



Consideraciones prácticas sobre la participación pública en los procesos de elaboración constitucional

¿Qué, cuándo, cómo y por qué?

IDEA Internacional Policy Paper 24



Consideraciones prácticas sobre la participación pública en los procesos de elaboración constitucional ¿Qué, cuándo, cómo y por qué?

IDEA Internacional Policy Paper 24

Erin C. Houlihan y Sumit Bisarya

© 2021 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)
© Edición en inglés 2021

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.



La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
Suecia
Teléfono: +46 8 698 37 00
Correo electrónico: info@idea.int
Sitio web: <https://www.idea.int>

Revisora experta: Kimana Zulueta-Fülscher
Traducción: Strategic Agenda Ltd.
Editora: Mariana Enghel
Diseño: IDEA Internacional
DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.76>

ISBN: 978-91-7671-461-4 (PDF)

Creado con Booktype: <https://www.booktype.pro>

Índice

Agradecimientos	6
Principales recomendaciones	7
Resumen ejecutivo	10
La importancia del contexto	11
Los mecanismos de participación: qué, cuándo y cómo	11
¿Por qué la participación? Beneficios esperados e influencia en las dinámicas de la negociación política	12
Consideraciones orientativas para fortalecer el impacto de la participación pública	12
Introducción	14
1. Consideraciones contextuales	17
2. El qué, el cuándo y el cómo: involucrar al “pueblo” en el proceso de elaboración constitucional	22
2.1 ¿Qué? El papel del público	23
2.2 ¿Cuándo? Las etapas del proceso de elaboración constitucional	23
2.3 ¿Cómo? Mecanismos para la participación pública	27
3. ¿Por qué? La influencia de la participación pública en los procesos constituyentes	36
3.1 Lo que sabemos y lo que no sabemos sobre lo que la participación puede lograr, y sus riesgos	37
3.2 Dinámicas de la participación pública y la negociación política	39
4. Recomendaciones para el fortalecimiento de la participación pública	50
4.1 El marco legal y político	50
4.2 La planificación temprana y efectiva	51
4.3 El momento de la participación	53
4.4 Evitar trabajar de manera aislada	53
4.5 Transparencia y comunicación	55
4.6 Inclusión y contexto	56

4.7 Uso de varios niveles y mecanismos de participación	58
4.8 Educación cívica	59
Conclusiones	61
Bibliografía	62
Informes y materiales de comisiones de revisión constitucional	74
Acerca de los autores	75
Acerca de IDEA Internacional	76

Agradecimientos

Agradecemos a todas las personas que contribuyen al diseño del proceso constitucional, a los grupos de la sociedad civil, a los expertos y las expertas, a los abogados y las abogadas, y a los asesores y las asesoras que, para nutrir los archivos históricos y con fines educativos, han dejado un registro de los éxitos y los fracasos experimentados a lo largo de diversos procesos participativos de elaboración constitucional. Diseñar un proceso de participación óptimo para que sea implementado en un contexto particular constituye una tarea delicada, infrecuente e inevitablemente imperfecta, por lo que la oportunidad de aprender de experiencias comparadas resulta invaluable.

Agradecemos especialmente a Jason Gluck del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); a Alexander Hudson del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), antes miembro del Instituto Max Planck para el Estudio de la Diversidad Religiosa y Étnica; a Christina Murray del Equipo Permanente de Apoyo a la Mediación de las Naciones Unidas, y a Abrak Saati de la Universidad de Umeå por el tiempo que dedicaron a revisar el borrador de esta investigación, y por sus minuciosos comentarios y sugerencias. También agradecemos a Lisa Hagman y a Susan Heads de IDEA Internacional por la supervisión del proceso de publicación.

Principales recomendaciones

1. La participación pública está presente en la mayoría de los procesos de elaboración constitucional, pero no es una panacea. Aunque no sustituye los procesos de negociación política, sí puede influir tanto en el proceso de elaboración de una constitución como en el contenido final del texto, si el proceso de participación está bien diseñado y se adecua bien al contexto.
2. Las personas encargadas de diseñar un proceso constitucional, junto con los asesores y las asesoras internacionales que apoyan los procesos nacionales, deben tener en cuenta que no existe un modelo único o ideal de participación pública.
3. En el momento de planificar los procesos de participación, las personas encargadas de diseñar el proceso de elaboración constitucional deben abordar una serie de preguntas esenciales y de dilemas comunes, cuyas respuestas dependerán en cada caso del contexto, la experiencia, los recursos, las consideraciones prácticas y la naturaleza del proyecto de reforma. Entre esas preguntas se incluyen las siguientes: *¿por qué se debe facilitar la participación pública (más allá de la votación)? ¿Qué función cumple? ¿Cuál o cuáles órganos deben llevar a cabo el proceso de participación pública? ¿Qué personas, entre el público, deberían ser consultadas, y sobre qué cuestiones? ¿Cuándo, en las distintas etapas del proceso de elaboración de una constitución, debería promoverse la participación? ¿Qué mecanismos de participación deben ser utilizados? ¿Cómo deben procesar y sopesar los resultados las personas responsables de tomar decisiones?*
4. Según el contexto, es importante considerar qué grupos de actores clave (por ejemplo, grupos marginados, miembros del régimen anterior o excombatientes) deben incluirse o excluirse, y por qué. A la hora de planificar también es preciso considerar el marco legal vigente; la situación en materia de seguridad; la relación entre la elaboración constitucional y cualquier proceso político o de paz en curso; las experiencias previas y las tradiciones en materia de participación; la confianza pública en las instituciones, los partidos políticos y las organizaciones, y los recursos y las capacidades técnicas disponibles.
5. Si bien hoy en día la participación pública en el proceso de elaboración constitucional es prácticamente una norma universal ligada a la legitimidad, la paz y los resultados democráticos, también conlleva riesgos, especialmente en sociedades afectadas por conflictos y profundamente divididas. Los procesos de participación mal planificados, mal implementados o intrascendentes pueden socavar la legitimidad del proceso de elaboración constitucional, generar discordia o poner en riesgo su implementación. Además, los procesos de participación pueden ser manipulados para promover fines

particulares o fomentar divisiones. Asimismo, extender la participación puede dificultar la negociación de los acuerdos políticos necesarios para adoptar un texto final.

6. Es útil tener presente que el proceso de elaboración constitucional se realiza en etapas (que no siempre son lineales y muchas veces se ejecutan en paralelo), en las cuales se toman diversas decisiones y se establecen diferentes instituciones. La participación pública puede impulsarse a lo largo de esas etapas de diversas maneras para contribuir al logro de distintos fines instrumentales, sustantivos y normativos. Los resultados de estudios recientes indican, por ejemplo, que la temprana implementación de una participación inclusiva, antes del inicio del proceso de redacción del texto constitucional, puede influir de manera positiva en el contenido de dicho texto y conllevar beneficios a largo plazo para la democracia.
7. En las diferentes etapas de los procesos modernos de elaboración constitucional, la sociedad suele cumplir diversos roles, a saber: puede *iniciar* la reforma; *elegir* un órgano constituyente; *aportar* ideas al texto constitucional y, en ocasiones, al diseño del proceso, o *aprobar* el texto final. Las personas también *aprenden* y frecuentemente *ofrecen enseñanzas* en los procesos de educación cívica relacionados con la elaboración de constituciones. Los roles mencionados varían en función de los mecanismos de participación que se implementen, del momento en que tenga lugar la participación, y de las formas en que las personas responsables de redactar el texto o los políticos responsables de tomar decisiones utilicen los aportes del público.
8. A la hora de elegir entre una serie de mecanismos de participación, la contextualización es crucial. Es importante considerar las experiencias previas y la familiaridad del público con formas de participación específicas, e identificar cuáles son óptimas para lograr el propósito deseado. Por ejemplo, en países con altos niveles de alfabetización, amplias habilidades numéricas y un elevado desarrollo de la tecnología digital, la participación virtual puede ser muy eficaz. En otros países puede resultar útil integrar las estructuras y las instituciones deliberativas tradicionales en el proceso de participación pública, con el fin de promover el acceso y la participación. Sin embargo, es importante que dichas estructuras no limiten la participación ni excluyan del proceso a grupos específicos (como las mujeres).
9. Todos los procesos de participación deben ser acompañados por sólidas campañas de educación cívica y de concienciación, bien planificadas y dotadas de los recursos necesarios. Esto es importante para que el público comprenda cuál es el propósito de la reforma, y de los procedimientos y los cronogramas relacionados con ella; las formas en que se puede participar, y qué uso se dará a sus sugerencias. Esta información garantiza que el público sepa cómo y cuándo puede incorporarse al proceso de participación, y ayuda a manejar las expectativas públicas desde un comienzo. La educación cívica es crucial para mejorar la comprensión de los asuntos constitucionales, de manera que la sociedad pueda basar sus decisiones en el acceso a la información y hacer contribuciones más significativas a lo largo del proceso.
10. La participación puede tener una influencia destacada en las dinámicas de la negociación política. Es importante entender los beneficios y las limitaciones de estos enfoques instrumentales desde una perspectiva comparada en el momento de considerar las opciones que se presentan en un contexto específico. Por ejemplo, la participación puede ser utilizada para establecer un mandato de reforma constitucional, para persuadir a las partes más reticentes de sumarse a las negociaciones, para establecer una agenda de reforma, para aportar ideas al proceso de

redacción, para decidir cuestiones específicas relacionadas con el contenido constitucional, o para fomentar el consenso de la élite.

11. Por otro lado, la divulgación de las opiniones públicas puede ser contraproducente: por ejemplo, podría permitir que los grupos dominantes manipulen o impidan los cambios necesarios para lograr la inclusión política de grupos marginados o para implementar determinados acuerdos políticos. Esto puede ser particularmente relevante en entornos conflictivos. La opinión pública a veces va en contra del logro de una mayor representación e inclusión, y para los políticos responsables de tomar decisiones suele ser difícil resistir esas opiniones públicas una vez que han sido difundidas.
12. A pesar de que la opinión pública a veces tiene la capacidad de influir en las dinámicas de la negociación política, no puede *reemplazar* las negociaciones entre la élite. La cooperación y la aceptación por parte de un gran número de élites es crucial para el éxito de un proceso. Las oportunidades para impulsar el logro de un consenso político deben promoverse junto con el proceso de redacción constitucional participativo y no después de este, a fin de que se limite la necesidad de tomar decisiones una y otra vez. Los procesos deben ser diseñados de manera tal que la participación pública y las negociaciones entre la élite se complementen entre sí, y de modo tal que se mitigue la necesidad de realizar cambios unilaterales o de último momento en un borrador que goza de amplio apoyo popular.

Resumen ejecutivo

En este documento se examinan las formas y las funciones de la participación pública a lo largo de las distintas etapas del proceso de elaboración constitucional —*el qué, el cuándo y el cómo* de la participación—, y se consideran las formas en que la participación pública puede influir en las dinámicas del proceso, incluidas las negociaciones políticas —*el porqué* de la participación—.

La participación pública se ha convertido en un elemento central de los procesos contemporáneos de elaboración constitucional. A una participación sólida se le atribuyen una serie de beneficios, desde mejorar los comportamientos y las actitudes individuales frente a la democracia, hasta modelar las dinámicas de negociación entre la élite, mejorar los contenidos constitucionales y fortalecer los resultados en favor de la democracia y la paz. No obstante, aún no se ha logrado establecer con claridad si la participación pública puede contribuir al logro de estos fines ni cómo puede hacerlo. Gran parte de lo que se cree saber sobre la elaboración constitucional participativa permanece en el plano puramente teórico. No existen dos procesos iguales, y no existe acuerdo a la hora de definir qué es lo que constituye un “proceso participativo”. También resulta difícil distinguir y entender de qué forma las interacciones entre —y la secuencia de— las negociaciones de la élite sobre la (re)estructuración del poder constitucional y la participación pública directa influyen en los resultados de la elaboración constitucional.

A pesar de estos vacíos en la comprensión empírica del tema, las personas responsables de tomar decisiones deben determinar cómo incorporar la participación pública en las acciones dirigidas a la elaboración constitucional. Sin embargo, ¿qué es lo que constituye un proceso de participación sólido en un país determinado, en un momento particular y en el marco de un conjunto de circunstancias también particulares? Estas son las preguntas complejas y propias de cada contexto que las personas responsables de diseñar un proceso de elaboración constitucional deben abordar. Actualmente es escasa la orientación disponible para contribuir a que los responsables de la toma de decisiones puedan tomar decisiones prácticas y fundadas respecto de cuándo, cómo y dónde incluir la participación pública. Este documento tiene por objeto responder a esa necesidad.

La importancia del contexto

Cada proceso de elaboración constitucional es único, y las formas y los mecanismos de la participación pública, junto con el proceso en conjunto, deben ser diseñados de acuerdo con cada contexto específico. Entre las consideraciones clave relativas al contexto se incluyen las siguientes:

- los motivos que impulsan el proyecto de elaboración constitucional. Por ejemplo: si está ligado a un proceso de paz, a un movimiento independentista o a otro tipo de proceso de transición o reforma;
- qué actores son esenciales para la transición o la reforma y cómo deben ser incluidos en el proceso de participación; cuáles deben ser excluidos y por qué, y cómo comunicar estas decisiones de manera transparente y eficaz;
- el marco legal y las reglas vigentes, y cualquier acuerdo de paz o compromiso político existente;
- la situación en materia de seguridad;
- las concepciones populares respecto de quiénes conforman “el pueblo”; sus experiencias en materia de participación política; sus conocimientos sobre asuntos constitucionales y otras cuestiones más amplias en el ámbito de la educación cívica, y las barreras existentes que limitan el acceso a la participación;
- las diversas tradiciones y prácticas populares de participación existentes a lo largo del país;
- el grado de confianza pública en las instituciones y en los grupos involucrados en el proceso;
- el carácter de la competencia y la cooperación entre los distintos partidos políticos y élites, y
- la disponibilidad de recursos y de experiencia, incluidos los contenidos en materia de educación cívica.

Los mecanismos de participación: qué, cuándo y cómo

Las personas pueden *iniciar* un proceso de reforma, *elegir* el órgano constituyente, *contribuir* aportando ideas para el desarrollo del contenido constitucional y *aprobar* o ratificar el texto. El público también debería *adquirir conocimiento* a lo largo del proceso, mediante las campañas dirigidas a promover la educación y la concienciación cívicas.

La elección del momento oportuno para la participación es clave. Lograr la participación de las personas en distintas etapas del proceso puede contribuir al logro de propósitos instrumentales, sustantivos y normativos específicos. Esto se relaciona con la forma en que los aportes del público se utilizarán para delinear o tomar diversas decisiones relacionadas con la agenda de la reforma, la naturaleza del proceso, el contenido del texto, y, a veces, con la aprobación o el rechazo del borrador.

Existen tres mecanismos comunes de participación: los referéndums, las elecciones y las consultas. Los referéndums suelen realizarse al final de un proceso para legitimar popularmente o rechazar el borrador de una propuesta constitucional. Pero los referéndums también pueden realizarse en momentos previos del proceso para apoyar la toma de decisiones procedimentales o sustantivas más específicas. La participación mediante la

elección de representantes es muy común, pero en general esta forma de participar no basta para que un proceso sea considerado sólidamente participativo. Las consultas públicas se han vuelto cada vez más frecuentes en las últimas décadas y pueden realizarse para una variedad de propósitos, en distintas etapas del proceso y mediante un amplio rango de mecanismos. Cabe destacar, sin embargo, que las consultas también pueden utilizarse para camuflar un proceso dominado principalmente por la élite. Además, aun cuando las consultas se realicen de manera genuina, los desafíos de planificación y logísticos pueden limitar la calidad de los datos recolectados. A pesar de ello, incluso las consultas limitadas o defectuosas pueden tener efectos importantes en un proceso de elaboración constitucional.

¿Por qué la participación? Beneficios esperados e influencia en las dinámicas de la negociación política

La participación pública suele asociarse a una serie de beneficios ligados con la legitimidad y la promoción de la democracia y la paz. Aunque la comprensión respecto de cómo esos resultados se manifiestan en la práctica es insuficiente —si es que en efecto se manifiestan—, las personas responsables de la toma de decisiones deben considerar *por qué* se promueve la participación pública en un momento específico del proceso y de una forma particular. La participación no puede reemplazar las negociaciones y la cooperación entre la élite, ambas necesarias para un proceso exitoso, pero sí puede incidir en las dinámicas de la negociación política.

La experiencia comparada revela que los procesos de elaboración constitucional bien estructurados pueden conllevar mecanismos que promuevan tanto una sólida participación como la creación de consenso entre la élite, de manera que ambos procesos se complementen y se refuercen. La participación pública puede ser utilizada, por ejemplo, para apoyar un mandato político de reforma constitucional, persuadir a un actor reacio a unirse a la mesa de negociación, contribuir a definir la agenda de la reforma, aportar ideas al contenido constitucional, resolver asuntos controvertidos o promover el consenso entre la propia élite. Dicha instrumentalización de la participación no siempre tiene éxito, pero puede constituir, no obstante, una herramienta útil.

Consideraciones orientativas para fortalecer el impacto de la participación pública

Las decisiones sobre quiénes deben ser incluidos en el proceso de participación, cuándo hacerlo, a través de qué mecanismos y con qué propósito dependerán de una serie de factores contextuales, políticos y prácticos. Diversos aportes clave provenientes de la experiencia comparada pueden contribuir a guiar la labor de las personas responsables de la toma de decisiones, a saber:

- Examinar los marcos legales y políticos vigentes, incluido cualquier requisito relativo a la participación contemplado en la constitución o en los acuerdos de paz vigentes, y considerar cuidadosamente la redacción de cualquier nueva legislación dirigida a guiar el proceso de elaboración constitucional.
- Realizar una planificación anticipada y eficaz, y considerar cómo se incorporarán las opiniones del público en los procesos de toma de decisiones y de redacción del borrador constitucional.
- Evitar trabajar de manera aislada, pues ello puede generar una desconexión entre el proceso de participación pública y el desarrollo de un borrador constitucional, o entre

el proceso de negociación política y el proceso de toma de decisiones. Más bien se recomienda garantizar que los procesos que promuevan el apoyo popular estén integrados con los procesos orientados a fomentar el apoyo político, mediante mecanismos de refuerzo complementarios y mutuamente fortalecedores.

- Considerar cuidadosamente cuál es el momento oportuno para la participación, qué roles desempeñará el público, y cómo sus comentarios y sus observaciones serán utilizados por los redactores constitucionales y por las personas responsables de la toma de decisiones.
- Garantizar que se implementen procedimientos en materia de transparencia y comunicación para promover la confianza y la legitimidad, fomentar la educación cívica y empoderar al público a fin de que exija que el equipo redactor y los responsables de tomar decisiones rindan cuentas sobre el uso de los datos de opinión pública a lo largo del proceso.
- Adaptar los mecanismos y las oportunidades de participación particulares para incrementar el nivel de inclusión y el acceso.
- Implementar múltiples mecanismos de participación y distintos niveles de interacción.
- Incluir sólidos procesos de educación cívica, bien planificados y dotados de recursos suficientes, que se desarrollen simultáneamente a la participación pública.

