformación ideológica: el caso Chile 2011», *Polis*, 30, pp. 1-19.
- MAYORGA UGARTE, FERNANDO (2006). «Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia», *Colombia Internacional*, 64, pp. 50-67.
- MCQUAID, DAVID (1991). «The Parliamentary Elections: a Postmortem», *Report on Eastern Europe*, nov. 8.
- MÉNDEZ, F., MÉNDEZ, M. y TRIGA, V. (2014). *The European referendum revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MÉNDEZ, FERNANDO y WHEATLEY, JONATHAN (eds) (2013). *Constitution-Making and Popular Participation*. UK: Ashgate.
- MERCIER, ANNE-CÉCILE (2003). «Le Référendum d'initiative populaire: un traitmé connu du génie de Condorcet» (P.U.F., *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 55), pp. 483- 512.
- MOEHLER, DEVRA C. (2008). *Distrusting Democrats: Outcomes of Participatory Constitution Making*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- MOULIAN, TOMÁS y GARRETÓN, MANUEL ANTONIO (1983). *La Unidad Popular y el conflicto político en Chile*. Santiago: Ediciones Minga.
- MUNCK, GERARDO L. and SKALNIK LEFF, CAROL (1997). «Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in Comparative Perspective», *Comparative Politics*, vol. 29, n° 3, *Transitions to Democracy: A Special Issue in Memory of Dankwart A. Rustow*, pp. 343-362.
- MUÑOZ, FERNANDO (2013a). «Asamblea Constituyente: respondiendo algunas críticas», Elmostrador.cl, 30 de Abril, en HYPERLINK <<http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/04/30/asamblea-constituyente-respondiendo-algunas-criticas>><http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/04/30/asamblea-constituyente-respondiendo-algunas-criticas>>.
- _____. (2013b). «Chile es una república democrática: la asamblea constituyente como salida a la cuestión constitucional», en *Anuario de Derecho Público 2013*. Universidad Diego Portales, Ediciones UDP, pp. 70-94.

- _____ (2016). *Hegemonía y nueva constitución, dominación, subalternidad y proceso constituyente*. Santiago: Ediciones UACH.
- NEGRETTO, G. (2013). *Making Constitutions. Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- NEGRETTO, GABRIEL L. (1999). «Constitution-Making and Institutional Design. The Transformations of Presidentialism in Argentina». *European Journal of Sociology* 40, n.º. 2, 1999, 193-232.
- NEIDHART, LEONHARD (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Berne, A. Francke Verlag; Nogueira 1998 / 2005 / 2009.
- NOGUEIRA, HUMBERTO (1994). «El gobierno regional en Chile y la experiencia comparativa». Santiago: Cuadernos universitarios, Serie Debates, Universidad Nacional Andrés Bello.
- _____ (1998). *Un modelo de Estado unitario descentralizado administrativa y políticamente para Chile: reflexiones prospectivas de los gobiernos regionales a mediano plazo. Reflexión y análisis sobre el proceso de descentralización en Chile*. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio del Interior-Subdere y PNUD.
- _____ (2008). «Informe a la Comisión Especial de Modernización del Régimen Político Chileno sobre Perfeccionamiento del Sistema Constitucional, con especial énfasis en el tipo de Gobierno» (Santiago, *Estudios Constitucionales*, Año 6, n.º. 2), pp. 503-525.
- NOHLEN, DIETER (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Universidad Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica.
- NOLTE, D. (2011). *Reformas Constitucionales en América Latina en Perspectiva Comparada: La Influencia de Factores Institucionales*. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies.
- NOLTE, DETLEF y SCHILLING-VACAFLOR, ALMUT (eds.) (2012). *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*. Oxon/New York: Ashgate.
- OECD (2017). «Scan Report On The Citizen Participation In The Constitutional Process», *Public Governance Reviews*.
- O'DONNELL, GUILLERMO, SCHMITTER, P. y WHITEHEAD, L. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- ORÓSTICA, AMARO (2013) «El nudo gordiano del cambio constitucional», Elmostrador.cl, 14 de Junio, fecha de consulta: 3 de octubre de 2013. Disponible en: <<http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/06/14/el-nudo-gordiano-del-cambio-constitucional/>>.
- ORTIZ CRESPO, SANTIAGO (2008). «Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional». *Iconos* 32, 13-17.