Introducción

A partir de la segunda mitad del siglo XX ha habido un aumento notable del nivel de participación pública en los procesos de elaboración constitucional, y una expansión importante del rol que desempeñan las personas en los procesos de reforma constitucional (véanse Hart, 2003; Saunders, 2012; Kirkby y Murray, 2016). Tradicionalmente la participación tenía la forma de un “reloj de arena”: las personas participaban al principio del proceso, por ejemplo, eligiendo representantes para la asamblea encargada de la redacción del texto constitucional, y al final del proceso, por medio de un referéndum sobre el texto final (Elster, 2012). De hecho, la realización de referéndums para ratificar una constitución se ha vuelto bastante común (Tierney, 2018). Hoy en día las personas participan cada vez más en diferentes etapas del proceso: la iniciación, la redacción, la deliberación y la aprobación (véanse, por ejemplo, Hart, 2003; Saunders, 2012; Ginsburg, Elkins y Blount, 2009; Eisenstadt, LeVan y Maboudi, 2015 y 2017). Las maneras de conceptualizar “el pueblo” se han vuelto más inclusivas, y los mecanismos mediante los cuales las personas ejercen su influencia son cada vez más innovadores. Esto refleja un creciente consenso respecto del hecho de que el proceso de elaboración constitucional importa. Esta idea está ligada a afirmaciones normativas sobre la autodeterminación y el interés en establecer democracias participativas a nivel global. También refleja un creciente reconocimiento de que el “bien” normativo de la participación pública no solo tiene un valor intrínseco para las personas, sino que puede ser utilizado para apoyar la legitimidad, la democratización y el proceso de construcción de la paz (véanse, por ejemplo, Eisenstadt, LeVan y Maboudi, 2017; Ghai y Galli, 2006; Elkins, Ginsburg y Melton, 2009; Ginsburg, Elkins y Blount, 2008 y 2009; Hart, 2003 y 2010; Miller, 2010; Moehler, 2006; Samuels, 2006; Widner, 2005 y 2007).

La *creación* de una constitución hoy en día probablemente se conciba como la pieza central de un proceso más amplio y comprensivo de elaboración constitucional. La elaboración constitucional se extiende en el tiempo a fin de abarcar no solo el proceso de crear o adoptar un texto, sino también el desarrollo de las prácticas y las convenciones necesarias para interpretar e implementar ese texto, y para establecer una cultura de constitucionalismo tras su promulgación (Ghai y Galli, 2006, pág. 9). La noción de que el (nuevo) orden constitucional debe gozar de legitimidad popular entre un público informado y participativo es, por lo tanto, central para la expansión de la elaboración constitucional participativa¹.

Las constituciones actuales son más extensas y más detalladas que en el pasado, y conllevan muchas más aspiraciones. Las constituciones modernas no son solamente documentos legales y políticos, sino que suelen ser instrumentos simbólicos y normativos que pueden fortalecer la unidad nacional, fomentar una ideología nacional y reflejar una agenda colectiva en favor del cambio social y de la gobernanza (Ghai y Galli, 2006). Entonces, la participación en las diversas etapas de la elaboración constitucional no solo promueve la identificación popular y

el consenso nacional, sino que también, dependiendo del diseño, puede establecer límites previos o posteriores al proceso de toma de decisiones por parte de las élites, e influir tanto en el diseño del proceso mismo como en el contenido del texto constitucional (Elster, 1995).

Sin embargo, cabe preguntarse cómo puede aplicarse el “bien” normativo e instrumental de la participación pública a nivel de los países. La participación pública puede organizarse de varias formas, y ello en gran medida depende del contexto de cada país. Además, así como la idea respecto de quiénes constituyen “el pueblo” se ha expandido desde el siglo XVIII, también se han expandido los potenciales roles del “pueblo” en el proceso de elaboración constitucional. Si bien la descripción del “reloj de arena” sigue siendo adecuada, las personas también están cada vez más involucradas, gracias a la participación directa, en las etapas intermedias del proceso de elaboración constitucional.

Por lo tanto, los responsables de la toma de decisiones a nivel nacional deben enfrentarse a las siguientes preguntas centrales: *¿qué constituye un proceso de participación sólido, significativo o eficaz en un país particular, en un tiempo particular y en un contexto particular? Para contribuir a responder esta pregunta, ¿qué consideraciones y principios pueden derivarse de la experiencia comparada para guiar las decisiones relativas a por qué, cuándo y cómo debe haber participación en el marco de unas dinámicas políticas, sociales y de seguridad específicas?*

Sobre la base de la práctica moderna comparada y la investigación académica, en este informe se examinan las formas y las funciones de la participación pública en distintas etapas del proceso de elaboración constitucional. También se considera si —y de qué forma— diferentes enfoques relacionados a la participación pública pueden influir en las dinámicas de los procesos de negociación política que están en el centro de la labor de elaboración constitucional. Esta contextualización es necesaria pues, si bien la elaboración de una constitución efectivamente es un acto a través del cual el pueblo constituye su gobierno, también generalmente requiere de la cooperación y el acuerdo de las élites a lo largo del proceso.

El incremento del nivel de participación pública en las diversas etapas del proceso de elaboración constitucional modifica las dinámicas de los procesos de negociación política de formas interesantes que aún no se conocen bien. Si bien la participación pública es un bien normativo y pragmático, el consentimiento de la élite sigue siendo fundamental. Es particularmente importante en los casos en que la elaboración constitucional forma parte de una transición desde una situación de conflicto hacia la paz, o desde el autoritarismo hacia la democracia, y cuando los países están experimentando ambas transiciones simultáneamente. Las personas encargadas de diseñar un proceso de elaboración constitucional participativo deben equilibrar esos objetivos que a veces compiten entre sí para garantizar una participación pública sólida e inclusiva y, al mismo tiempo, promover el espacio para la necesaria argumentación y negociación política. Un desafío clave consiste en diseñar estos procesos de manera que se fortalezcan y se complementen entre sí.

En lo que respecta a su estructura, este documento está organizado en cuatro partes. En la primera parte se abordan los factores contextuales que las personas responsables de tomar decisiones deben considerar cuando desarrollan un proceso participativo. En la segunda parte se examinan *el qué, el cuándo y el cómo* de la participación pública. Esta sección se concentra en las distintas formas en que el público participa en el proceso, y establece vínculos entre los roles que la sociedad desempeña en la elaboración constitucional y el momento en que tiene lugar la participación a lo largo de las distintas etapas del proceso. En la tercera parte se examina *el porqué* de la participación —qué puede lograrse potencialmente mediante la participación pública—, con especial atención en analizar si las contribuciones del público pueden influir en el proceso de negociación política, y de qué forma, a medida que se desarrolla, se delibera y se aprueba el texto constitucional. En la parte final se presentan una serie de consideraciones dirigidas a orientar la labor de las personas encargadas de diseñar el

proceso de elaboración constitucional a la hora de desarrollar un proceso de participación pública. El documento finaliza con una breve conclusión.

Notas

1. Para ahondar en el análisis de las etapas del proceso desde el establecimiento de la agenda hasta su implementación, véase también Naciones Unidas (2020).

1. Consideraciones contextuales

No hay dos procesos de elaboración constitucional que sean iguales. Cada uno se desarrolla en el marco de un ecosistema único que conlleva limitaciones y oportunidades moldeadas por la historia política e institucional de cada país, su situación en materia de seguridad, su demografía, sus costumbres y prácticas, su acceso a los recursos y una gran variedad de otros factores. Por tanto, el contexto es importante. Así, en esta sección se identifican los factores contextuales esenciales que deben considerarse a la hora de pensar cómo debe incorporarse la participación en un proceso de elaboración constitucional.

¿Cuáles son las raíces del proyecto de elaboración constitucional? ¿Está relacionado con la formación de un nuevo Estado, como en el caso de la Constitución de Sudán del Sur del año 2011? ¿Forma parte de una transición desde una situación de conflicto hacia la paz, o del paso desde un gobierno autoritario o militar hacia la democracia? En estos casos la participación pública puede tener un rol importante en la construcción de la nación y en el establecimiento de la identidad de una comunidad política común (véanse Haysom, 2005; Jacobsohn, 2006, pág. 8). Cuando se forma un nuevo Estado es importante considerar si ya existen, y en qué medida, las instituciones, las leyes y las organizaciones de la sociedad civil necesarias para sustentar la participación, y evaluar su capacidad. ¿El proceso de reforma es impulsado principalmente por las élites? Aunque esta probablemente sea la situación más común, conlleva el riesgo de que el cambio constitucional sea percibido como algo impuesto desde arriba, si el público no está lo suficientemente involucrado en el proceso o informado al respecto. Esto podría impactar en la eficacia del proceso de elaboración constitucional considerado en un sentido amplio, en lo que hace a su legitimidad popular y su implementación. ¿El cambio constitucional es catalizado por crisis sociales, como las protestas masivas o una revolución? En los casos en que las personas son el principal motor de transformación y las élites están abiertas a la reforma o están presionadas para realizarla, las demandas de participación pública suelen ser una continuación de los movimientos populares. Las cuestiones relacionadas con el nivel de inclusión, el alcance de la participación y la calidad de la representación pueden ser especialmente importantes en lo que respecta a la legitimidad, como ocurrió en Túnez en 2011. Sin embargo, este no es siempre el caso. Por ejemplo, un proceso de elaboración constitucional inclusivo y participativo no constituyó una demanda central del público durante muchas de las transformaciones que se produjeron en Europa del Este en la década de 1990, o incluso en Sudáfrica. A menudo una reforma constitucional tiene lugar como parte de un proceso de construcción de paz, y procura reflejar y afianzar un acuerdo político entre las partes involucradas en el proceso. En esos casos la participación pública en la etapa inicial y en la etapa de determinación de la agenda puede ser más limitada, por lo que los enfoques que apoyan una participación amplia durante

las etapas posteriores del proceso pueden resultar particularmente importantes para garantizar su legitimidad.

¿Quiénes son los actores interesados? ¿Existen grupos o comunidades particulares dentro de la sociedad cuya inclusión y participación deban promoverse de manera activa, por ejemplo, debido a que han sido marginados en el pasado o por la existencia de estructuras de poder específicas? Los procesos sólidos siempre deben procurar la inclusión de las mujeres, de las personas jóvenes y de los grupos históricamente marginados tanto en los procesos de toma de decisiones como en las consultas públicas dirigidas específicamente a dichos grupos. Dependiendo de los orígenes del proyecto de reforma constitucional y del tipo de transición en curso, la participación de otros actores potenciales también podría ser crucial. Entre ellos podrían incluirse, por ejemplo, víctimas de diversos conflictos; excombatientes; autoridades étnicas, religiosas o tradicionales, o élites del régimen anterior. Por un lado, es importante asegurar que esos grupos estén representados en los órganos decisores; por otro lado, los procesos de participación pública también deberían garantizar que quienes integran esos grupos clave tengan la oportunidad de relacionarse directamente con el órgano constituyente. Esto podría requerir acciones específicas de difusión y focalización. La participación pública también debe adaptarse para poder dirigirse a los grupos que no están representados o que están subrepresentados en el órgano constituyente.

¿Qué reglas y acuerdos vigentes se están aplicando? En la mayoría de los casos ya existirán algunas leyes, reglas o acuerdos establecidos que puedan guiar el cambio constitucional. Dependiendo del contexto, es posible que esas reglas sean legalmente vinculantes, políticamente vinculantes, o ambas. Cabe mencionar, por ejemplo, las disposiciones de la constitución existente que regulan las enmiendas o el remplazo constitucional¹, la legislación ordinaria, y los compromisos establecidos en acuerdos de paz o en acuerdos provisorios. En la mayoría de los Estados los compromisos internacionales forman parte de ese marco legal, algunos de los cuales establecen el derecho a participar de los asuntos públicos². Los marcos y los compromisos existentes pueden establecer calendarios, instituciones y procedimientos, así como también principios y pautas relacionadas tanto con la participación pública en el proceso de reforma, como con el contenido de la constitución resultante, ya sea que se trate de una constitución nueva o de una enmendada. Las constituciones de Australia, Dinamarca y Japón, por ejemplo, exigen que todas las enmiendas sean ratificadas por un referéndum, mientras que las de Jamaica, Letonia y España exigen referéndums solo si se proponen revisiones fundamentales o totales del texto constitucional. El Acuerdo Revitalizado sobre la Resolución del Conflicto en la República de Sudán del Sur (R-ARCSS) de 2018 define los parámetros del (futuro) proceso de elaboración de la constitución permanente. En Gambia se aprobó una legislación especial para establecer una comisión de revisión constitucional. Esas normas y compromisos deben entenderse como una base para la participación y no como un techo. Además, las personas responsables de diseñar el proceso constitucional deben considerar si el marco legal vigente, concebido de forma amplia, puede tener un efecto positivo o negativo en cómo participa la gente. Esto podría requerir una revisión de las leyes sobre el orden público, la difamación, los medios de comunicación y diversos asuntos relacionados, pues esas leyes podrían impedir u obstaculizar la libertad de expresión como parte del proceso de participación.

¿Cuál es la situación en materia de seguridad? ¿Las personas tienen un acceso adecuado a la participación? Particularmente en los países que están saliendo de un conflicto, los mecanismos de participación deberían considerar y procurar mitigar los riesgos que podrían afectar la seguridad de las personas y los grupos, ya sea por el acto mismo de participar o por la difusión de sus puntos de vista. A menudo la situación de seguridad varía de una región a otra o dentro de un Estado, por lo que los enfoques específicos podrían resultar apropiados en un área determinada y no en otra. Es necesario hacer un esfuerzo para garantizar oportunidades de participación inclusivas. Por ejemplo, en Somalia los desafíos

relativos a la seguridad a nivel nacional imposibilitaron que se celebraran reuniones de grupos para realizar sesiones de consulta, por lo que la comunicación vía SMS fue una alternativa útil (Brandt et al., 2011). En Irak las consultas se limitaron a las áreas calificadas como lo suficientemente seguras, por lo que los aportes que se consideraron tendieron a reflejar las preferencias de un único grupo étnico (Gluck y Brandt, 2015). Otras consideraciones relativas al acceso que pueden afectar la participación comprenden: el grado de penetración de Internet y de la banda ancha móvil a nivel nacional y en áreas específicas del país considerado; cuestiones relativas a la geografía y la infraestructura, como las vías de acceso a comunidades específicas, y cuestiones medioambientales y estacionales, tales como las temporadas de lluvias e inundaciones. Así, durante la planificación de las consultas en Kenia y Sudán del Sur fue preciso considerar la temporada de lluvias, que dificultaría el acceso a muchas áreas geográficas. Los individuos responsables de tomar decisiones deben considerar también las características de la sociedad y de los grupos que la conforman, incluidas, por ejemplo, las diferencias lingüísticas. En Sudáfrica, la Asamblea Constitucional transmitió un programa de radio nacional sobre los debates constitucionales que fue emitido en ocho idiomas, e implementó una línea telefónica habilitada para recibir presentaciones del público en cinco idiomas. También es preciso considerar el nivel general de educación y de alfabetismo de la población y sus habilidades numéricas, así como las diferencias grupales, comunitarias o geográficas en materia de habilidades y comportamientos, que podrían requerir de un apoyo específico. Finalmente, en las comunidades indígenas u originarias suele ser necesario organizar algún tipo de reunión formal con los líderes tradicionales antes de iniciar el proceso de participación pública. Así ocurrió, por ejemplo, en partes de Fiji (2012) y en Gambia (2019-2020).

¿Quiénes conforman “el pueblo” y cómo participan en política? “El pueblo” es un concepto complejo, abstracto y frecuentemente controvertido. En la elaboración constitucional el concepto de “el pueblo” debe ser desglosado no solo como parte de un ejercicio de carácter sustantivo dirigido a definir a la comunidad política, sino también para apoyar el diseño de mecanismos de participación inclusivos. “El pueblo” suele ser muy diverso. Comprende a una variedad de grupos de interés y comunidades, tales como los grupos religiosos, las comunidades étnicas, los pueblos indígenas, las mujeres, la juventud, las personas con discapacidades, los ganaderos, los agricultores, la dirigencia empresarial, la clase trabajadora, las personas profesionales, la clase política, la diáspora y las personas internamente desplazadas, entre otros. Así, es importante considerar la manera en que las distintas personas o grupos participan en política. Una comunidad organizada territorialmente, por ejemplo, puede estar bien representada por cargos electos. Las organizaciones de la sociedad civil, por otro lado, pueden tener la posibilidad de representar a grupos más dispersos con algunos intereses comunes, como es el caso de las personas no videntes, las mujeres y las personas jóvenes.

¿Cuáles son las tradiciones y las prácticas relacionadas con la participación? Según la historia política, gubernamental y social de un país, las personas pueden estar más o menos familiarizadas con diversas formas de participación y representación, o bien pueden contar con prácticas tradicionales o indígenas para guiar la toma de decisiones comunales. En Afganistán, por ejemplo, la sociedad tenía poca experiencia en el uso de encuestas escritas para expresar visiones políticas individuales, pero existen fuertes tradiciones de negociación colectiva a través de los consejos legales de carácter tribal. En parte ello inspiró el uso de la Loya Jirga como institución constituyente (2003-2004). En Islandia (2011-2013), donde el nivel de activismo político individual es bastante alto, y en Egipto (2012), donde amplios segmentos de la población utilizan las redes sociales, el uso de la tecnología digital como un medio de participación constituyó una medida eficaz. A veces los órganos deliberativos tradicionales pueden utilizarse para canalizar la opinión pública, como en el caso de los consejos ciudadanos o los cabildos de Chile, o de las juntas bantaba (comunales) de las

comunidades de Gambia. En Fiji (2012), no obstante, el requisito de que las personas participasen de forma individual supuso un dilema para las comunidades indígenas, en las que, según la tradición, el líder es el encargado de la toma de decisiones (Kant y Rakuita, 2014). También es importante considerar las normas sociales que pueden impedir o incluso prohibir que ciertos miembros de una comunidad o un grupo social —como las mujeres, las personas jóvenes o las minorías— expresen sus opiniones. Si tales grupos son tradicionalmente excluidos de participar y expresarse en reuniones mixtas, es probable que se requieran acciones adaptadas a esos grupos para garantizar su inclusión.

Según el público, ¿qué tan legítimos, confiables y representativos de sus intereses son las instituciones, los partidos o las organizaciones? La confianza pública en el gobierno en general y en las instituciones, los partidos y las organizaciones particulares que participan en política es compleja y suele ser malinterpretada por las élites políticas (véase Volpi, 2013). Cuando la confianza es baja, es posible que la participación que tiene lugar exclusivamente mediante la representación no sea considerada como suficientemente legítima. Además, los procesos de participación pública pueden de por sí acentuar el escrutinio público y la desconfianza en las instituciones a corto plazo, en la medida en que las personas adquieren nuevas herramientas para evaluar la legitimidad del proceso y del texto constitucional (Moehler, 2008). Sin embargo, a veces las instituciones o las organizaciones existentes pueden ser eficaces para canalizar las opiniones del público en un proceso de elaboración constitucional. En Sudáfrica, el Congreso Nacional Africano (African National Congress, ANC) como organización logró obtener la confianza de la mayoría del pueblo a lo largo de varias décadas, por lo que enfrentó pocos desafíos en materia de representación al inicio de las negociaciones cerradas en que dicho partido participó. En 1993 en Uganda, en cambio, las personas confiaban en el presidente Museveni, pero cuestionaba la legitimidad del órgano legislativo existente, el Consejo Nacional de la Resistencia. Dado que ese órgano comprendía a miembros no elegidos y a miembros elegidos indirectamente que desempeñaban sus funciones más allá de sus mandatos, el pueblo exigió que una asamblea constituyente elegida de manera directa asumiera la tarea de deliberar y aprobar el texto constitucional final (Odoki, 2001).