- ORTIZ LEMOS, A. *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana*. Quito: FLACSO, 2013.
- _____. «Sociedad civil y revolución Ciudadana en Ecuador», *Revista Mexicana de Sociología* 76 (4), 583-612, 2014.
- OSIATYŃSKI, WIKTOR (1997). «A Brief History of the Constitution», *East European Constitutional Review*. Vol. 6, 66-76.
- OSUNA, N., SIERRA, H. y ESTRADA, J. (2000). «La Constitución Colombiana de 1991», en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (Coordinadores): *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, Cámara de Diputados, LVII legislatura. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 261-277.
- PAGE, B.I.; SHAPIRO, R. Y. (1983). «Effects of public opinion on policy». *Am. Polit. I Sci. Rev.* 1983, 77, 175-190.
- PAINE, THOMAS (1986). *Los derechos del hombre*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PAPADOPOULOS, YANNIS (1995). «Analysys of Functions and Disfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives», in *Politics & Society*. Vol 23, nº4, 421-448.
- PATEMAN, CAROLE (2012). «Participatory Democracy Revisited», *Perspectives on Politics*, vol. 10 (1), 7-20.
- PÉREZ LOOSE, HERNÁN (2009). «Ecuador y su metamorfosis constitucional» en Serna de la Garza, José (coord.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 225-261.
- PEÑA Y LILLO, JULIO (2009). «Procesos constituyentes en el mundo andino. Bolivia y Ecuador en perspectiva comparada», *Revista OSAL*. Buenos Aires: CLACSO, Abril, Año X, nº. 25, pp. 79-98.
- PNUD (2015). *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo, análisis desde la experiencia comparada*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.
- PNUD (2016). *IV Encuesta Nacional de Auditoría de la Democracia en Chile*.
- PRAÇA, SÉRGIO & NORONHA, LINCOLN (2012). «Políticas públicas e a descentralização legislativa da Assembleia Constituinte Brasileira, 1987-1988», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 27, nº. 78, 131-147.
- RAUSCHENBACH, ROLF (2011). «Processes of direct democracy on the federal level in Brazil: An inventory and a research outlook», C2D Working Paper Series, 40/2011 <<http://www.c2d.ch>>.
- RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*. USA: Belknap.
- RÉNFER, IRENE (2010). *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela, tres ejemplos de democracia directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- REUCHAMPS, M., SUITER, J. (eds). *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*. Colchester, Essex: ECPR Press.

- RIVADENEIRA, IGNACIO (2008). «Chile: hacia un gobierno semipresidencial, diez razones para dejar atrás nuestro sistema presidencial». Santiago: *Revista Derecho y Humanidades* n.º. 13, pp. 213-247.
- ROJAS, GONZALO (2013). «Asamblea Constituyente ¿Golpe de Estado?, una evaluación política y jurídica», *Revista Derecho Público Iberoamericano* (Año 1 n.º. 2), pp. 287-298.
- ROSENN, KEITH S. (2010). «Conflict Resolution and Constitutionalism: The Making of the Brazilian Constitution», In Laurel Miller, ed., *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (Washington D.C, United States Institute of Peace Press), pp. 435-66.
- ROSS, ALF (1989). *¿Por qué democracia?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- _____. (1993). «La auto-referencia y un difícil problema constitucional», en *El concepto de validez y otros ensayos*. México: Fontamara, pp. 45-81.
- RUIZ-TAGLE, PABLO (2016). *Cinco repúblicas y una tradición*. Santiago: LOM ediciones.
- RUIZ-TAGLE, PABLO y CRISTI, RENATO (2006). *La República en Chile, Teoría del Constitucionalismo Republicano*. Santiago: LOM ediciones, pp. 198-201.
- RUTH, SP; WELP Y. and WHITEHEAD L. (eds.) (2017). *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. Colchester: ECPR Press.
- SAATI, A. (2015). *The Participation Myth, Outcomes of participatory constitution building processes on democracy*. Umeå, Sweden: Department of Political Science, Umeå University.
- SALAZAR, GABRIEL (2005). *Construcción de Estado en Chile (1760-1860) Democracia de los pueblos, Militarismo Ciudadano, Golpismo oligárquico*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- _____. (2009). *Del Poder Constituyente de Asalariados e Intelectuales, Chile, siglos XX y XXI*. Santiago: LOM ediciones.
- _____. (2011). *En el nombre del poder popular constituyente, Chile, siglo XXI*. Santiago: LOM ediciones.
- SCHEDLER, A. (2001). «Taking Uncertainty Seriously: The Blurred Boundaries of Democratic Transition and Consolidation», *Democratization*, vol. 8, Iss. 4.
- SCHMITT, CARL (2009). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- SCHNEIDER, CECILIA y WELP YANINA (2011b). «Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich» en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 56, n.º. 212, mayo-agosto, pp. 47-68.
- SCIARINI, PASCAL (2016). «Direct democracy in Switzerland: The growing tension between domestic politics and foreign politics», en Ruth, S. P. ; Welp, Y, y Whitehead, L. (eds.) *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. Colchester: ECPR Press.
- SERDÜLT, UWE y WELP, YANINA (2012). «Direct Democracy Upside Down». *Taiwan Journal of Democracy* 8(1), 69-92.