¿Qué recursos están disponibles? La disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos constituye un aspecto central de la planificación. La creación de asambleas ciudadanas, por ejemplo, requiere de un alto grado de experiencia técnica y de una rigurosa metodología. Convocar consultas a lo largo del país requiere contar con mucho personal, y demanda una gran cantidad de trabajo, así como altos niveles de capacitación, protocolos para el manejo de la información, planificación logística, recursos materiales, tiempo y financiamiento. Estos recursos son necesarios tanto para organizar y gestionar los eventos participativos, como para presentar al equipo redactor la información recopilada de una manera práctica y sistemática. Este modelo de participación requiere organizar, revisar y cotejar decenas de miles de páginas de presentaciones o registros públicos. La disponibilidad de la experiencia y de los recursos necesarios varía de un país a otro. A veces, diversas instituciones gubernamentales aportan personal para que se desempeñe en las instituciones encargadas de la elaboración constitucional. Este enfoque es pragmático, pero también presenta riesgos en lo que respecta a la imparcialidad, la capacidad individual, la disponibilidad y el compromiso. En ciertos contextos, actores externos como las Naciones Unidas o la Unión Europea pueden proporcionar material y apoyo técnico para el proceso de participación, pero el alcance y la naturaleza de dichas contribuciones deben equilibrarse con la necesidad de garantizar el manejo local del proceso participativo. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden constituir recursos clave. Suelen *participar* para promover intereses y prioridades estratégicas particulares, pero también pueden desempeñarse como socios en la *implementación*. En Albania (1997-1998), por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil realizaron docenas de consultas para conocer la opinión pública sobre diversos

asuntos constitucionales y apoyaron las campañas oficiales de educación cívica (Carlson, 2010).

Notas

1. La continuidad legal es una consideración importante. En Uruguay, por ejemplo, desde 1934 las constituciones han regulado sus propios procesos de reemplazo. En Bolivia y en Ecuador las disposiciones existentes sobre procedimientos de reforma fueron enmendadas o complementadas a fin de crear un fundamento legal para los procesos de reforma que dieron lugar a nuevas constituciones en esos países en los años 2009 y 1998, respectivamente (Negretto, 2018, pág. 11).
2. Véanse, por ejemplo, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; el artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, y el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965. El alcance de la “participación” según el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos generalmente ha sido interpretado de manera restringida en lo que respecta a la elaboración constitucional, de manera que se considera que la participación solamente comprende la participación en la elección de representantes (lo que podría aplicarse a un órgano constituyente electo) y la votación en referéndums de ratificación (Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1996). Las convenciones internacionales subsiguientes, tales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, expandieron el alcance de la “participación” a áreas más específicas, y obligaron a los Estados parte a crear condiciones equitativas de acceso. La práctica de los Estados desde la década de 1990 ha tendido en general a involucrar al público en la elaboración constitucional de formas más amplias, entre las que se incluyen las consultas (véanse Hart, 2010; Franck y Thiruvengadam, 2010).

2. El qué, el cuándo y el cómo: involucrar al “pueblo” en el proceso de elaboración constitucional

La participación pública suele discutirse en un sentido holístico: ¿el proceso fue “participativo” o no? No existe una definición generalmente aceptada de “participación pública” en la elaboración constitucional (véase Saati, 2015). Esto, sumado al hecho de que se puede lograr una mayor participación en aquellos lugares donde la situación en materia de seguridad es estable y el contexto es más propicio, dificulta comparar las experiencias de los distintos países. Al analizar distintos enfoques de la participación, ciertos estudios examinan la naturaleza de la participación en general. Algunos se concentran más en los niveles de inclusión, y otros se enfocan en *cuándo* (es decir, en qué momentos) tiene lugar la participación a lo largo de las distintas etapas del proceso de elaboración constitucional. A veces las discusiones sobre la participación pública confunden o mezclan la participación directa con la representación indirecta en los órganos constituyentes. Otro desafío reside en la forma en que los investigadores y las investigadoras desglosan el proceso de elaboración constitucional en una serie de etapas y decisiones. No hay dos procesos iguales, y no todas las etapas tienen lugar de manera secuencial.

Dado que la participación constituye prácticamente un elemento estándar de la elaboración constitucional moderna, la pregunta central para los responsables de la toma de decisiones no es *si se debe* involucrar al público, sino *cómo y cuándo* involucrarlo, y *de qué manera*.

En esta sección se examinan tres aspectos de la participación: (a) los distintos roles que puede desempeñar el público; (b) las diferentes formas en que el público puede participar, y (c) las distintas etapas en que puede tener lugar la participación. Estos elementos y opciones interactúan y se combinan entre sí de varias maneras para modelar las dinámicas del proyecto de elaboración constitucional.

En el momento de determinar *qué tipo* de participación pública se implementará, y *cómo y cuándo* se recurrirá a ella, los responsables de diseñar el proceso constitucional deben considerar las siguientes cuestiones:

- ¿*Qué* se procura lograr mediante un proceso de participación pública?
- ¿*Qué* órgano u órganos deberían realizar las consultas?
- ¿*A quién* hay que consultar?

- ¿*Cuándo* debe participar el público?
- ¿*Qué* métodos de participación serán más eficaces?
- ¿*Cómo* deben sopesar los resultados las personas responsables de la toma de decisiones?

2.1 ¿Qué? El papel del público

Las personas pueden desempeñar distintos roles durante la elaboración constitucional, según cuándo y cómo participen. Pueden desempeñarse como:

- **Iniciadoras** del proyecto de reforma, por ejemplo, mediante el desarrollo de iniciativas ciudadanas formales para solicitar una enmienda constitucional (algunas constituciones incluyen disposiciones al respecto), o, más frecuentemente, vía la elaboración de demandas informales dirigidas a lograr un cambio constitucional, por ejemplo, mediante un activismo cívico constante, protestas populares o movilizaciones masivas.
- **Electoras** del órgano constituyente, lo que incluye la elección de las personas que integrarán la legislatura ordinaria que asumirá el rol de elaborar la constitución (generalmente porque está permitido por la constitución vigente), o la elección de quienes integrarán una legislatura o asamblea constituyente que asumirá el mandato expreso de reformar la constitución.
- **Encargadas** de contribuir, mediante el aporte de ideas, al texto constitucional y a veces al diseño mismo del proceso de elaboración constitucional, generalmente por medio de consultas públicas o referéndums.
- **Encargadas** de aprobar el texto constitucional final a través del voto en un referéndum de ratificación.

Para poder llevar a cabo cualquiera de estos roles, pero en particular la contribución al proceso de elaboración constitucional o la aprobación del texto constitucional final, es preciso promover la **educación cívica**. Un proceso bien diseñado debe contemplar la educación cívica sobre los temas relacionados con el propio proceso de reforma constitucional, así como sobre asuntos de contenido constitucional y político. Cuando ello sea factible, las campañas de educación y de concienciación cívica deben aprovechar la experiencia del público, incluidas las organizaciones de la sociedad civil y las expertas y los expertos en materias relevantes. De esta manera, el público también puede desempeñar el rol de **docente**.

2.2 ¿Cuándo? Las etapas del proceso de elaboración constitucional

Las etapas del proceso de elaboración constitucional son fluidas y se superponen entre sí, y no existe modelo alguno que refleje de manera adecuada todos los procesos. Sin embargo, para las personas responsables de diseñar el proceso constitucional es importante determinar cuándo involucrar al público. Algunos estudios recientes indican que el momento en que esto ocurre parece tener importancia, particularmente con respecto a los resultados que se procura alcanzar a corto y a largo plazo (el porqué de la participación pública, discutido en la sección siguiente). Si bien los datos empíricos son escasos, hay algunos hallazgos destacados relativos a la elección del momento oportuno para la participación.

En primer lugar, y especialmente en transiciones complejas, el hecho de que las élites establezcan acuerdos fundacionales sobre los principios constitucionales básicos *antes* de abrir el proceso a la participación pública puede contribuir a un desempeño democrático a más

largo plazo (Higley y Burton, 2006; Negretto, 2020b; Saati, 2017). Desde luego, este modelo en dos etapas no siempre se planifica. Adicionalmente, las decisiones procedimentales (tales como definir la naturaleza del órgano constituyente) y los factores contextuales (por ejemplo, un proceso de paz en curso) pueden hacer que la participación pública sea más o menos viable, o más o menos deseable, durante o después de las negociaciones entre las élites. Esta secuencia puede conllevar, además, el beneficio de contribuir a modelar el apoyo o la oposición popular al borrador resultante, y podría contribuir a manejar las expectativas del público (Moehler, 2008; Saati, 2017).

En segundo lugar, algunos estudios recientes indican que el desempeño democrático a largo plazo se relaciona con diversos niveles de participación inclusiva, y que, cuando la participación inclusiva se produce de manera temprana (durante el proceso de redacción), se obtienen mejores resultados que cuando se implementa principalmente en las etapas posteriores (para revisar o comentar un borrador, o para ratificarlo) (Eisenstadt, LeVan y Maboudi, 2015 y 2017; Eisenstadt y Maboudi, 2019).

Finalmente, existe evidencia de una relación entre la participación pública durante las etapas de redacción y ratificación de la constitución y el contenido constitucional¹. Los resultados de estudios comparativos a gran escala señalan, por ejemplo, que las constituciones aprobadas mediante un referéndum popular tienden a incluir un rango más amplio de derechos y de mecanismos de democracia directa en comparación con las constituciones que no se aprueban mediante un referéndum (Ginsburg, Elkins y Blount, 2008). De manera similar, estudios de caso sobre **Islandia** (2010-2013), **Egipto** (2012), **Ciudad de México** (2016-2017) y **Túnez** (2011-2014), así como diversos análisis sobre la participación y la influencia de las mujeres en la elaboración constitucional, indican que la participación pública para generar ideas constitucionales o para apoyar o rechazar disposiciones particulares puede contribuir a fortalecer los derechos que gozan de apoyo popular (Houlihan, 2020b; Landemore, 2017; Maboudi y Nadi, 2016; Tamaru y O'Reilly, 2018).

No obstante, otras experiencias indican que ampliar la participación en las etapas de redacción y deliberación política puede generar incoherencias o inconsistencias en el texto constitucional. Podría decirse que los desafíos en materia de coherencia se evidencian en la Constitución de **Brasil** de 1988, cuya elaboración incluyó un proceso altamente participativo, si bien en el marco del Congreso-Asamblea Constituyente fue escasa la coordinación para armonizar las ideas de manera sistemática. El texto resultante refleja una mezcla de perspectivas ideológicas que suelen entrar en conflicto y, en vez de instituir principios fundamentales y procedimientos centrales, establece en detalle una serie de normas sustantivas que probablemente podrían abordarse mejor si formaran parte de leyes o reglamentos (Rosenn, 2010). Estos desafíos surgen, en parte, porque la participación expone el proceso de negociación a intereses y pasiones opuestas, lo cual dificulta los acuerdos, aumenta los costos de la negociación y potencialmente conduce a la adopción de posturas más extremas (véanse, por ejemplo, Voigt, 2003; Horowitz, 2002; Tsebelis, 2002; Arato, 1995-1996; Elster, 1995).

Si bien ningún proceso de elaboración constitucional se desarrolla en etapas claramente definidas, y rara vez dichos procesos se producen de manera lineal, el desglose básico en etapas puede ser útil para planificar la participación a lo largo del proceso en conjunto. También es útil para considerar cómo se incluirán los aportes resultantes de la participación en las decisiones que se tomarán en cada etapa. Así, sobre la base de modelos definidos en otros trabajos², en este informe la elaboración constitucional se plasma en un modelo hasta cierto punto idealizado que consta de cuatro etapas: una etapa de iniciación; una etapa de determinación de la agenda y de diseño del proceso; una etapa de redacción, deliberación y toma de decisiones, y una etapa de aprobación.

Figura 2.1. Etapas del proceso de elaboración constitucional



La etapa de iniciación comprende a grandes rasgos los períodos en que las demandas de reforma constitucional adquieren una amplia relevancia política y generan empuje social, y considera de dónde proviene el impulso para realizar una reforma³. Según el contexto, el origen del proceso puede residir en un proceso de paz en cuyo marco el cambio constitucional es un elemento clave de un conjunto más amplio de acuerdos establecidos para abordar el conflicto. En las reformas constitucionales dirigidas a la construcción de la paz, la concepción sobre “quién” inicia el proceso suele ser limitada. Las personas que participan de las negociaciones en favor de la paz son principalmente partes en el conflicto, entre las que pueden existir grupos sociales marginados que se han alzado en armas.

En **España** (1978), **Sudáfrica** (1996) y **Túnez** (2014), por ejemplo, los procesos de elaboración constitucional fueron precedidos por acuerdos entre la élite relacionados con principios fundacionales. Los acuerdos políticos forjados en las negociaciones para la paz deben consolidarse en una constitución nueva o enmendada, por lo que deben ser protegidos —hasta de la opinión pública mayoritaria— a lo largo del proceso de elaboración constitucional.



Foto: Frederik de Klerk y Nelson Mandela se dan la mano en la reunión anual del Foro Económico Mundial celebrado en Davos en enero de 1992, © Foro Económico Mundial; imagen publicada con licencia CC BY-SA 2.0 <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Frederik_de_Klerk_with_Nelson_Mandela_-_World_Economic_Forum_Annual_Meeting_Davos_1992.jpg>.

En el transcurso normal de la política la iniciación del proceso suele provenir de las élites políticas, pero existen varios mecanismos, tanto formales como informales, por los cuales puede involucrarse el público. En algunos países la constitución provee un itinerario para que la ciudadanía inicie las enmiendas, generalmente por medio de la recolección de cierto número de firmas para avalar una propuesta. A modo de ejemplo cabe mencionar las constituciones de **Kenia** (2010, sec. 257), **Micronesia** (1990, art. XIV, sec. 1), **Eslovenia** (1991, art. 168), **Croacia** (1991, art. 87) y **Suiza** (1999, art. 139).

A veces la iniciación pública del proceso es informal, y se logra mediante un activismo cívico sostenido (por ejemplo, Kenia en los años 1990), movimientos populares o protestas masivas. En **Ucrania** (2014), **Túnez** (2010), **Chile** (2019) e **Islandia** (2008), por ejemplo, los movimientos populares colocaron las demandas de un cambio constitucional en el centro de sus agendas, presionando al gobierno para que ofreciera una respuesta. Sin embargo, en la práctica es difícil determinar cómo operan estas dinámicas en cada país. El hecho de que los partidos en el poder sean receptivos y estén abiertos a considerar tales presiones dependerá del contexto político.

La *etapa de definición de la agenda y de diseño del proceso* involucra decisiones relativas al proceso y decisiones sustanciales. Las cuestiones relativas al proceso incluyen, por ejemplo, el establecimiento de instituciones y procedimientos para la toma de decisiones sobre el contenido de los cambios constitucionales. Esas cuestiones comprenden, entre otras, determinar si se usarán mecanismos interinos y, de ser así, cómo serán; establecer la naturaleza del órgano deliberativo principal (por ejemplo, una conferencia nacional, una comisión constitucional designada o una asamblea constituyente elegida o mixta); establecer las reglas de elección o selección de sus miembros y las reglas procedimentales que regirán a esos órganos, y definir los calendarios de trabajo. Las decisiones sustanciales comprenden la determinación del alcance de la reforma constitucional, el establecimiento de los principios constitucionales y la definición de una agenda específica.

La *etapa de redacción, deliberación y toma de decisiones* comprende el desarrollo del nuevo borrador o de la enmienda constitucional, la toma de decisiones deliberativa sobre su contenido, y su adopción inicial antes de su ratificación final. Se trata de una etapa larga y compleja que, según el contexto, puede dividirse en varias subetapas y puede involucrar la labor de uno o más órganos constituyentes.

La participación en esta etapa, durante la cual las personas pueden aportar ideas para la elaboración del texto constitucional, se ha vuelto cada vez más común. Las preguntas respecto de si los aportes del público incidirán en el proceso de negociación política, y de qué manera, son especialmente importantes, por lo que las personas responsables de la planificación deben considerar cómo se evaluará y utilizará dicha información. La cooperación y la aceptación por parte de una pluralidad de élites es clave para el éxito del proceso de redacción, deliberación y adopción del nuevo texto constitucional. Como se discutirá en la sección 3 de este documento, los aportes del público sobre el texto constitucional pueden modelar o influir en las dinámicas de las negociaciones políticas, pero la medida en que dichos aportes pueden —o deberían— limitar la toma de decisiones de la élite o influir en sus acuerdos previos dependerá del contexto de cada país y de la naturaleza de las normas que regulan la toma de decisiones.

La *etapa de la aprobación* comprende la ratificación del texto final. La manera en que se ratifica un texto nuevo o una enmienda suele depender de las reglas existentes. Estas pueden incluir disposiciones para enmendar la constitución actual, que usualmente requieren el voto favorable de una supermayoría en la legislatura o en un referéndum popular, o reglas contenidas en un acuerdo de paz o transicional. En ocasiones la decisión de llamar a un referéndum popular es discrecional y es en sí misma objeto de una negociación política.

2.3 ¿Cómo? Mecanismos para la participación pública

Los mecanismos de participación se pueden clasificar de distintas formas. Pueden ser *directos*, lo que significa que las personas participan en carácter individual, generalmente de manera presencial, pero cada vez más de forma virtual, o *indirectos*, en cuyo caso generalmente la participación se produce por medio de representantes elegidos para integrar un órgano constituyente. La participación puede ser impulsada y organizada por las autoridades del Estado o por el propio público. En esta sección y en la siguiente el documento se centra principalmente en examinar los mecanismos de participación directos avalados por el Estado.

Las formas más comunes de involucrar al público conllevan una combinación de referéndums, votaciones o elecciones, y consultas.