- SERDÜLT, UWE (2014). «Una institución durmiente - historia, normas legales y prácticas de la revocatoria en Suiza», in: Yanina Welp and Uwe Serdült (Eds.) *La dosis hace el veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*. Serie Ciencia y Democracia. Instituto para la Democracia del CNE, Ecuador, 225-246.
- SERNA, JOSÉ MARÍA (1998). *La Reforma del Estado en América Latina: Los casos de Brasil, Argentina y México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- SHUGART, MATTHEW y MAINWARING SCOTT (1997). «Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate». En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Matthew Shugart. Nueva York: Cambridge University Press.
- SIEYÈS, EMMANUEL (1993). «¿Qué es el estado llano?», en Pantoja, David, compilador, *Escritos Políticos de Sieyès*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SILVA, ALEJANDRO (1997a). *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo III: La Constitución de 1980, antecedentes y génesis. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- _____. (1997b). *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo IV: La Constitución de 1980, Bases de la institucionalidad, Nacionalidad y ciudadanía, justicia electoral. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- _____. (1997c). *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo X: Estado de excepción constitucional, gobierno y administración interior del Estado, reforma del Estado. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- SILVERO, JORGE (2008). «Reforma política en Paraguay», en Zovatto, Daniel y Orozco, J. Jesús, coordinadores, *Reformas políticas y electoral en América latina 1978-2007*. México: Universidad Nacional Autónoma, IDEA Internacional e Instituto de Investigaciones Jurídicas, n°. 418, pp. 783-820.
- SOTO, EDUARDO (1988). «La autonomía de los cuerpos intermedios y su protección constitucional», *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, LXXXV, n°. 2, Santiago.
- SOTO, FRANCISCO (2006). «Presencia Historiográfica Conservadora en la Constitución de 1980», 85-106. En *Sociedad Civil y Nueva Constitución*. Santiago: Fundación Instituto de la Mujer.
- _____. (2012a). «La democracia participativa en el Tratado de Lisboa: análisis comparado de los referendos nacionales sobre integración europea», 297-354. En *Actas del Congreso Internacional en conmemoración del centenario de la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso*, Tomo I. Valparaíso: Edeval.
- _____. (2012b). «La democracia como forma de Estado: Análisis de los mecanismos de Participación directa en la Constitución Suiza», *Revista Estudios Constitucionales* (Año 10 n°. 1), pp. 373-402.
- _____. (2013). *El desafío de la participación: Estudio comparado sobre el referéndum y la iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa*. Santiago: LOM ediciones.