Referéndums

La forma de participación más común es el referéndum de ratificación, que generalmente consiste en un voto directo de “sí” o “no” durante la etapa de aprobación (Tierney, 2018). Su objetivo es otorgar legitimación o rechazo popular a una propuesta de borrador constitucional. Los referéndums de ratificación han sido utilizados tanto por regímenes democráticos como por regímenes autoritarios. Una comparación puramente estadística permite observar un dato notable: las constituciones nuevas o de reemplazo casi siempre son aprobadas en los referéndums, pero solo alrededor de un 60 por ciento de las enmiendas sometidas a ese tipo de consulta son aprobadas (Elkins y Hudson, 2019). En los regímenes autoritarios los referéndums pueden dar una sensación de legitimidad popular a lo que de otra forma habría constituido un proceso relativamente excluyente (cabe citar, por ejemplo, el caso de **Chile** en 1980, el de **Egipto** en 2014 o el de **Guinea** en 2020). En los Estados democráticos o en transición, así como en los contextos afectados por conflictos, los referéndums de ratificación constituyen un elemento común de un proceso de participación más amplio. A modo de ejemplo cabe mencionar los referéndums para ratificar nuevas constituciones que se realizaron en **Kenia** (2005 y 2010) y en **Ecuador** (2008), y los referéndums para aprobar enmiendas que tuvieron lugar en **Irlanda** (2015 y 2018). Es importante considerar si deberían existir umbrales mínimos de participación, y si la aprobación debería basarse en una mayoría o en una supermayoría. La Constitución de **Ghana** establece un umbral mínimo de participación del 40 por ciento y exige una supermayoría del 75 por ciento de los votantes. En algunos contextos los umbrales mínimos de participación pueden contribuir a empoderar a los partidos minoritarios que, de otro modo, ante la falta de influencia en el resultado, podrían boicotear el referéndum (como ocurrió en **Egipto** en 2014). En otras situaciones, sin embargo, los referéndums populares conllevan el riesgo de debilitar acuerdos elaborados cuidadosamente o de ser utilizados por la mayoría como una herramienta de opresión.

Los referéndums también pueden usarse para lograr otros propósitos en distintas etapas del proceso de elaboración constitucional. Como se indicará más adelante, pueden ser utilizados para establecer un mandato popular e influir en las dinámicas políticas relacionadas con la reforma constitucional; para contribuir a la resolución de debates controvertidos, o para tomar decisiones específicas sobre asuntos procedimentales o sustanciales.



Foto: Referéndum constitucional de Egipto de 2014, © Bora S. Kamel; imagen publicada con licencia CC BY-NC-SA 2.0, <<https://www.flickr.com/photos/61928064@N05/11985905645>>.

Elecciones

Las elecciones constituyen otro mecanismo a través del cual las personas suelen participar en la elaboración constitucional. Votar puede contribuir a iniciar un proceso de elaboración constitucional cuando son elegidos partidos o presidentes cuyas plataformas de campaña incluyen una reforma constitucional. Esto ocurrió, por ejemplo, en 2005 cuando el **pueblo boliviano** votó a Evo Morales como el primer presidente indígena elegido popularmente; en 2013 con la elección de Michelle Bachelet en **Chile**; en 2015 con la elección de Maithripala Sirisena en **Sri Lanka**, y en 2017 en **Mongolia** cuando el Partido Popular de Mongolia fue elegido para tener una presencia mayoritaria en la Legislatura.

Las personas también pueden participar por medio de la elección de representantes que integrarán la asamblea encargada de la redacción de la constitución, ya sea que se trate de una asamblea constituyente elegida con el solo propósito de elaborar una constitución (por ejemplo, **Bolivia** en 2006-2007); de una asamblea elegida para la redacción de una constitución que también actúa como legislatura (por ejemplo, **Túnez** en 2011-2014 y **Sudáfrica** en 1994-1999), o de la elección de las personas que integrarán una legislatura regular que se hará cargo de la reforma constitucional (por ejemplo, **Hungría** en 2010-2014 y **Vietnam** en 2011-2016).

Consultas

Hoy en día la participación suele incluir consultas públicas, que pueden realizarse con diversos propósitos, en distintas etapas del proceso y de varias maneras. A continuación se enumeran algunos mecanismos de consulta habituales.

Referéndums consultivos y plebiscitos

Los referéndums se usan a veces de forma consultiva, lo que significa que sus resultados no son vinculantes, pero permiten a las personas responsables de la toma de decisiones conocer las opiniones del público. Esa información puede ser utilizada para modelar el proceso de reforma constitucional y las decisiones relativas al contenido. Los referéndums fueron usados en **Sudáfrica** en 1992 y en **España** en 1976, por ejemplo, como parte de una transición política mayor que implicaba negociaciones complejas. En ambos casos los resultados demostraron que la opinión pública apoyaba los procesos propuestos por las élites y, por lo tanto, facilitaron la iniciación del proceso de cambio constitucional. En **Colombia**, durante un período caracterizado por la erosión de las instituciones estatales y una creciente violencia, un movimiento estudiantil logró adjuntar un referéndum consultivo informal a las elecciones de marzo de 1990 para preguntar a los votantes si querían elegir una asamblea constituyente que redactase una nueva constitución. Si bien el mecanismo carecía de carácter legal, la popularidad de la idea impulsó al presidente a emitir un decreto para la realización de un referéndum formal sobre el tema, y a iniciar el subsiguiente proceso de elaboración constitucional.

Los referéndums también pueden utilizarse para valorar la opinión pública sobre asuntos sustantivos particulares, lo que generalmente contribuye al establecimiento de la agenda (cabe mencionar como ejemplos el caso de **Islandia** en 2012 y el de **Luxemburgo** en 2015), o para evaluar el grado de apoyo público a una propuesta constitucional completa (como ocurrió en **Canadá** en 1992). No obstante, estos usos son bastante poco comunes.

Solicitudes de presentaciones y comentarios

Los órganos constituyentes suelen establecer uno o varios períodos durante los cuales el público puede hacer comentarios sobre las prioridades o los asuntos relativos a la reforma constitucional, o sobre el contenido de un borrador del texto. Este tipo de consultas suelen dirigirse tanto al público general, al que se le ofrece la oportunidad de presentar propuestas a lo largo de todo el país, como a las organizaciones especializadas o expertas que puedan aportar conocimientos particulares sobre los asuntos planteados. Las solicitudes para que el público presente sus aportes o comentarios son comunes durante las etapas de establecimiento de la agenda, redacción inicial, deliberación y toma de decisiones. Los formatos y los plazos de dichas presentaciones varían y suelen estar determinados por los órganos constituyentes. Cada vez más se promueve la presentación de propuestas virtuales a través de sitios web o foros de redes sociales como Facebook y Twitter, con el fin de complementar las propuestas presentadas por escrito. Por ejemplo, la presentación de propuestas virtuales fue frecuente en **Egipto** (2012), **Túnez** (2011-2014), **Islandia** (2011-2013) y **Ciudad de México** (2016-2017).

Encuestas o cuestionarios

Las encuestas y los cuestionarios pueden ser utilizados en varias etapas del proceso de elaboración constitucional para evaluar las opiniones sobre el propio proceso y los asuntos sustanciales. La tecnología digital hace que sea cada vez más fácil acceder a grandes franjas del público por medio de encuestas, de una manera eficaz. Sin embargo, no todos los procesos tienen el mismo valor. Las personas responsables de la toma de decisiones deben establecer *quién estará a cargo* del diseño y la implementación de la encuesta, *qué clase de preguntas* se harán en la encuesta, *a quién* estará orientada y *cómo* se utilizará la información recopilada.

El diseño y la implementación de una encuesta son tareas técnicas cuyo desarrollo requiere contar con experiencia en la metodología de investigación mediante encuestas. Si a la población encuestada se le plantea una serie de preguntas altamente técnicas o formales sobre el contenido constitucional, es probable que las respuestas obtenidas tengan poco valor para los responsables de la toma de decisiones. Esto podría deberse al escaso conocimiento del

público sobre temas relevantes, o al hecho de que las preguntas podrían inducir a las personas consultadas a brindar respuestas basadas más en los intereses políticos o las afinidades ideológicas que en el análisis y el razonamiento. Algunos asuntos constitucionales (como definir cuál es el período de tiempo adecuado entre una elección y el traspaso del poder) constituyen temas técnicos respecto de los cuales las opiniones de un público inexperto tienen poca utilidad. Además, podría no ser recomendable abordar determinados temas mediante encuestas públicas: por ejemplo, en los casos en que la opinión pública mayoritaria podría contribuir a socavar acuerdos políticos ya establecidos que sean necesarios para garantizar la inclusión de grupos marginados en los acuerdos gubernamentales. Por otro lado, las encuestas bien hechas pueden brindar información muy valiosa cuando contribuyen a que las personas responsables de redactar el borrador constitucional y aquellas responsables de la toma de decisiones comprendan mejor las ideas y preferencias del público respecto de una serie de opciones constitucionales, especialmente en los países en que el público cuenta con una sólida educación cívica. Así, al diseñar las encuestas es importante validar previamente los cuestionarios, verificar que las preguntas se formulen en un lenguaje comprensible para el público en general y procurar que los cuestionarios no sean demasiado largos o complicados.

Además de considerar qué se debe preguntar, las personas responsables del diseño del proceso constitucional deben considerar a quién dirigir las preguntas. Las encuestas pueden dirigirse al público en general o a miembros de comunidades específicas, entre las que se incluyen, por ejemplo, diversos grupos de interés y comunidades marginadas o aisladas, como las mujeres, las personas con discapacidades, las personas jóvenes, la diáspora, los pueblos originarios o étnicos, y las comunidades rurales. Cuando la encuesta se dirige al público en general, las personas responsables de la toma de decisiones deben definir si usarán el muestreo probabilístico para crear una muestra estadística representativa a nivel nacional o si usarán la autoselección. Si las personas participantes se autoseleccionan la muestra no será representativa, y sería incorrecto considerar las respuestas como representativas de la opinión de la población total. Cuando la selección es más específica, los responsables del diseño del proceso constitucional deben considerar cómo adaptar sus herramientas de la mejor manera para satisfacer las necesidades demográficas y contextuales del grupo seleccionado.

La Comisión para la Revisión Constitucional de **Gambia** (2017-2018) utilizó diferentes tipos de encuestas, incluidas las virtuales y las presenciales, para recolectar las opiniones del público antes de comenzar con la redacción del texto constitucional. En **Kenia** (2002) la Comisión para la Revisión de la Constitución de ese país diseñó una encuesta que abarcaba 20 temas centrales y publicó una serie de cuadernillos con 199 preguntas específicas para contribuir a que las personas comprendieran los temas abordados y pudieran así aportar sus opiniones. En **Nepal** (2008-2012) se realizaron reuniones presenciales en que las personas participantes recibieron una lista con 150 preguntas para que pudieran expresar sus opiniones. Cabe mencionar que muchas de las personas que participaron indicaron que la lista era demasiado larga y que estaba formulada en un lenguaje no comprensible (Interpeace, IDEA Internacional y USIP, 2009).

Reuniones presenciales con individuos o grupos

Las reuniones presenciales, que son habituales y necesarias en todos los procesos participativos, se realizan tanto con fines educativos como consultivos, y a veces con ambos fines al mismo tiempo. Existen diferentes tipos de reuniones, como los eventos temáticos, las reuniones públicas, los seminarios, los grupos de discusión, los órganos de deliberación autoseleccionados o elegidos al azar, los consejos ciudadanos o los eventos de acceso limitado. Las reuniones presenciales suelen ser consultivas, pero también pueden ser deliberativas u organizarse para proveer información de manera unilateral, según su diseño. También pueden celebrarse para abordar cuestiones relativas al diseño del proceso constitucional o al establecimiento de la agenda sustantiva, antes de o durante la redacción, o durante la

deliberación o la posterior toma de decisiones. En **Uganda** en 1995 se realizaron aproximadamente 140 seminarios presenciales, que contaron con casi 100.000 participantes, para definir la agenda de la reforma. Luego se realizaron más reuniones, que se desarrollaron junto con otros mecanismos de consulta para abordar asuntos específicos identificados durante el período de consulta inicial (Brandt et al., 2011).



Foto: Escuela de Verano “El Proceso Constituyente... Claves para entenderlo”, Municipalidad de Santiago, © Luis Hidalgo; imagen publicada con licencia CC BY-NC 2.0, <<https://www.flickr.com/photos/34361763@N03/24458376340>>.

Durante la etapa de redacción y deliberación, las personas responsables de elaborar la constitución suelen visitar distintos distritos del país para recolectar y compilar las opiniones de la población. Al planificar las reuniones presenciales es importante garantizar que este tipo de encuentros aborden las posibles barreras culturales, consuetudinarias, físicas, educativas o de otro tipo, a fin de promover la inclusión de personas y grupos marginados, y mitigar el sesgo de autoselección. En **Eritrea** (1997), por ejemplo, el órgano constituyente ofreció a la población alimentos y agua durante varias semanas para permitir que los grupos nómadas pudieran permanecer en un mismo lugar durante el transcurso de las consultas constitucionales (Brandt et al., 2011). En algunos contextos también puede ser necesario solicitar el permiso de los líderes tradicionales antes de llevar a cabo reuniones en las comunidades, como ocurrió en algunas zonas de Fiji en el año 2012.

Órganos o mecanismos deliberativos

El uso de órganos deliberativos para fines consultivos se está volviendo cada vez más común. Los órganos deliberativos pueden incluir “minipúblicos” (grupos seleccionados al azar que son representativos del público en general) o grupos autoseleccionados. Los órganos deliberativos de este tipo se han creado con fines consultivos, por ejemplo, para:

- revisar una serie de cuestiones de la agenda de reforma constitucional y priorizar los asuntos que puedan ser objeto de enmienda (Foro Nacional de **Islandia** del año 2010 y cabildos de **Chile** del año 2016);
- generar recomendaciones para un órgano constituyente redactor (asambleas de **Irlanda** de 2017 y 2019, y encuestas deliberativas de **Mongolia** del año 2017)⁴;
- generar recomendaciones para la realización de referéndums vinculantes (Asambleas Ciudadanas sobre la Reforma Electoral de Canadá en **Columbia Británica** en 2004 y en **Ontario** en 2006), y
- revisar las propuestas constitucionales anteriores al referéndum (Iniciativa Ciudadana permanente para el proceso de revisión constitucional de **Oregón**, Estados Unidos).



Foto: La Asamblea Nacional de Islandia (Þjóðfundur) reunió a una gran muestra de ciudadanas y ciudadanos de todo el país seleccionados aleatoriamente para participar de un debate que duró todo un día, 6 de noviembre de 2010, © Matito; imagen publicada con licencia CC BY-SA 2.0, <<https://www.flickr.com/photos/riggott/5155567757>>.

Hay varios criterios que diferencian a los “minipúblicos” de los órganos deliberativos autoseleccionados y de los encuentros consultivos, como, por ejemplo, las asambleas públicas. Los minipúblicos se constituyen a partir de una selección aleatoria (a veces, una selección aleatoria ponderada) para garantizar que quienes participan representen la composición de la sociedad. Las asambleas ciudadanas (2016-2017 y 2019-2020) y la Convención sobre la Constitución (2012-2014) de **Irlanda**, así como el proceso de encuestas deliberativas de **Mongolia** (2017), son ejemplos de asambleas formadas al azar, aunque los métodos de selección utilizados sean distintos (véanse Fishkin y Zandanshatar, 2017; Farrell et al., 2019). Los minipúblicos generalmente comprenden procesos de deliberación y de toma de decisiones asistida (Smith y Ryan, 2014). Las recomendaciones no suelen ser vinculantes,

pero en algunos casos las propuestas deben ser remitidas a un referéndum público, como ocurrió en **Columbia Británica** (2004) y en **Ontario** (2006).

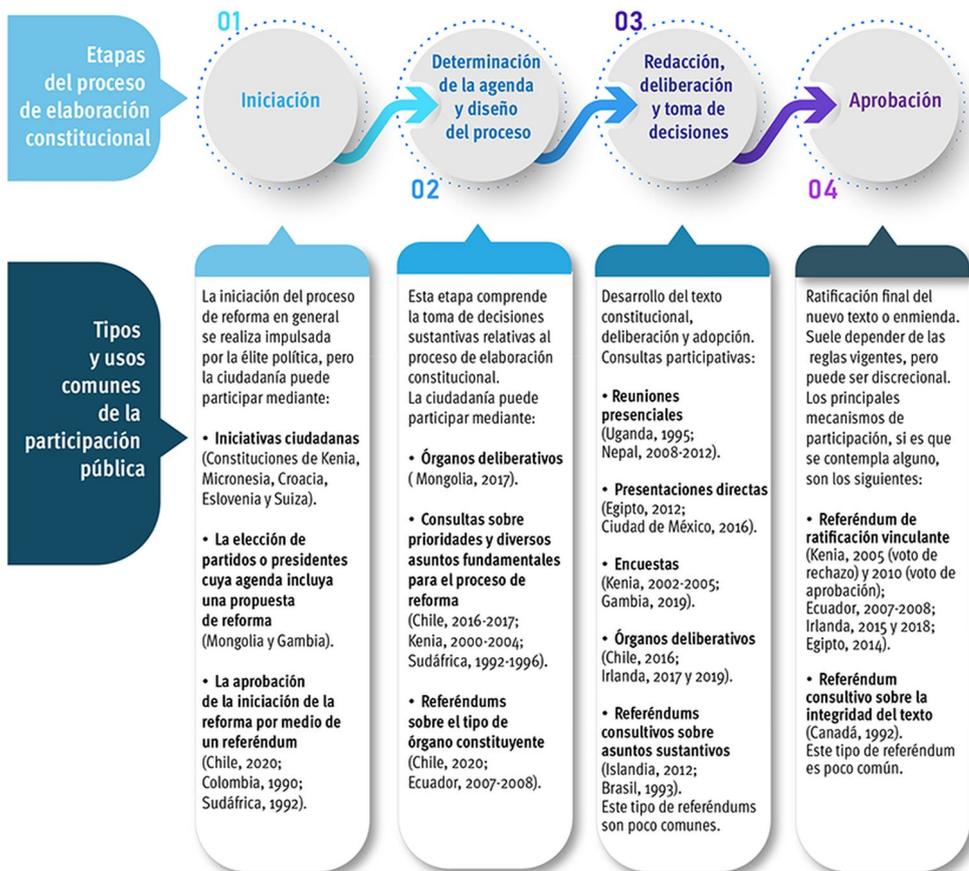
Los cabildos de **Chile** constituyen un ejemplo de órganos deliberativos autoseleccionados tradicionales basados en una metodología común. En general, sus principales objetivos son definir y comprender un asunto o un conflicto determinado, así como su origen; revisar la información o el trabajo previo sobre el asunto; establecer puntos de vista colectivos y consensuados sobre la cuestión, y sugerir un plan de acción. Los cabildos pueden ser convocados a nivel municipal o regional para tratar temas tanto locales como nacionales.

Todas las formas de abordar los minipúblicos y los órganos deliberativos autoseleccionados hacen énfasis en la transparencia y la concienciación en relación con el diseño, el propósito, el estado y los resultados de las deliberaciones. Esto es importante si se espera que un minipúblico tome conciencia de su potencial para desempeñarse como un referente de información confiable para el público en general. Las investigaciones sobre un número limitado de casos, correspondientes principalmente a democracias establecidas, han permitido descubrir que las personas tienden a confiar en otras cuando estas últimas se han formado sobre un asunto y lo han deliberado, más de lo que confían en las propuestas presentadas por quienes desempeñan cargos políticos (véase, por ejemplo, Warren y Gastil, 2016). Así, convocar a un minipúblico para revisar y recomendar reformas constitucionales podría constituir un mecanismo consultivo útil.