- _____. (2014). «Asamblea Constituyente: La experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile», *Estudios Constitucionales*, Año 12, n°. 1, 2014, pp. 397-428.
- _____. (2016a). «Las falacias sobre la asamblea constituyente, reflexiones sobre el actual debate constitucional en Chile», en Chia, Eduardo y Quezada, Flavio (Editores). *Propuestas para una nueva constitución (originada en democracia)*. Instituto Igualdad, Facultad de Derecho Universidad de Chile y Friedrich Ebert-Stiftung, pp. 83-93.
- _____. (2016b). «La regulación del referéndum de especial trascendencia en perspectiva comparada y su eventual reconocimiento en la constitución chilena», *Estudios Constitucionales*, Año 14, n°. 1, pp. 291-306.
- SOTO, SEBASTIÁN (2017). Pesos y contrapesos en la distribución de competencia presupuestaria entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, Tesis de Doctorado Facultad de Derecho U. de Chile (sin publicar).
- SOUZA SANTOS, BOAVENTURA DE (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Quito: Ed. Abya Yala.
- STEPAN, ALFRED (1998). *Rethinking Military Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- TARROW, SIDNEY (1997). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Editorial Alianza.
- TEORELL, JAN (2006). «Political Participation and Three Theories of Democracy: A Research Inventory and Agenda», *European Journal of Political Research*, 45 (5), pp. 787-810.
- THORNHILL, C. (2011). *A sociology of Constitutions, Constitutions and State Legitimacy in Historical Sociological Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (2011b). «Political Legitimacy: A Theoretical Approach Between Facts and Norms». *Constellations*, vol. 18, n°. 2, 135-169.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS (2005). *La democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial, tomo I.
- ULERI, PIER VINCENZO (1996). «Italy: referendum and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime», en Gallagher, Michael & Uleri, Pier Vincenzo. (Coords.) *The Referendum Experience in Europe*. Basingstoke: Macmillan, pp. 106-125.
- _____. (2002). «On Referendum Voting in Italy: Yes, No or Non Vote? How Italian Parties Learned to Control Referenda», *European Journal of Political Research* 41(6), 863- 883.
- VALENCIA VILLA, HERNANDO (2009). «Reforma constitucional ¿otra frustración?», *Revista de la Universidad Nacional*, n°. 19, pp. 20-23.
- VAN COTT, DONNA (2006). «Movimientos indígenas y transformación constitucional en Los Andes. Venezuela en perspectiva comparativa», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, n°. 3, sept.-dic. pp. 41-60.

- VÉLIZ, CARLOS (1984). *La tradición centralista de América latina*. Barcelona: Ariel.
- VICIANO, R. y MARTÍNEZ, R. (2011). «Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano». *Gaceta Constitucional* n.º. 48, pp. 307-328.
- VILLABELLA, CARLOS (2010). «Constitución y Democracia, en el nuevo constitucionalismo Latinoamericano», *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* (n.º. 25), pp.49-56.
- VINTRÓ, JOAN y GERP, MANUEL (1996). «Aproximación a la reforma constitucional, Grup y Estudis Polítics Centramericans». Barcelona: *Papers*, 49, pp. 105-118.
- WALDRON (2009). «Representative Lawmaking», (89 *B.U. L. Rev.*) pp. 335-355.
- WEBER, PAUL (1986-1987). «The Constitutional Convention: A Safe Political Option», *J.L.&Pol.* 51.
- WELP, YANINA y LISSIDINI, ALICIA (2017). «Democracia directa, poder y contrapoder. Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia», *Revista de Estudios Bolivianos* 22.
- WELP y MASSÜGER (2014). «La democracia directa y sus diferentes culturas», en Báes Silva y Ríos Vega (comps.) *Los derechos políticos en el siglo XXI*. Tirant o Blanch.
- WELP, Y. (2013). «Transitions from Above: The Constitution-making Process and the Consolidation of Democracy. The Cases of of Spain, Brazil and Poland», in *Constitution-Making and Popular Participation*, Fernando Méndez & Jonathan Wheatley (Eds). UK: Ashgate.
- WELP, YANINA (2009). «España frente el referéndum europeo: o de la democracia y sus debilidades», *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política* 10, 39-53.
- WELP, YANINA y SERDÜLT, UWE (Eds.) (2014). *La dosis hace el veneno: la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. «Serie Ciencia y Democracia». Quito: Instituto para la Democracia del CNE.
- WELP, YANINA y WHITEHEAD, LAURENCE (Eds.) (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO.
- WELP, YANINA y SASKIA P., RUTH (2017). «The Motivations Behind the Use of Direct Democracy». en S. P. Ruth, Y. Welp, and L. Whitehead (eds.) *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. Colchester: ECPR Press.
- WHITEHEAD, LAURENCE (2001). «The Viability of Democracy», en Crabtree, J. y Whitehead, L. *Towards Democratic Viability. The Bolivian Experience*. Palgrave.
- WIDNER, JENNIFER (2007). Proceedings «Workshop on Constitution Building Processes», Princeton University, May 17-20, 2007, Bobst Center for Peace and Justice, Princeton University with IDEA.
- ZAGREBELSKY, GUSTAVO (2000). «La constitución y sus normas», en Carbonell, Miguel (coord.), *Teoría de la Constitución, ensayos escogidos*. México: Porrúa y UNAM.