Las conferencias constitucionales de carácter nacional también funcionan como órganos deliberativos con fines consultivos, aunque se diferencian en muchos aspectos de los minipúblicos y los grupos autoseleccionados. En las conferencias nacionales participan personas ordinarias, representantes del gobierno y distintos grupos sociales y de interés. Debido a esa composición, así como al hecho de que las conferencias nacionales suelen convocar (aunque no en todos los casos) a un gran número de participantes, su celebración debe ser considerada de manera cuidadosa. Las conferencias a veces se organizan con fines consultivos para establecer recomendaciones o acuerdos iniciales sobre la reforma constitucional, pero más frecuentemente constituyen uno de varios órganos constituyentes en el marco de un proceso que comprende múltiples etapas (véase Brandt et al., 2011, sec. 3.1.3). En **Zambia** (2007), por ejemplo, se convocó una Conferencia Constitucional Nacional como parte de un acuerdo político alcanzado después de un extenso debate. La conferencia, que tenía la tarea de deliberar y “adoptar” el borrador de constitución propuesto por la Comisión de Revisión Constitucional (Mung’omba), fue consultiva en la medida en que el Parlamento debía luego, en un siguiente paso, “promulgar” legalmente la nueva constitución (Kirkby y Murray, 2016).

Si bien tanto los minipúblicos como las conferencias son mecanismos que pueden ser ampliamente representativos (según su diseño), no son sustitutos de la participación pública directa e inclusiva. Además, según el contexto y la metodología, los minipúblicos y las conferencias nacionales pueden requerir un grado importante de experiencia técnica, específicamente en lo que respecta a la selección de muestras, el desarrollo de materiales informativos, la selección de expertos y expertas, y el diseño de las preguntas, sobre todo en el caso de las encuestas deliberativas (véase Centro para la Democracia Deliberativa, 2017).

Figura 2.2. Tipos y usos comunes de la participación pública en las distintas etapas del proceso de elaboración constitucional



Notas

1. Tales descubrimientos, sin embargo, no necesariamente son indicadores de una relación causal. Otros factores, como el tipo de órgano constituyente; el rol de los actores internacionales y el alcance de la influencia externa; el contenido de los acuerdos de paz; las tendencias en relación con los “préstamos” constitucionales, o los distintos pactos de la élite, entre otros, también desempeñan un papel importante en la determinación del contenido constitucional.
2. La elaboración constitucional, como ha sido definida aquí, podría desglosarse de varias maneras y con mayor o menor detalle, según las cuestiones procedimentales y de toma de decisiones en juego. Widner (2007) desglosa el proceso en las etapas de redacción, consulta, deliberación, adopción y ratificación. Banting y Simeon (1985) agregan una etapa anterior, la movilización de intereses, que tiene lugar antes de la redacción del texto constitucional. Ghai y Galli (2006) reconocen también una etapa en que se establecen acuerdos y se determina el alcance del proceso, y agregan una etapa en que se establecen las instituciones constituyentes, los procedimientos y las reglas. Elkins, Ginsburg y Melton (2009) simplifican el proceso en cuanto consideran tan solo las etapas de redacción, deliberación y aprobación, y Eisenstadt, LeVan y Maboudi (2015), de forma similar, dividen el proceso en las etapas de redacción, debate y ratificación.
3. Desde el siglo XVIII existen propuestas como las de Thomas Jefferson para la revisión automática de la constitución después de un cierto período de años. En Micronesia el Congreso debe consultar a los votantes cada diez años para establecer si corresponde llamar a una convención para revisar o enmendar la constitución (artículo 14, sección 1), y algunas constituciones estatales de los EE. UU. cuentan con mecanismos similares. Sin embargo, en general la promoción del cambio sigue constituyendo una acción catalizada por un grupo u otro.
4. Más información sobre las encuestas deliberativas puede consultarse en <<https://cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling/>>.

3. ¿Por qué? La influencia de la participación pública en los procesos constituyentes

El proceso de elaboración constitucional casi siempre tiene lugar en un ambiente político disputado. Para que tenga éxito, una nueva constitución o enmienda debe contar con legitimidad popular y con cierto grado de consenso político.

En un proceso de elaboración constitucional democrático, una sólida participación pública es intrínsecamente valiosa y a ella se le atribuyen múltiples beneficios para el orden constitucional y la sociedad en conjunto. No obstante, la participación pública no es una panacea y existe el riesgo de exagerar la importancia tanto de la participación como de lo que esta puede lograr. No está claro, por ejemplo, en qué medida la participación contribuye a delinear actitudes o resultados en comparación con otros factores como la fuerza relativa de los partidos políticos, la manera en que las élites cooperan o compiten, o los acuerdos institucionales que finalmente se logran y se establecen en el texto (véanse, por ejemplo, Negretto, 2013 y 2020b; Hudson, 2021a y 2021b). En **Venezuela** (1999) los altos niveles de participación a lo largo del proceso no impidieron que el populista Hugo Chávez tomara decisiones relativas al diseño basadas en sus propios intereses y usara la constitución para imponer un régimen autoritario (Brewer-Carías, 2010; Landau, 2013). Por otro lado, en **Sudáfrica** (1988-1996) muchas de las disposiciones más progresistas e inclusivas fueron impulsadas por la élite y no por el apoyo popular.

La negociación, la cooperación y el acuerdo entre la élite juegan un rol central (por no decir el rol central) en la elaboración de las constituciones democráticas. Esto es así particularmente cuando el proceso de elaboración de una constitución supone una transición hacia la democracia o el paso desde un estado de conflicto hacia otro de paz, pero también se verifica en la mayoría de los escenarios políticos multipartidistas (véanse, por ejemplo, Arato, 2016; Higley y Burton, 2006; Negretto, 2020b; Saati, 2017). Así ocurrió, por ejemplo, en los procesos de elaboración constitucional vinculados con acuerdos de paz que tuvieron lugar en **Sudáfrica** (1988-1996) y en **Nepal** (2006-2015). Ello también pudo observarse en países como **Kenia** (2008-2010), donde la aceptación del proceso por parte de la élite finalmente se consolidó tras actos de violencia poselectoral; **Mongolia** (2017-2019), donde la reforma institucional era una prioridad política de larga data si bien constituía al mismo tiempo un asunto controvertido; **Bolivia**, donde la aprobación de la Constitución del año 2009 requirió la cooperación entre el partido gobernante y los principales partidos de la oposición, y **Polonia** (1993-1997), donde la nueva constitución fue el resultado de un acuerdo entre una multiplicidad de intereses políticos (véanse Bell y Zulueta-Fülscher, 2016; Bisarya, 2016; Houlihan, 2020a; Murray, 2020; Negretto, 2020b; Negretto y Wandan, 2020).

Los responsables de diseñar el proceso constitucional, por lo tanto, deben considerar los roles relativos de —y las relaciones entre— la participación pública, las negociaciones entre la élite y los resultados deseables que puedan surgir del proceso de elaboración constitucional a corto, a medio y a largo plazo. ¿Qué puede lograr la participación pública dada la realidad de las dinámicas políticas? ¿Y cómo pueden estructurarse la participación y la negociación política de manera que se complementen?

Esta sección se enfoca en las formas en que la participación pública puede ser impulsada e instrumentalizada para contribuir al logro de objetivos específicos o progresivos en el marco de un proceso de elaboración constitucional. En primer lugar se examinan las investigaciones teóricas y empíricas sobre lo que se cree que puede lograrse mediante la participación (y los riesgos asociados) como parte de un proceso más amplio de elaboración y transformación constitucional. En la segunda parte de esta sección se examina particularmente la relación entre la participación pública y las negociaciones entre la élite, que son necesarias para que la tarea de elaborar una nueva constitución tenga éxito. Este análisis se basa principalmente en el examen de estudios de caso para destacar cómo las personas responsables de la toma de decisiones han recurrido a mecanismos de participación determinados en etapas particulares del proceso para lograr objetivos específicos.



Foto: Asamblea Constituyente, Nepal, 15 de septiembre de 2015; imagen publicada con el permiso de © UPF International, todos los derechos reservados.

3.1 Lo que sabemos y lo que no sabemos sobre lo que la participación puede lograr, y sus riesgos

Aún no se comprende bien si la participación pública “funciona” ni cómo lo hace. Hay escasos datos empíricos sobre las formas en que la participación puede, en la práctica, influir en las actitudes y los comportamientos individuales, moldear las dinámicas de negociación, mejorar el contenido constitucional, o fortalecer los resultados de la democracia y la paz¹.

Específicamente en los países afectados por conflictos o en aquellos países que se encuentran en un proceso de transición desde un régimen autoritario hacia la democracia, el proceso participativo de elaboración de una constitución se asocia con objetivos más amplios relativos a la construcción de la paz y la nación. Se lo considera como un mecanismo que permite expandir la inclusión, afianzar los acuerdos políticos establecidos en las negociaciones

en favor de la paz, fomentar la reconciliación y la confianza en la sociedad, y (re)definir colectivamente la visión del Estado y sus valores (véanse, por ejemplo, Hart, 2003; Samuels, 2006; Ghai y Galli, 2006; Gluck y Brandt, 2015). Estas propuestas normativas han sido apoyadas por avances legales internacionales y nacionales desde la década de 1970, que crecientemente interpretan que el derecho de las personas a participar en los asuntos públicos también comprende los procesos de elaboración constitucional (Hart, 2010; Franck y Thiruvengadam, 2010).

A nivel individual, la participación se valora porque educa al público sobre asuntos constitucionales y promueve un sentido de compromiso cívico (véanse, por ejemplo, Rousseau, 1923 [1761]; Mill, 2004 [1862]; Moehler, 2006). Se considera que la participación también contribuye a mejorar las posturas acerca de la democracia y promueve comportamientos más democráticos (Moehler, 2008). A nivel de los países, la participación es concebida como una contribución a la transición democrática (véanse, por ejemplo, Samuels, 2006; Pateman, 1970). Esto en parte se debe al hecho de que se percibe que la participación es crucial para la construcción de legitimidad popular y de un sentido de tutela sobre el texto constitucional, que es necesario para su futura implementación (Hart, 2003; Ihonvbere, 2000 ; Gluck y Brandt, 2015; Naciones Unidas, 2020).

La participación pública también se asocia con la longevidad constitucional (Elkins, Ginsburg y Melton, 2009) y, hasta cierto punto, con la posibilidad de influir en el contenido constitucional, particularmente mediante un creciente número de disposiciones sobre derechos e instituciones democráticas (véanse, por ejemplo, Voigt, 2003; Samuels, 2006; Ginsburg, Elkins y Blount, 2008 y 2009; Hudson, 2018; Maboudi y Nadi, 2016; Landemore, 2017)². Finalmente, se considera que la participación contribuye a lograr una paz más sostenible en los países (Ghai y Galli, 2006; Hart, 2003; Samuels, 2006; Wallis, 2014 y 2016) y, según la teoría de la paz democrática, también a nivel global (véanse, por ejemplo, Levy, 1989; Hegre et al., 2001). Diversas iniciativas actualmente en curso se dirigen a validar y refinar empíricamente estas propuestas (véanse, por ejemplo, Eisenstadt, LeVan y Maboudi, 2015 y 2017; Eisenstadt y Maboudi, 2019; Elkins, Ginsburg y Melton, 2009; Ginsburg, Elkins y Blount, 2008 y 2009; Hudson, 2021b; Negretto, 2020b; Saati, 2015; Widner, 2005 y 2007).

Por otro lado, la participación pública en los procesos constituyentes no está exenta de dificultades y riesgos. No hay evidencia, por ejemplo, de que la participación pública a través de la elección de representantes, de consultas generales o de referéndums de ratificación conduzca al establecimiento de derechos constitucionales que protejan a todos los grupos sociales (Negretto, 2020a, pág. 108). Además, como se señaló anteriormente, los procesos ampliamente participativos pueden generar inconsistencias en el texto constitucional final, procesos de negociación más complicados o posturas de negociación más extremas. A veces los procesos ampliamente participativos y las decisiones tomadas de forma mayoritaria pueden tener impactos indeseados y potencialmente opuestos en la nueva constitución y en el rendimiento democrático (Saati, 2017; Wheatley y Germann, 2016).

En los Estados afectados por conflictos y las sociedades divididas pueden incluso surgir riesgos más graves. En los contextos en que la participación no es significativa, esta podría generar desacuerdos entre las personas responsables de la toma de decisiones con máxima autoridad en lo que respecta al texto constitucional; las personas encargadas de implementar la constitución, y el público en general (véanse, por ejemplo, Gluck y Brandt, 2015; Negretto, 2017). Otros riesgos incluyen la exacerbación de los desafíos nacionales existentes; la incitación a nuevas formas de disturbios, lo que puede ocurrir si el proceso de participación es manipulado por el partido dominante o diversos grupos de interés; la deriva étnica de la opinión pública, o el desarrollo de una agenda populista antipluralista o anticonstitucionalista (Ghai y Galli, 2006; Gluck y Brandt, 2015).

En contextos donde las instituciones son débiles, recurrir a la “voluntad popular” es una práctica de la que en ocasiones pueden abusar las élites para reorganizar el Estado unilateralmente de formas antidemocráticas. Esto ocurrió vía referéndums en **Belarús** (1996), la **Federación de Rusia** (1993 y 2020) y **Kazajstán** (1995) (Partlett, 2012). Lo anterior también puede ocurrir cuando un único partido o coalición domina el órgano constituyente, como sucedió en **Timor-Leste** (2001-2002), **Hungría** (2010-2011) y **Georgia** (2017) (Aucoin y Brandt, 2010; Negretto y Wandan, 2020; Morrison, 2017), o cuando un partido utiliza métodos intimidatorios durante las consultas públicas para manipular las opiniones y los aportes del público, como ocurrió en **Zimbabwe** (2008-2013) (Ndulo, 2010). A veces, los acuerdos políticos que persiguen intereses particulares se mantienen al margen del debate público. Esto sucedió en **Fiji** (2012-2013), donde un acuerdo de la élite que establecía que la nueva constitución otorgaría inmunidad incondicional a los hechos relacionados con el golpe militar de 2006 no se sometió al escrutinio público.

3.2 Dinámicas de la participación pública y la negociación política

La relación entre las negociaciones de la élite y la participación pública es compleja, y la influencia se ejerce en ambos sentidos (Moehler, 2008). Los acuerdos de la élite pueden influir en la opinión pública y, en ciertas circunstancias, la opinión pública puede influir en las dinámicas de las negociaciones entre la élite.

Cuando la redacción técnica está demasiado apartada de la necesaria negociación política, y aun si la participación pública es sólida, pueden surgir problemas en el momento de entregar el borrador, o cuando este es “presentado” ante los foros políticos. En **Islandia** (2013) y en **Gambia** (2020), por ejemplo, los órganos redactores desarrollaron propuestas de textos constitucionales basadas en amplios procesos de participación antes de que las élites establecieran los necesarios acuerdos sobre los parámetros de la reforma. Cuando las propuestas fueron entregadas a los foros políticos para su consideración y aprobación, las élites no pudieron ponerse de acuerdo y los procesos terminaron.

Sin embargo, esto no significa que la participación pública tenga un rol irrelevante o menor. Más bien, un proceso bien estructurado puede incluir mecanismos que contemplen tanto la participación pública como la negociación entre las élites de manera que ambas se complementen. Desde este punto de vista, la participación pública puede contribuir de diversas formas a moldear la elaboración de consensos políticos. Así, la participación puede:

- apoyar el mandato para elaborar una constitución;
- persuadir a los partidos reacios de participar en las negociaciones;
- contribuir a determinar cómo debe llevarse adelante el proceso y a quiénes es preciso incluir;
- dar forma a la agenda de la reforma;
- aportar ideas para la redacción del texto constitucional e informar a las personas responsables de la toma de decisiones sobre las opiniones del público;
- resolver ciertos asuntos controvertidos, y
- fomentar la elaboración de consensos entre las élites.

La participación pública como mandato para la elaboración de una constitución

La participación del público por medio de un referéndum al principio de un proceso de elaboración constitucional es bastante infrecuente, aunque ocasionalmente se ha utilizado

para establecer tanto un mandato popular como un cierto nivel de legitimidad que permitiera dar inicio a una reforma. En 1992 el referéndum organizado por el presidente De Klerk se utilizó en **Sudáfrica** para superar las disputas existentes dentro del régimen de gobierno. A pesar de que las negociaciones para dismantelar el apartheid ya habían comenzado en 1989 a través del ANC, los miembros pertenecientes a la línea más dura del Partido Nacional, el partido gobernante, se opusieron a la idea de hacer la transición mediante un acuerdo negociado. El Partido Nacional se dividió y los integrantes del ala derecha formaron el Partido Conservador, que capitalizó los temores de la población blanca y conservadora respecto de su futuro bajo un gobierno encabezado por líderes negros. Después de que el Partido Conservador ganara varias elecciones locales, el presidente De Klerk necesitaba un mandato del “pueblo” (es decir, de la población blanca según los términos del apartheid) para legitimar las negociaciones y dejar de lado a la minoría activista del Partido Conservador. Se trató de una apuesta con profundas implicaciones para el futuro del país que finalmente dio sus frutos, pues le permitió a De Klerk obtener el apoyo popular necesario para negociar con el ANC y dejar de lado a quienes tenían posturas radicales.

De manera similar, en 1976, tras la caída del régimen dictatorial del general Francisco Franco, **España** realizó un referéndum sobre la iniciación de un proceso de reforma política y constitucional. El voto sirvió para legitimar la toma de decisiones de un régimen que no gozaba de legitimidad popular (Comella, 2013). Luego de ser nombrado por el rey de España, el presidente Adolfo Suárez, favorable a la reforma, comenzó a forjar acuerdos a lo largo del espectro político. Para implementar su agenda necesitaba contar con la aprobación de las Cortes (la legislatura) y con el apoyo popular expresado mediante referéndum como una cuestión de derecho³. En consecuencia, el presidente Suárez presentó sus propuestas en la Ley para la Reforma Política de 1976. Entre otras cuestiones, el proyecto de ley proclamaba el principio de soberanía popular y contemplaba la posibilidad de promulgar leyes de reforma constitucional, que podrían ser propuestas por el gobierno o por la legislatura. Más del 94 por ciento de los votantes apoyaron el programa, lo que otorgó al gobierno el mandato normativo y legal para llevar a cabo elecciones democráticas y revisar la constitución (Comella, 2013).

Más recientemente, las masivas protestas populares que se produjeron en **Chile** en contra de la desigualdad y como expresión del descontento público con respecto a elementos centrales de la Constitución de 1980 efectivamente presionaron al gobierno de Sebastián Piñera —que previamente había rechazado reemplazar la constitución, luego del proceso iniciado por Michelle Bachelet en 2018— para que negociara una reforma constitucional. En 2019, el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución del 15 de noviembre de ese año, que fue acordado por todos los partidos políticos, llamó a un plebiscito nacional y vinculante⁴ para el año 2020 con el objeto de consultar si debía llevarse a cabo una reforma constitucional y cómo debía efectuarse.



Foto: Vista de las protestas que tuvieron lugar en Plaza Baquedano, Santiago, el 25 de octubre de 2019, © Hugo Morales; imagen publicada con licencia CC BY-NC-SA 4.0, <<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=83460148>>.

La participación pública para persuadir a las partes reacias de participar en las negociaciones

El caso de **Argentina** a inicios de la década de 1990 constituye un ejemplo de cómo la amenaza de llevar a cabo un referéndum fue utilizada para ejercer presión sobre la oposición para que participara en las negociaciones. El presidente Carlos Menem tenía el propósito de enmendar la constitución a fin de poder presentarse como candidato presidencial para un segundo mandato, pero para lograr su objetivo necesitaba contar con el apoyo de la oposición en el Congreso. Bajo la amenaza de que haría uso del apoyo popular con que contaba en un referéndum sobre este asunto, logró que la oposición aceptara negociar con él para evitar el riesgo de tener que aceptar la totalidad de sus propuestas. Eventualmente se llegó a un acuerdo y se aprobó una enmienda. Esto permitió al presidente Menem postularse para la reelección, quien, a cambio, aceptó ciertas demandas planteadas por la oposición, que incluían medidas para debilitar la presidencia (Negretto, 1998).

Los referéndums también fueron herramientas de negociación importantes en los **países postsoviéticos** a inicios de la década de 1990. El apoyo popular operó como una herramienta para que las élites rivales se adelantaran a sus opositores políticos e influyeran en las negociaciones entre las diversas instituciones de la Unión Soviética, y entre las estructuras federales y regionales. Mikhail Gorbachev utilizó un referéndum por primera vez en marzo de 1991 con el objeto de generar un mandato popular para preservar a la Unión Soviética como una estructura federal “renovada”, con el fin de sortear a sus opositores políticos. Si bien los votantes técnicamente aprobaron la propuesta, la Unión se disolvió en el plazo de un año. No obstante, el referéndum de 1991 promovió una serie de contrarreferéndums en las repúblicas. Los líderes se ampararon en los supuestos mandatos populares para incrementar los poderes ejecutivos o de otros grupos respecto del poder de sus opositores, y para renegociar los acuerdos relativos a la autonomía, el territorio y las instituciones (Ross, 2002, pág. 18-20; Walker, 2003; Partlett, 2012).

El proceso que tuvo lugar en **Chile** en el período 2015-2018 fue otro intento, aunque fallido, de utilizar la participación pública para apoyar las negociaciones políticas. En su campaña presidencial, Michelle Bachelet prometió que se realizarían reformas participativas a la Constitución de 1980. Según lo establecido por los procedimientos de enmienda constitucional, necesitaba contar, en el Congreso, con el apoyo de una oposición reacia. En octubre de 2015 el Gobierno impulsó un amplio proceso de participación. Un objetivo central de dicho proceso era promover la legitimidad pública y crear un cierto ímpetu favorable a la reforma constitucional que tal vez contribuyera a presionar a la oposición para que aceptara participar en las negociaciones. Sin embargo, la oposición logró finalmente mantenerse al margen de los procesos políticos y participativos. Al carecer del amplio consenso político exigido por la Constitución vigente en esos momentos para avanzar con las reformas, el proceso fracasó en 2018 después de que el borrador del texto fuera presentado ante el Congreso (Couso, 2019; Verdugo y Contess, 2018).

La participación pública para determinar cómo gestionar el proceso y a quiénes incluir

La participación pública puede ser utilizada para asistir a los responsables de la toma de decisiones a la hora de determinar cómo debe gestionarse el proceso, y para otorgar legitimidad popular a las opciones procedimentales relacionadas. En ocasiones la participación es autorizada formalmente por medio de un referéndum. En **Ecuador**, por ejemplo, se organizó una consulta en 2007 para preguntar a las votantes y los votantes si querían convocar una asamblea constituyente para que redactara una nueva constitución. Como se mencionó anteriormente, el plebiscito de octubre de 2020 en **Chile**, que fue el resultado del Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, planteó dos preguntas: si la sociedad quería una nueva constitución, y, en caso de que la respuesta fuera afirmativa, qué tipo de órgano debería estar a cargo de su redacción. Entre las opciones figuraban una convención mixta, que estaría conformada por un número equivalente de miembros elegidos de forma directa y de miembros del actual Parlamento, o una asamblea constituyente que estaría compuesta exclusivamente por miembros elegidos especialmente para elaborar la nueva constitución. Dada la presión ejercida en las protestas populares sobre el Gobierno para que este iniciara el proceso, previsiblemente las votantes y los votantes aprobaron la redacción de una nueva constitución y optaron por una asamblea constituyente especialmente elegida para tal fin como órgano encargado de llevar adelante el proceso.

El referéndum de **Chile** de 2020 también fue importante para las mujeres, y demuestra el poder de la movilización popular informal para influir en los acuerdos de la élite relativos a los procedimientos y a los niveles de inclusión. Antes de la votación ambas cámaras del Congreso implementaron una regla de paridad de género que se aplicaría al órgano constituyente que fuera aprobado en el referéndum, en gran parte debido a que ya existían un movimiento de mujeres consolidado y sólidos vínculos entre la sociedad civil y las coaliciones políticas (véase, por ejemplo, Arce-Riffo, 2020). La elección de la Convención Constitucional en 2021 convirtió a Chile en el primer país del mundo que contó con un órgano constituyente conformado por un número igual de mujeres y hombres.

En los países donde la participación abierta y directa enfrenta desafíos debido a problemas de seguridad, las personas aún pueden contribuir al proceso de toma de decisiones por medio de la representación de la sociedad civil en los órganos responsables de tomar las decisiones. Un ejemplo lo constituye el diálogo deliberativo que tuvo lugar en **Yemen** en el año 2012. La Conferencia para el Diálogo Nacional fue convocada como precursora de un proceso de elaboración constitucional y se esperaba, hasta cierto punto, que enmarcara dicho proceso. El Consejo de Cooperación del Golfo, bajo el cual se constituyó el diálogo formalmente, invitó a la sociedad civil a participar en el comité de planificación que establecería los procedimientos y las normas que regularían la toma de decisiones. La sociedad civil también participó en el propio proceso de diálogo. La inclusión de la sociedad civil en el comité de

planificación, que constituyó en gran medida una acción dirigida a fortalecer la percepción de legitimidad e identificación nacional, tuvo un rol importante en la ampliación del número y el tipo de intereses planteados en la mesa de negociación, que requirieron establecer acuerdos basados en las reglas ya negociadas para la toma de decisiones. Finalmente el diálogo fracasó pues no se logró definir el proceso que habría de guiar la elaboración constitucional, dado que los partidos no pudieron ponerse de acuerdo (Murray, 2017).

La participación pública para definir la agenda de la reforma

Determinar el alcance de la agenda de una reforma es fundamental para un proyecto de elaboración constitucional. Los aportes del público, expresados mediante recomendaciones que pueden ser planteadas en foros deliberativos, en consultas o incluso por medio de referéndums, pueden brindar información a los responsables de la toma de decisiones respecto de la inclusión o no de ciertos temas constitucionales, sobre cómo tales temas deberían ser abordados, y respecto de la posible incorporación de asuntos adicionales. De este modo la participación pública puede moldear las dinámicas y los resultados del proceso de toma de decisiones por parte de la élite.

En **Irlanda** en 2012, por ejemplo, después de la crisis financiera mundial del año 2008 y luego de que se registrara una reducción importante del nivel de confianza pública en el Gobierno, el Oireachtas (Parlamento) estableció una Convención sobre la Constitución. Se trató de una acción consciente para demostrar el valor que un proceso deliberativo centrado en la ciudadanía conlleva para la reforma política. La Convención debía considerar ocho asuntos previamente establecidos para una posible reforma constitucional. El Gobierno se comprometió anticipadamente a responder, en un plazo determinado, a las recomendaciones de la Convención. Los representantes del público seleccionados para formar parte de la Convención mediante una metodología de muestreo aleatorio ponderado constituyeron dos tercios de un total de 100 integrantes. El tercio restante lo conformaron representantes políticos⁵.

Sin embargo, en vez de limitar su enfoque a los asuntos indicados por el Parlamento, la Convención agregó dos temas a la agenda de la reforma y propuso 18 recomendaciones. Si bien el proceso fue criticado en varios aspectos —incluido el hecho de no obligar al Gobierno a someter todas las recomendaciones a un referéndum, como ocurrió en los foros deliberativos de **Columbia Británica** (2004) y de **Ontario** (2006)—, la atención pública generada por la Convención promovió un nivel de responsabilidad política sostenido. Desde el cierre de la Convención en 2014, el Oireachtas solo ha sometido tres de las propuestas de enmienda a votación vía referéndum. Las propuestas para legalizar el matrimonio igualitario y eliminar el delito de blasfemia fueron aprobadas en 2015 y 2018, respectivamente, mientras que el referéndum para reducir la edad de elegibilidad para la presidencia de 35 a 21 años fue rechazado. El Gobierno también se ha comprometido a realizar referéndums para reducir la edad a partir de la cual se puede votar y para reconocer el derecho de la diáspora al sufragio.



Fotos: Campaña gráfica en Irlanda para la trigésima cuarta enmienda de la Constitución (matrimonio igualitario) Bill2015-REF-103885, © William Murphy; imágenes publicadas con licencia CC BY-SA 2.0, <<https://www.flickr.com/photos/80824546@N00/17183722168>> y <<https://www.flickr.com/photos/infomatique/17164058087>>.

Ocasionalmente, aunque de modo infrecuente, las personas contribuyen a definir la agenda de la reforma por medio de un referéndum. En 2015, en **Luxemburgo** los responsables de la toma de decisiones llamaron a un referéndum consultivo no vinculante para conocer la opinión pública sobre tres propuestas de cambio constitucional. Todas fueron rechazadas por la población votante y eliminadas de la agenda política. El recurso a la opinión pública permitió concluir de forma efectiva un proceso de debate político.

De manera similar, en 2012 la dirigencia de **Islandia** realizó un referéndum consultivo no vinculante para consultar sobre seis cuestiones centrales relacionadas con aspectos controvertidos de la agenda de reforma. La primera pregunta tenía por objeto determinar si la propuesta desarrollada por el Consejo Constitucional (2011-2012), un órgano consultivo inexperto y apolítico, debía constituir la base del nuevo borrador de la constitución. El proceso de redacción llevado adelante por el Consejo incluyó importantes aportes públicos y utilizó una forma de colaboración abierta (*crowdsourcing*) en línea, pero no incorporó los aportes de los partidos políticos presentes en el Parlamento ni basó su labor en acuerdos políticos fundacionales. Para abordar estos asuntos controvertidos, en el referéndum se incluyeron preguntas específicas sobre recursos naturales, la existencia de una iglesia nacional, la elección de individuos para cargos políticos, la relevancia de los votos y los referéndums. El nivel de participación fue relativamente alto (49 por ciento). El 70 por ciento de las personas que votaron se expresaron a favor de usar la propuesta del Consejo Constitucional como base de la nueva constitución, pero los responsables de la toma de decisiones no lograron ponerse de acuerdo respecto de si el Parlamento estaba obligado a aceptar el borrador elaborado por el Consejo tal como estaba redactado, ni respecto de cómo debían interpretar las respuestas brindadas a las preguntas sustantivas (Hudson, 2018). Finalmente, a pesar de la extensa participación pública en la redacción de la propuesta del Consejo y en la votación de los asuntos centrales de la agenda, las opiniones y los aportes de la ciudadanía no lograron conducir las negociaciones políticas hacia un acuerdo. El proceso fracasó en el año 2013 (Hudson, 2018).

En **Mongolia** (2017-2019), el Partido Popular de Mongolia fue elegido en 2016 después de una campaña para desarrollar enmiendas constitucionales participativas. Si bien el Partido Popular de Mongolia controlaba suficientes escaños en la legislatura como para aprobar las

enmiendas unilateralmente, garantizar la legitimidad del proceso requería la participación pública y la celebración de negociaciones entre los representantes de posturas políticas opuestas. Con este fin, algunos parlamentarios lograron consenso en torno a la idea de recurrir a una asamblea seleccionada aleatoriamente o de realizar una “encuesta deliberativa” para recopilar opiniones públicas informadas sobre una propuesta de agenda de enmienda. El Parlamento estableció un grupo de seis cuestiones que serían remitidas a los participantes de una encuesta deliberativa, a fin de que las personas encuestadas pudieran realizar recomendaciones específicas sobre dichas cuestiones (Centro para la Democracia Deliberativa, 2017). Como en el caso de la Convención de Irlanda del año 2012, las recomendaciones no eran vinculantes para el Parlamento, por lo que no resulta fácil evaluar su influencia. Las negociaciones políticas posteriores entre el Partido Popular de Mongolia, los partidos de la oposición y el presidente originaron cambios importantes del alcance y el contenido de las enmiendas finales en comparación con las propuestas iniciales, pero finalmente se logró un acuerdo con relación a un conjunto de enmiendas (Houlihan, 2020a).

La participación pública para aportar ideas a la redacción del texto constitucional e informar a las personas responsables de la toma de decisiones sobre las opiniones del público

Las consultas suelen ser utilizadas para permitir que el público aporte ideas y opiniones sobre el contenido constitucional en la etapa de redacción. Esto puede ayudar a que las personas responsables de la toma de decisiones comprendan mejor las opiniones del público y puedan influir en el poder de negociación de las distintas partes involucradas en el proceso, particularmente cuando son muchas las visiones políticas representadas en el órgano constituyente.

Egipto (2012) constituye un ejemplo notable de esto. La Asamblea Constituyente organizó consultas públicas mediante una combinación de mecanismos presenciales y virtuales durante la etapa de redacción. La plataforma virtual del órgano constituyente le permitió al público hacer comentarios y votar diversas propuestas de borradores y disposiciones específicas. La Asamblea recibió más de 35.000 propuestas por escrito y más de 650.000 votos y comentarios. Un estudio del proceso, realizado después de la aprobación de la nueva Constitución, permitió observar que, durante el período en que la Asamblea del año 2012 incluyó a figuras islámicas y no islámicas, se redujo la probabilidad de que las disposiciones que contaban con un alto nivel de apoyo público fueran modificadas durante las negociaciones políticas, en comparación con las disposiciones que contaban con un bajo nivel de apoyo. Los hallazgos de ese mismo estudio también señalan que era más probable que las disposiciones relacionadas con derechos y libertades cambiaran en función de las opiniones del público, en comparación con otras. Sin embargo, después de que las representantes y los representantes no islámicos boicotearan el órgano constituyente, los responsables de la toma de decisiones, ahora dominados por un único grupo, se volvieron menos receptivos a la opinión pública (Maboudi y Nadi, 2016). Finalmente, la Constitución del año 2012 fue revocada seis meses después, pero sigue constituyendo un ejemplo notable de cómo la opinión pública puede influir en las negociaciones relativas a la elaboración de una constitución.

En **Ciudad de México** (2016-2017) los responsables de diseñar el proceso constitucional querían que el público pudiera contribuir al proceso de redacción, en parte para darle legitimidad (Laboratorio para la Ciudad, s/f). Entre muchos otros mecanismos de consulta, se creó una plataforma digital desarrollada en colaboración con una empresa social. Esto permitió que cualquier persona pudiera hacer sugerencias para que fuesen incorporadas en la constitución, pero era necesario alcanzar un umbral de personas a favor de una determinada propuesta para que esta pasara a ser considerada oficialmente. Las propuestas que contaran con un mínimo de 5.000 firmas serían automáticamente revisadas por un grupo experto en

cuestiones legales; las peticiones con más de 10.000 firmas podrían ser presentadas ante el comité de redacción, y aquellas que contaran con más de 50.000 firmas podrían ser presentadas al alcalde, quien luego presentaría el borrador inicial a una Asamblea Constituyente compuesta por 100 personas, que tenía la tarea de deliberar, proponer enmiendas y aprobar el texto (Cities of Service, 2019). Como resultado se obtuvieron aproximadamente 31.000 propuestas, 341 de las cuales recibieron más de 400.000 votos, en una ciudad con 9 millones de habitantes. Las normas relativas a la toma de decisiones en relación con el número de firmas necesarias se formularon con el objetivo de promover la responsabilidad y la capacidad de respuesta. Las 12 peticiones que sobrepasaron el umbral de las 10.000 firmas fueron incluidas en el borrador inicial, si bien la Asamblea Constituyente no estaba obligada a incluir las propuestas con apoyo popular en la constitución final. Según lo señalado en diversos informes, aproximadamente el 76 por ciento de las ideas generadas en la plataforma inicial e incluidas en el borrador se mantuvieron en la versión final (Swiney, 2019). La constitución resultante tiene altas aspiraciones y otorga derechos expansivos, pero 40 de sus 71 artículos están siendo impugnados en las cortes por el Gobierno Federal y otras organizaciones por estar en conflicto con la Constitución Federal de México (Langner, 2017). Desde el punto de vista del diseño del proceso, se requiere prudencia al apoyarse en un umbral de firmas para la revisión formal de las propuestas, pues existe la posibilidad de que propuestas populares pero potencialmente poco realistas reciban mucha atención, y de que las ideas de buena calidad pero menos publicitadas no se consideren.

En algunos casos los referéndums consultivos pueden ayudar a las personas responsables de la toma de decisiones a sopesar la opinión pública respecto de un conjunto de reformas constitucionales antes de comenzar el proceso de adopción formal. En **Canadá** se organizó un referéndum no vinculante en 1992 para determinar el nivel de apoyo público, tanto nacional como provincial, a un proyecto de enmienda de la constitución basado en el Acuerdo de Charlottetown, negociado previamente. El Acuerdo de Charlottetown fue desarrollado después del fracaso, en 1990, de un acuerdo anterior, que tenía por objeto reformar la constitución y otorgar una mayor autonomía a Quebec. Gran parte de la población canadiense consideraba que no había sido suficientemente consultada en 1990, por lo que el Acuerdo de 1992 incluyó a diversas minorías y otros grupos de la sociedad civil, así como a los gobiernos provinciales y al Gobierno Federal. A pesar de contar con un nivel mayor de inclusión, la mayoría de la población canadiense, incluido un 57 por ciento de la población quebequense, rechazó las reformas. Algunos analistas sostienen que este proceso creó un precedente según el cual toda enmienda o reforma constitucional sustancial debe ser sometida a un referéndum popular (Albert, 2019, pág. 131-132).

La participación pública para contribuir a resolver asuntos particulares controvertidos

La participación pública puede constituir un mecanismo de apoyo clave para la toma de decisiones cuando las élites no pueden ponerse de acuerdo respecto de las propuestas de reforma sobre un asunto particular, o cuando algunos asuntos son considerados tan fundamentales que requieren la aprobación popular.

En 1988, la Asamblea Constituyente de **Brasil** no pudo alcanzar un acuerdo respecto de si el sistema de gobierno debía ser presidencial o parlamentario. Para poder avanzar se acordó instalar un sistema presidencial de manera provisoria y consultar al público al cabo de cinco años, por medio de un referéndum, si ese sistema debía continuar o ser reemplazado por uno parlamentario (Martínez-Lara, 1996)⁶. Aunque los votantes al final quisieron mantener el sistema presidencial, el aplazamiento de la decisión final sobre el asunto y la decisión de consultar al público para que votase a favor o en contra del cambio de sistema contribuyeron a que las élites políticas se pusieran de acuerdo sobre el resto de las enmiendas constitucionales y aprobaran los cambios.