ZAPATA, PATRICIO (2016). *La casa de todos, La Nueva Constitución que Chile merece y necesita*. Santiago: Ediciones UC.

ZAVERUCHA, JORGE (1998). «The 1998 Brazilian Constitution and its authoritarian legacy: formalizing democracy while gutting its essence». *Journal Third World Studies* 15 (1), 105-124.

ZOVATTO, DANIEL (2014). «Las instituciones de la democracia directa», in A. Lissidini, Y. Welp, and D. Zovatto (eds.) *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: UNAM, 13-70.

Notas de Prensa

El Mercurio, «Participación en el proceso constituyente», 27 de julio de 2016. <<http://www.elmercurio.com/blogs/2016/07/27/43715/Participacion-en-el-proceso-constituyente.aspx>>.

El Espectador, <<http://www.elespectador.com/noticias/nacional/memoria-de-una-reforma-articulo-247774>>.

La Tercera, «Un proceso constituyente fallido» 27 de julio de 2016 <<http://diario.latercera.com/2016/08/09/01/contenido/opinion/11-220841-9-un-proceso-constituyente-fallido.shtml>>.

La Segunda, «No creo en una democracia plebiscitaria, hay que fortalecer las instituciones», entrevista martes, 16 de agosto de 2011: fecha de consulta: 3 de octubre de 2013 <<http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2011/08/672796/Walker-DC-No-creo-en-una-democracia-plebiscitaria-hay-que-fortalecer-las-instituciones>>.

<<http://voces.latercera.com/2016/06/07/mauricio-morales/proceso-constituyente-abc1/>>.

COLECCIÓN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS

ESTE LIBRO HA SIDO POSIBLE POR EL TRABAJO DE

COMITÉ EDITORIAL Silvia Aguilera, Mario Garcés, Ramón Díaz Eterovic, Tomás Moulían, Naín Nómez, Jorge Guzmán, Julio Pinto, Paulo Slachevsky, José Leandro Urbina, Verónica Zondek, Ximena Valdés, Santiago Santa Cruz, María Emilia Tijoux **SECRETARIA EDITORIAL** Marcela Vergara **EDICIÓN** Braulio Olavarría, Héctor Hidalgo **PRODUCCIÓN EDITORIAL** Guillermo Bustamante **PRENSA** Isabel Machado **PROYECTOS** Ignacio Aguilera **ÁREA EDUCACIÓN** Mauricio Ahumada **DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN EDITORIAL** Leonardo Flores, Max Salinas, Gabriela Ávalos **CORRECCIÓN DE PRUEBAS** Raúl Cáceres **COMUNIDAD DE LECTORES** Francisco Miranda **VENTAS** Luis Opazo, Elba Blamey, Olga Herrera, Daniela Núñez **BODEGA** Francisco Cerda, Hugo Jiménez, Maikot Calderón, Lionel Díaz, Juan Huenuman, Viviana Santander **LIBRERÍAS** Nora Carreño, Ernesto Córdova **COMERCIAL GRÁFICA LOM** Juan Aguilera, Elizardo Aguilera, Danilo Ramírez, Eduardo Yáñez, Ernesto Guzmán **SERVICIO AL CLIENTE** José Lizana, Ingrid Rivas **DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN COMPUTACIONAL** Luis Ugalde, Pablo Barraza **SECRETARIA COMERCIAL** María Paz Hernández **PRODUCCIÓN IMPRENTA** Carlos Aguilera, Gabriel Muñoz **SECRETARIA IMPRENTA** Jasmín Alfaro **PREPrensa** Daniel Alfaro **IMPRESIÓN DIGITAL** William Tobar **IMPRESIÓN OFFSET** Rodrigo Véliz **ENCUADERNACIÓN** Rosa Abarca, Andrés Rivera, Edith Zapata, Pedro Villagra, Romina Salamanca, Fernanda Acuña, Iván Peralta, Angie Alvarado **DESPACHO** Cristóbal Ferrada, Ignacio Aliste **MANTENCIÓN** Jaime Arel **ADMINISTRACIÓN** Mirtha Ávila, Alejandra Bustos, César Delgado.

L O M E D I C I O N E S