En **Irlanda** el tema del aborto había sido objeto de polémica por mucho tiempo tanto en el ámbito político como entre la opinión pública. El debate giraba en torno a la presión pública para rechazar o reemplazar la octava enmienda, que restringía las causas para poder realizar un aborto. Una clase política aversa a asumir riesgos fue reacia a tomar el mando de la resolución de este asunto. Sobre la base del relativo éxito de la Convención Constitucional de 2012, la clase política decidió convocar en 2016 a una Asamblea Ciudadana conformada por miembros elegidos aleatoriamente para discutir la reforma de la prohibición de abortar. La Asamblea recomendó que se revocara la disposición. Este resultado, y el nivel de confianza del público irlandés en el funcionamiento de la asamblea seleccionada de manera aleatoria, crearon un ambiente político en que el Oireachtas (Parlamento) fue capaz de someter el asunto a referéndum. En mayo de 2018 el público votó para revocar la enmienda.

La participación pública para fomentar el consenso político

Como se ha indicado a lo largo de este trabajo, el consenso político es crucial para garantizar procesos democráticos de elaboración constitucional. Si todas las partes pueden sentirse satisfechas con la constitución en cuanto marco legítimo para el ejercicio de la política, es más probable que respeten sus límites y resuelvan sus diferencias por medio de los mecanismos constitucionales. En algunos casos la opinión pública fomenta ese consenso.

En **Sudáfrica** (1988-1996) y en **Túnez** (2011-2014) la amenaza de la participación pública y el potencial apoyo del público a posturas políticas específicas fueron suficientes para promover el consenso entre una pluralidad de actores políticos, y esto fue posible gracias a una interesante norma del reglamento. En ambos casos, las normas para determinar la toma de decisiones en las asambleas constituyentes fueron las mismas: para aprobar el borrador se requería una supermayoría de dos tercios de los miembros. Si ningún consenso alcanzaba el umbral de los dos tercios, un borrador podría ser aprobado mediante un referéndum. En ambas asambleas fue grande la presión para lograr un borrador que generara el consenso necesario para ser aprobado por la supermayoría requerida, para que no se considerara que las asambleas habían fracasado. Esa norma también comprendía incentivos específicos: impulsaba a los partidos minoritarios a hacer concesiones para evitar que su destino fuera decidido por una mayoría política y popular, y también promovía que los partidos mayoritarios hicieran concesiones para evitar el riesgo de perder en el referéndum. Al final ambas asambleas constituyentes lograron aprobar sus respectivos borradores con la mayoría de dos tercios requerida.

En **Mongolia** (2017-2019) la amenaza de otro proceso de participación pública al final del proceso probablemente también haya contribuido al logro de un consenso político entre las élites contendientes. Después de las encuestas deliberativas y del proceso de redacción, la clase política nuevamente le pidió al público que aportara sus opiniones sobre el conjunto de las enmiendas propuestas. Hubo desacuerdos importantes en relación con el texto, y las negociaciones políticas empezaron a fracasar. En ese momento el Partido Popular de Mongolia aprobó legislación para que las enmiendas fueran ratificadas mediante un referéndum, posiblemente junto con la celebración de elecciones anticipadas. Esta decisión aportó un mecanismo que sirvió para apoyar la legitimidad popular de las enmiendas, y también constituyó un recordatorio del enorme poder de negociación del Partido Popular de Mongolia, ya que este contaba con una supermayoría de los escaños parlamentarios. Tanto la oposición como el presidente se opusieron a la idea del referéndum, aunque por motivos distintos. El presidente ejerció su derecho al veto en relación con la legislación del referéndum, pero el Partido Popular de Mongolia tenía escaños suficientes como para invalidar el veto. Finalmente, la situación condujo a todos los partidos a hacer concesiones. Como resultado, el Parlamento aceptó el veto presidencial y adoptó el conjunto de enmiendas negociado por medio de un acto legislativo (Odonhkuu, 2020).

Túnez (2011-2014) ofrece otro ejemplo de cómo la presión externa focalizada, aunque sea informal, puede promover el consenso y los acuerdos. Durante el verano de 2013 las negociaciones en la Asamblea Constituyente estuvieron a punto de colapsar cuando cuatro organizaciones de la sociedad civil, incluida la mayor coalición de sindicatos del país, convocaron a un “diálogo nacional” para exigir que los políticos completaran y aprobaran el borrador de la nueva constitución. Ese diálogo se produjo en paralelo al trabajo de la Asamblea Constituyente. Aunque su participación no constituyó una parte formal del proceso ni tampoco fue particularmente inclusiva, la influencia de esas poderosas asociaciones de la sociedad civil fue fundamental para contribuir a la resolución de las disputas políticas subyacentes (Murray, 2017).



Foto: Première Séance de l'Assemblée Constituante Tunisienne le 22 Novembre 2011 [Primera sesión de la Asamblea Constituyente de Túnez, 22 de noviembre de 2011], © Citizen59; imagen publicada con licencia CC BY-SA 2.0, <https://www.flickr.com/photos/t_abdelmoumen/6408021069>.

Notas

1. De hecho, algunos académicos han cuestionado si existe siquiera una pizca de evidencia que señale que la amplia participación mejora la durabilidad del contenido democrático de las constituciones (Horowitz en Diamond et al., 2014, pág. 100).
2. Otros estudios han descubierto, en contraste, que es poco probable que la participación pública tenga un impacto significativo en el contenido del texto constitucional, al menos directamente, en especial cuando los partidos políticos son poderosos (véase Hudson, 2021b).
3. La Ley del Referéndum Nacional de 1945 y la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947 exigían que cualquier modificación de las leyes fundamentales fuera aprobada por las Cortes y sometida a un referéndum público.
4. Chile tiene una experiencia histórica importante con el plebiscito como institución. En 1988 un plebiscito requerido constitucionalmente causó el fin del régimen militar de Augusto Pinochet cuando un 56 por ciento de quienes participaron de la votación optaron por una transición hacia la democracia mediante la realización de elecciones democráticas, en vez de apoyar la continuación del gobierno militar (Robinson, 1988). Al año siguiente los votantes eligieron a Patricio Aylwin como nuevo presidente.
5. Más información sobre la metodología de selección puede consultarse en *Behavior & Attitudes* (2012).
6. También figuraba un sistema monárquico en la papeleta del referéndum, pero no tuvo apoyo.

4. Recomendaciones para el fortalecimiento de la participación pública

En esta última sección se presentan algunas recomendaciones, basadas en casos recientes, con el objeto de guiar la labor de los responsables de la toma de decisiones en el momento de diseñar procesos de participación pública. Las recomendaciones se enfocan en temas o fases que puedan contribuir a crear un proceso de participación de carácter general, así como oportunidades o mecanismos de participación particulares que podrían ser más eficaces en ciertos casos, dependiendo del contexto, de los recursos disponibles y de las necesidades específicas que sea preciso atender.

Cuando aquí se considera la eficacia, no se hace referencia al impacto de la participación pública en los resultados deseados de una transición constitucional más amplia —por ejemplo, más democracia o una reducción de los conflictos violentos—. Si bien esto es de suma importancia, no es posible considerar en este documento todas las variables externas que podrían contribuir al logro de esos objetivos a largo plazo.

Más bien la eficacia se refiere al contexto inmediato del proceso de elaboración de una constitución. Así, se examina si —y de qué manera— los mecanismos de participación pública pueden captar de una forma más significativa la atención y las contribuciones de una porción del público amplia e inclusiva, y cómo las opiniones y los aportes del público pueden ser recolectados, analizados y utilizados para modelar las dinámicas de la toma de decisiones y de las negociaciones políticas, de una manera interactiva.

4.1 El marco legal y político

Los marcos que rigen los procesos de elaboración constitucional suelen ser la base para determinar si se incluirá la participación pública en el proceso, y cómo y cuándo esta tendrá lugar. Las normas que definen dichos marcos pueden hallarse en la constitución vigente, en la legislación aprobada, en decretos promulgados específicamente para regular el proceso de elaboración constitucional, o en los acuerdos políticos o de paz relacionados. Independientemente de qué instrumento defina el marco, deben considerarse cuidadosamente los compromisos explícitos y vinculantes asumidos con respecto a la participación pública. En aquellos lugares donde la elaboración de una constitución forma parte de una transición negociada, los marcos a veces también establecen normas que regulan las interacciones entre los procesos de participación y los procesos de negociación de la élite.

Un ejemplo de un marco establecido en un acuerdo de paz lo constituye el Acuerdo Revitalizado sobre la Resolución del Conflicto en la República de **Sudán del Sur**, de 2018. Este Acuerdo no solo ordena que se realice un proceso participativo, sino que además

establece algunos requisitos en materia de plazos y de inclusión. Las consultas públicas, por ejemplo, deben realizarse antes de la reconstitución de la Comisión Nacional de Revisión Constitucional, y deben incluir la participación de la sociedad civil, grupos de mujeres y organizaciones religiosas (art. 6.6). El Acuerdo también enumera a varios actores no estatales que deben estar representados en la Comisión, le ordena a esta que realice una “consulta amplia” y una campaña de educación cívica durante la redacción, y exige que se establezca una conferencia nacional para adoptar el texto elaborado por la Comisión.

Los procesos constituyentes de **Chile** (2019-2022)¹ y de **Kenia** (2008-2010) se rigieron por una combinación de marcos, que incluyeron: (a) un acuerdo político entre las élites anterior al proceso de reforma; (b) enmiendas constitucionales para enraizar los acuerdos políticos y promover el proceso de reemplazo de la constitución existente, y (c) legislación corriente para establecer los órganos constituyentes relevantes y abordar asuntos relacionados con la participación y la inclusión. Como ya se indicó, en Chile el marco establecido facilitó la participación pública en la toma de las decisiones necesarias para iniciar una reforma constitucional y elegir el tipo de órgano constituyente que se utilizaría, además de la celebración de un referéndum de ratificación. La legislación también estableció requisitos de paridad de género para la representación en el órgano constituyente. En Kenia, el Acta de Revisión Constitucional (N° 9 de 2008) estableció un Comité de Expertos encargado de educar y consultar al público y de establecer un “grupo de referencia” conformado por representantes de la sociedad civil. La ley también estableció límites sustantivos que hicieron que los acuerdos populares y políticos previos sobre el contenido constitucional tuvieran carácter vinculante para el Comité de Expertos. Además se implementaron una serie de normas para regular la toma de decisiones a fin de contribuir a construir consenso político acerca del borrador (arts. 3(d), 30(1)(a) y 33; véanse también Murray, 2020; Ndegwa et al., 2012).

Más allá de esto, es importante considerar cómo otras leyes o regulaciones vigentes podrían tener un impacto significativo en el nivel de participación. En el proceso de elaboración constitucional que tuvo lugar en **Fiji** en 2012-2013, por ejemplo, los decretos existentes sobre el orden público y la regulación de los medios de comunicación contribuyeron a restringir las reuniones públicas y a censurar la información sobre los aspectos procedimentales y sustantivos del proceso de elaboración constitucional, lo que dificultó tanto la educación cívica como la participación pública (Kant y Rakuita, 2014).

4.2 La planificación temprana y efectiva

Elaborar estrategias, planificar, reunir recursos, identificar niveles de experiencia y desarrollar las capacidades requeridas por un proceso de participación pública toma tiempo. Por tanto, los responsables de la toma de decisiones a cargo de estas tareas deben emprender su labor lo antes posible. Entre las preguntas (y los dilemas de planificación) más frecuentes suelen incluirse las siguientes:

- ¿Sobre qué asuntos (procedimentales o sustantivos) se consultará al público?
- ¿Se consultará al público en su totalidad sobre todos los temas, o únicamente se consultará a una parte del público sobre algunos temas?
- ¿La participación tendrá lugar a nivel comunitario, a nivel regional o a nivel nacional, o comprenderá todos los niveles?
- ¿En qué etapa del proceso se incluirá la participación pública (y respecto de cuáles asuntos)?

- ¿Cómo se recolectará y se organizará la información recibida de la opinión pública, y cómo dicha información retroalimentará el proceso de redacción y deliberación?
- ¿Quiénes (qué instituciones o grupos) dirigirán el proceso de participación pública?
¿Quiénes serán sus colaboradores?
- ¿Cómo se educará y se preparará al público, o a los grupos que forman parte del público, para discutir sobre determinados asuntos de manera eficaz?
- ¿Quiénes (cuáles instituciones o grupos) dirigirán el proceso de formación y desarrollarán el currículo?
- ¿Qué recursos humanos, económicos, materiales y técnicos son necesarios para esto?
¿Qué recursos ya están disponibles?
- ¿Qué plazos son viables y realistas para recopilar, cotejar y revisar los aportes de la opinión pública?

Es importante tener en cuenta estos asuntos al principio, especialmente porque la toma de decisiones relevantes, el desarrollo de planes de trabajo, la recolección de recursos y la capacitación de las instituciones y las personas involucradas son tareas que pueden requerir varios meses. Una vez que se han establecido los planes y los plazos respectivos, estos deben ser presentados al público de una forma transparente y comprensible.

A menudo un órgano constituyente puede incluir un comité específico que será el encargado de gestionar el proceso de participación, como ocurrió en los casos de **Nepal** o **Ecuador**. Esto permite la especialización y la focalización del proceso de participación pública, pero no sustituye la necesidad de contar con una temprana y detallada planificación. También es importante contar con personal especializado capaz de establecer y gestionar sistemas de manejo de la información. Distintos mecanismos de participación requieren diferentes grados de experiencia metodológica y técnica, y es preciso considerar que la organización y la administración de miles de datos constituyen tareas complejas y a veces abrumadoras.

En consecuencia, el proceso de planificación debe incluir una evaluación de los recursos disponibles. Esto podría conllevar posibles asociaciones con la sociedad civil, organizaciones gubernamentales o semigubernamentales, organizaciones internacionales², movimientos sociales, órganos tradicionales o consuetudinarios, y organizaciones religiosas, entre otras. Para maximizar los recursos potenciales, el proceso de planificación puede ser colaborativo, cuando ello sea viable, siempre que se garantice la existencia de mecanismos adecuados de supervisión y rendición de cuentas. El diseño de un proceso debe considerar de manera realista los recursos y la experiencia disponibles.

Para apoyar la credibilidad de una manera más significativa también es importante garantizar que las metodologías sean adecuadas (es decir, que se basen en prácticas y métodos científicos adecuados, y en el contexto del país), que las herramientas hayan sido probadas, y que los procedimientos que regirán el análisis y la utilización de los datos hayan sido establecidos con antelación. En **Nepal** (2008-2012), por ejemplo, a pesar de la genuina labor realizada para garantizar una amplia inclusión y participación, la falta de planificación perjudicó hasta cierto punto la credibilidad del proceso de participación y disminuyó la utilidad de los datos de opinión. La primera Asamblea Constituyente formó dos comités dedicados a la participación pública: uno para mantener informado al público y otro para recolectar las opiniones públicas. La segunda Asamblea Constituyente realizó consultas antes de la elaboración del primer borrador del texto, para que las opiniones del público pudieran contribuir al proceso de redacción. Para recolectar información se utilizaron 11 encuestas diferentes que incluían un total de casi 300 preguntas y se estableció una corta ventana de

participación de aproximadamente un mes (para esa etapa). No se contaba con un plan claro que definiera cómo la Asamblea Constituyente organizaría, revisaría y abordaría los datos recibidos a fin de poder utilizarlos durante el proceso de redacción (Khanal, 2014, págs. 16-18). En consecuencia, la participación se redujo, la calidad de las opiniones y los comentarios del público disminuyó, se ignoraron muchas propuestas durante la redacción, y los análisis realizados respecto de la opinión pública no reflejaron de manera precisa ni la naturaleza ni el estado de las visiones del público.

Por otro lado, en **Uganda** (1992) la Comisión Constitucional utilizó diferentes niveles de revisión para examinar los datos introducidos en su análisis estadístico, lo que contribuyó a incrementar la integridad de la información recopilada. En **Kenia** (2000-2003) la planificación incluyó un grado de descentralización logística: la Comisión de Revisión de la Constitución creó centros de documentación en todos los distritos administrativos, entre cuyas tareas se incluía la de recibir propuestas del público, que luego eran enviadas al órgano central para ser analizadas (Comisión de Revisión de la Constitución de Kenia, 2005).

4.3 El momento de la participación

Como parte de un proceso de planificación temprano y eficaz, es importante tomar decisiones respecto de cuándo o en qué etapas del proceso de elaboración constitucional se incorporará la participación del público. Esto sin duda está ligado a las decisiones relativas a cómo los comentarios y las opiniones públicas influirán en las decisiones relativas a la planificación y la redacción, y en las deliberaciones políticas. Como indica la investigación comparada, el momento de la participación está vinculado con un rango de resultados deseables, que comprenden desde una democratización a largo plazo hasta la protección de los derechos contemplados en el texto constitucional (Eisenstadt, LeVan y Maboudi, 2015 y 2017; Fruhstorfer y Hudson, 2021). Como ya se ha mencionado, la elección del calendario específico dependerá principalmente de los fundamentos del proyecto constituyente y del contexto particular de cada país. Con esto en mente, una buena regla general consiste en promover la participación temprana e inclusiva antes del proceso de redacción y en realizar consultas durante dicho proceso.

4.4 Evitar trabajar de manera aislada

Es útil evitar que la redacción participativa y la toma de decisiones políticas se produzcan de manera aislada. Ello podría darse, por ejemplo, en el caso en que un órgano constituyente (como una comisión de revisión constitucional encargada de la participación pública) redactara el texto y luego lo entregara o lo traspasara a otro órgano político encargado de tomar decisiones (como una legislatura regular) para que este deliberara sobre el texto y lo adoptara. Esto puede resultar problemático pues separa el proceso de generar apoyo y legitimidad popular en torno al borrador del proceso de establecer apoyo político. El riesgo consiste en que un borrador puede contar con un amplio apoyo popular, pero puede carecer del apoyo de las élites políticas. En ese caso, el borrador podría ser desmantelado, alterado fundamentalmente o rechazado en las negociaciones posteriores. Esto ocurrió, por ejemplo, en **Kenia** (2000-2005), **Islandia** (2011-2013), **Tanzania** (2011-2014) y **Gambia** (2018-2020).

En la medida de lo posible, el proceso de participación pública debe incorporarse al proceso de redacción, y este último debe integrarse a los procesos de creación de consenso político. Parecería que la participación pública y las negociaciones entre la élite funcionan mejor cuando se complementan mutuamente (véanse, por ejemplo, Negretto, 2017; Maboudi y Nadi, 2016).

Una comparación de los dos procesos recientes en **Kenia** permite ilustrar este asunto. El proceso del año 2005 involucró una serie de decisiones, y permitió al mismo tiempo que los acuerdos negociados pudieran abrirse nuevamente y ser renegociados varias veces. El borrador inicial desarrollado por la Comisión de Revisión Constitucional reflejó varias posturas popularmente aceptadas, que habían sido recopiladas mediante un sólido proceso de participación. También reflejó las evaluaciones técnicas y normativas de los y las integrantes de la Comisión. En realidad, la opinión pública estaba profundamente dividida respecto de varios asuntos controvertidos, al igual que quienes integraban la Comisión y la propia clase política (Cottrell y Ghai, 2004). El borrador resultante fue sometido a deliberación y adoptado por una Conferencia Constitucional Nacional integrada por el conjunto de los miembros del Parlamento, los delegados y las delegadas de distrito, los partidos políticos y los grupos de interés. Posteriormente, el Parlamento aún debía aprobar y adoptar el borrador de manera separada, a pesar de que sus integrantes hubieran sido parte de la Conferencia Constitucional Nacional. El Parlamento no estaba obligado a aceptar la decisión de la Conferencia Constitucional Nacional, y por varias razones volvió a abrir el proceso de negociación. Los representantes finalmente dejaron de lado el borrador de la Conferencia y, en cambio, aprobaron formalmente un borrador distinto que había sido elaborado por el Gobierno. El punto de decisión final fue un referéndum de ratificación. Antes de la votación, las campañas se enfocaron en las movilizaciones y las divisiones étnicas con el objeto de que los ciudadanos se movilizaran en torno a las posturas de sus líderes étnicos. Al final los votantes y las votantes rechazaron el borrador, en parte porque estaban en verdadero desacuerdo con su contenido, y en parte como una forma de repudiar el manejo del borrador por parte de por la Conferencia Constitucional Nacional, pero los votos se alinearon en gran medida en torno a líneas étnicas. El impacto a largo plazo del fracaso del intento de llegar a un consenso negociado fue muy grande. Las campañas para el referéndum, con una fuerte carga negativa, habitualmente implicaron violencia, exacerbaron las tensiones étnicas y abrieron el camino para la violencia poselectoral del año 2007, que resultó en la muerte de más de 1.000 personas (Murray, 2020).

Para evitar estos desafíos, los responsables de diseñar el proceso constitucional de 2008-2010 procuraron reducir el número de decisiones e integrar la redacción participativa y la toma de decisiones políticas de manera más eficaz. Bajo el marco legal vigente, los responsables del diseño constitucional y los decisores políticos tuvieron que adherirse a los acuerdos existentes, esto es, debieron considerar los elementos de (tres) borradores elaborados en el proceso de 2005 en torno a los cuales se habían alcanzado consensos. El Comité de Expertos, en cuanto órgano técnico de redacción, quedó a cargo de identificar las materias acerca de las cuales se había logrado llegar a un consenso y aquellas en torno a las cuales persistían los desacuerdos, y de consultar luego al público sobre los temas que no estaban resueltos. Con base en los comentarios y las opiniones del público, el Comité de Expertos debía desarrollar potenciales resoluciones, articular los pros y los contras, y hacer recomendaciones a un Comité Selecto Parlamentario integrado por líderes de distintos sectores del espectro político. Entre otras funciones, dicho Comité tenía a cargo la deliberación sobre el borrador del Comité de Expertos, la creación de consenso político respecto de los asuntos controvertidos identificados por ese mismo Comité, y la remisión de las resoluciones al Comité de Expertos para que este pudiera revisar el borrador. Si bien ninguno de esos órganos estaba técnicamente autorizado para alterar las disposiciones que ya habían sido acordadas, algunos cambios sí se debatieron en intercambios cruciales entre el Comité de Expertos y el Comité Parlamentario Selecto (Kenia, 2008, arts. 3(d), 30(1)(a) y 33; véanse también Murray, 2020; Ndegwa et al., 2012). Lograr el apoyo de las élites políticas mediante el Comité Parlamentario Selecto durante el desarrollo del borrador constituyó una ventaja clave a la hora de aprobar el borrador en el Parlamento en una etapa posterior.

Además de integrar la creación de consenso político y la redacción participativa, el proceso también incluyó ciertas medidas de protección para evitar su fracaso. Si el Parlamento no lograba aprobar el borrador (tal y como había sido negociado por el Comité de Expertos y el Comité Parlamentario Selecto), debía proponer enmiendas y presentarlas ante el Comité de Expertos para la reformulación de las respectivas propuestas. Después de esa reformulación el Parlamento ya no tendría la opción de rechazar el borrador: únicamente podía aprobarlo y presentarlo al fiscal general para su publicación (Kenia, 2008, art. 33(10); Ndegwa et al., 2012, pág. 59). Es notable que esas reglas fueran aprobadas por el propio Parlamento a fin de limitarse a sí mismo.

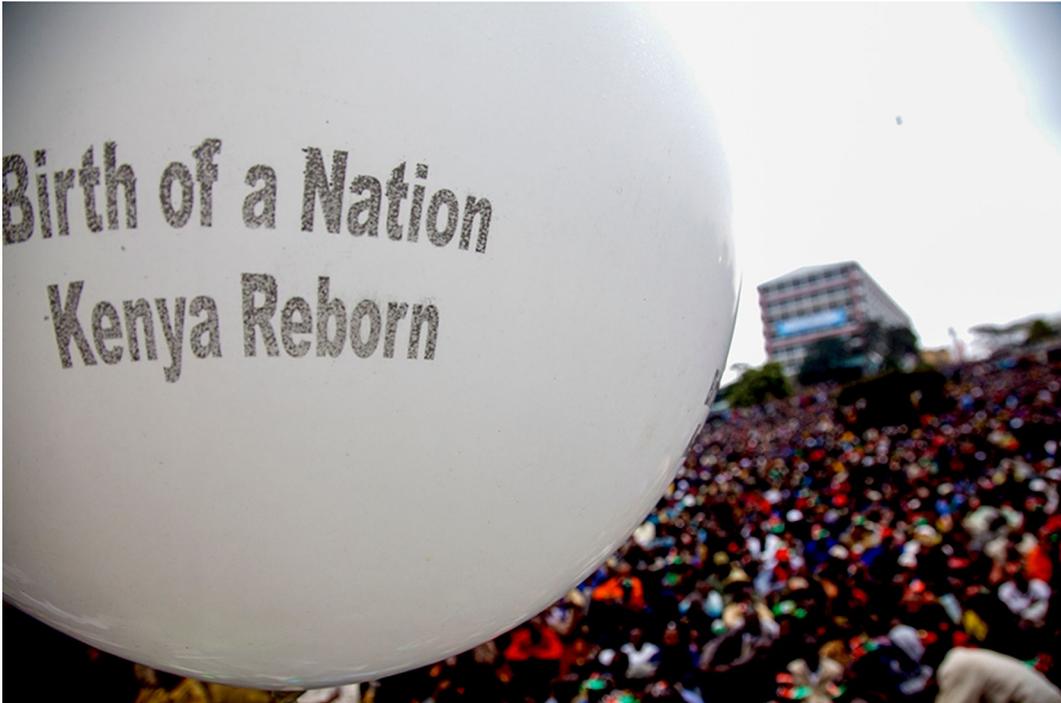


Foto: El presidente de Kenia Mwai Kibaki firmó la nueva Constitución en el parque Uhuru, Nairobi, ante la presencia de miles de ciudadanas y ciudadanos, el 27 de agosto de 2010, imagen publicada con el permiso de © Felix Masi; todos los derechos reservados.

4.5 Transparencia y comunicación

El órgano constituyente y otras autoridades públicas relevantes deben impulsar acciones dirigidas a lograr que el proceso de elaboración constitucional sea lo más transparente posible, lo que incluye difundir información respecto de cómo se incorporará la participación pública en el proceso de elaboración constitucional. Una vez que se ha tomado una decisión sobre la naturaleza del proceso, los planes, los plazos y los objetivos deben publicitarse de manera generalizada, de modo que las personas sepan qué esperar y cuándo esperarlo. Esto debería incluir cualquier información acerca de los mecanismos que serán utilizados en el proceso de participación pública, así como acerca de cómo se utilizarán los aportes del público, lo que resulta sumamente importante. Si, como es probable, las consultas serán analizadas y sopesadas por el órgano constituyente pero ningún aporte individual resultará decisivo, es importante comunicar la metodología de modo anticipado. Esto es crucial para la gestión de las expectativas y para mitigar el riesgo de que el público se sienta ignorado o defraudado.

En relación con lo anterior, a todo órgano constituyente debería requerírsele un informe final al término del proceso. El informe debería documentar todos los aspectos del proceso de

participación, y detallar cómo se utilizaron los aportes y los comentarios del público, y de qué modo se tomaron las decisiones. Si no se ha incorporado la opinión del público en la propuesta del borrador, el informe deberá explicar por qué. Muchas veces existen divergencias significativas entre las posturas sobre asuntos particulares, y en algunos casos la opinión pública mayoritaria puede ser rechazada en la etapa de redacción si, por ejemplo, debilita los acuerdos políticos necesarios o se aparta de los principios acordados. La transparencia y la rendición de cuentas respecto de tales decisiones fomentan la confianza en el proceso y su legitimidad, así como la educación cívica sobre el borrador y su desarrollo.

En aquellos casos en que el órgano redactor no es el mismo órgano que está encargado de deliberar y adoptar la constitución (véase la recomendación previa que sugiere evitar el trabajo aislado), el informe también puede aportar claridad a las personas responsables de la toma de decisiones y guiar su labor. Los informes y los manuales de educación cívica de la Comisión de Revisión de la Constitución de Kenia (2003 y 2005) constituyen un modelo en este sentido. Otros ejemplos útiles incluyen los informes de la Comisión Constitucional de Uganda (1995), la Comisión de Revisión de la Constitución de Sierra Leona (2008), la Comisión de Revisión Constitucional de Gambia (2020) y la Comisión de Revisión de la Constitución de Ghana (2011).

Sin embargo, es importante tener presente que la difusión de todas las posturas públicas también puede causar potenciales complicaciones; por ejemplo, cuando el público toma conciencia de asuntos que anteriormente no tenían especial importancia pero que irán adquiriendo fuerza en la arena pública, o de asuntos importantes pero no necesariamente adecuados para ser tratados a nivel constitucional. En **Brasil** en 1987, por ejemplo, varios miles de contribuciones exigían la enseñanza del esperanto en los colegios públicos, y miles más querían constitucionalizar la regulación de los detectives privados, dos cuestiones que generalmente son abordadas a nivel regulatorio y no constitucional. La generación de informes debe ser tratada con la debida atención y sensibilidad (Hudson, 2021b).

4.6 Inclusión y contexto

La participación no solo debe ser amplia, sino que también debe ser inclusiva. El término inclusión suele referirse a los grupos representados en los órganos constituyentes, pero también hay consideraciones relativas a la inclusión que se relacionan con el diseño de los procesos de participación directa. La inclusión se refiere a quién cuenta con oportunidades eficaces para compartir sus opiniones, y también se relaciona con la identificación de las formas de acceder y empoderar a los diferentes grupos. Esto significa que los responsables del diseño del proceso tienen que determinar, primero, qué grupos y comunidades podrían estar siendo marginadas o no haber sido lo suficientemente incluidas, hallarse subrepresentadas o ser difíciles de localizar. En segundo lugar, deben determinar cómo brindar a los individuos que integran esos grupos y comunidades oportunidades significativas de comprender y discutir los asuntos en juego, y de compartir sus necesidades y sus opiniones.

En lo que respecta a la primera tarea, los procesos de participación suelen tener que enfocarse específicamente en los pueblos indígenas, las mujeres, las personas que viven en áreas rurales, la diáspora, las personas jóvenes, las personas con discapacidades, y las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. Las personas que conforman estos grupos a menudo tienen intereses constitucionales distintos y a su vez superpuestos, además de tener también intereses como miembros de una comunidad política más amplia. Cabe preguntarse, por ejemplo, en qué medida difieren las necesidades y las prioridades de una mujer anciana que reside en una comunidad rural étnica minoritaria respecto de las de una mujer que vive en la capital y gestiona su propio negocio.



Foto: El foro El Proceso Constituyente en la CDMX y los Pueblos Indígenas se celebró en México el 1 de septiembre de 2016, © Carlos Luna/Secretaría de Cultura CDMX; imagen publicada con licencia CC BY-SA 2.0, <<https://www.flickr.com/photos/113756879@N03/29415096465>>.

Para realizar la segunda tarea, los responsables del diseño del proceso constitucional deben considerar cuáles son las potenciales barreras de acceso que podrían enfrentar las personas que integran esos grupos. Dichas barreras incluyen, por ejemplo, las prácticas consuetudinarias o culturales que facilitan o dificultan las comunicaciones; las experiencias pasadas de esos grupos en materia de participación política, y sus métodos y estilos generales de comunicación; las cuestiones relacionadas con el idioma, el alfabetismo y las habilidades numéricas, así como cualquier necesidad especial de adaptación, además de otras cuestiones contextuales y específicas de cada grupo. Es importante que la planificación garantice que no haya riesgo de represalias o de discriminación en contra de aquellas personas que quieran participar.

A menudo las reuniones que incluyen a hombres, mujeres y personas jóvenes fomentan el logro de un diálogo fructífero, pero a veces la cultura o la costumbre determinan que las personas mayores o los hombres sean quienes hablen sin reservas, en comparación con las mujeres o la juventud. En **Gambia** (2018-2019) el órgano constituyente consideró la tendencia a que las personas mayores y los hombres dirigieran las discusiones en el espacio público, y organizó grupos de discusión separados conformados por mujeres, personas jóvenes, personas con discapacidad y miembros de la diáspora. La comisión coordinó sus acciones anticipadamente con las personas mayores y con los líderes locales para sensibilizarlos sobre el proceso de participación previsto y obtener su apoyo para trabajar con las comunidades. De este modo, cuando se organizaron los foros y los grupos de discusión en las aldeas o los pueblos, los líderes locales impulsaron la asistencia de algunos participantes específicos. Ello contribuyó a crear confianza y a mitigar los desafíos que conlleva el sesgo de autoselección.

En **Afganistán**, debido a las prácticas consuetudinarias y al profundo conservadurismo religioso de varias áreas del país, fue preciso desplegar acciones especialmente focalizadas para

lograr recoger las opiniones y los aportes de las mujeres. Las organizaciones de la sociedad civil y el Ministerio de Asuntos de la Mujer se convirtieron en socios importantes para la Comisión Constitucional y contribuyeron a recopilar los aportes de las mujeres y a transmitirlos al órgano redactor. Se realizaron a lo largo del país encuentros comunitarios de mujeres que consistieron en grupos de 30 a 60 personas, y también se organizó un encuentro más grande en Kabul. Las acciones especialmente orientadas a promover la participación directa de las mujeres se complementaron con la representación inclusiva de las mujeres en el órgano encargado de adoptar la nueva constitución. El uso de la Loya Jirga (un tipo de consejo tribal legal en Pashtunwali) para ese propósito constituyó un reflejo del contexto, la historia y la experiencia particulares de Afganistán. La estructura tradicional del consejo fue modificada para reservar un 20 por ciento de los escaños para las mujeres, entre las que también se incluyeron mujeres refugiadas.

4.7 Uso de varios niveles y mecanismos de participación

Como se indicó antes, las decisiones sobre cuáles mecanismos se utilizarán, dónde se implementarán (en qué zonas del país), con quiénes y cuándo (en qué momento del proceso de elaboración constitucional) dependen del contexto y de las experiencias, las habilidades y las capacidades de las comunidades y los grupos a quienes se dirigen. No solo deben brindarse oportunidades de participar en distintas etapas del proceso de elaboración constitucional, sino que además deben emplearse diversos mecanismos de participación en cada oportunidad que se le brinda al público de participar.

Puede ser útil contemplar diferentes niveles de interacción dependiendo del conocimiento o de la experiencia que las personas participantes tengan respecto de los asuntos clave. Con relación a algunos temas —por ejemplo, cuántos días deben transcurrir entre las elecciones y la toma del poder, o qué cualificaciones deben tener las personas que desempeñan cargos públicos— los conocimientos profesionales o especializados pueden resultar más útiles que las opiniones no especializadas. Para abordar este tipo de cuestiones, las consultas o los debates nacionales con organizaciones o personas profesionales o expertas deben incorporarse a la planificación de la participación.

Son aplicables también consideraciones similares al distinguir entre acciones de participación nacional, regional o local. Algunas zonas y comunidades tendrán experiencias o conocimientos más relevantes que otras, o pueden tener un interés particular en determinados temas.

El uso de las tecnologías digitales (por ejemplo, peticiones o encuestas virtuales, o plataformas de redes sociales) puede ser útil para dirigirse específicamente a las personas que están familiarizadas con el uso de la tecnología y que viven en áreas con un alto nivel de acceso a Internet. Es probable que esas personas cuenten con mayores niveles de alfabetismo y de educación, y con mayores habilidades numéricas. No obstante, la participación virtual siempre debe ir acompañada de mecanismos más clásicos o convencionales, como las asambleas públicas, los foros de consultas públicas, las reuniones tradicionales como los bantaba o los cabildos, o los grupos de discusión dirigidos a grupos específicos, cuya naturaleza puede ser tanto deliberativa como consultiva. Esto es importante para poder acceder a las comunidades y las personas que cuentan con un menor acceso a —o que están menos familiarizadas con— las herramientas virtuales, y a los grupos de población que podrían tener niveles más bajos de alfabetismo o menos habilidades numéricas, o que podrían necesitar otro tipo de ajustes o adaptación. La incorporación de foros deliberativos, como los minipúblicos y los órganos autoseleccionados, junto con las acciones puramente consultivas, promueven el desarrollo de aportes públicos informados al proceso de elaboración constitucional.

Los procesos que han incorporado con muy buenos resultados las tecnologías de comunicación digital, como por ejemplo los que tuvieron lugar en **Ciudad de México**, **Egipto** o **Islandia**, también incluyeron oportunidades para participar local y personalmente, mientras que los procesos que principalmente usaron métodos de consulta tradicionales o convencionales, como los desarrollados en **Gambia**, **Chile** y **Mongolia**, también organizaron foros deliberativos y recurrieron a algunas formas de comunicación digital a lo largo del proceso.

4.8 Educación cívica

La educación cívica es un elemento crucial de cualquier proceso de participación pública. La participación requiere que las personas se desenvuelvan en una serie de instituciones a menudo complejas, que conozcan y respeten plazos y procedimientos, y que compartan opiniones o tomen decisiones sobre cuestiones complicadas. Para poder realizar esto de manera eficaz se requiere educación cívica, que es la columna vertebral de todo proceso de participación significativo y debe utilizarse a lo largo del proyecto de elaboración constitucional³. Sin embargo, es importante tener presente que existe el riesgo de que los materiales que se usan para la educación cívica estén distorsionados (por ejemplo, a favor de normas internacionales), estén sesgados (por ejemplo, a favor de un partido político, un grupo o un postura étnica), o sean poco precisos, erróneos o engañosos (por ejemplo, cuando quienes desarrollan los materiales de educación cívica tienen conocimientos limitados sobre la constitución y los procesos de elaboración constitucional). No solo es importante incluir un componente de educación cívica sólido y sostenido (uno que, preferiblemente, se desarrolle al comienzo del proceso de reforma), sino también trabajar o colaborar con profesionales capaces de desarrollar información completa e imparcial sobre la materia.

Por ejemplo, durante la etapa inicial y la etapa de establecimiento de la agenda, la educación cívica puede aportar información valiosa acerca de las implicaciones de diversas decisiones requeridas al público con relación al proceso de elaboración constitucional (por ejemplo, cabe considerar las implicaciones de participar en un referéndum para elegir el órgano constituyente). La educación cívica también puede contribuir a incrementar el conocimiento sobre los asuntos constitucionales para promover el suministro de propuestas sobre las prioridades de la reforma constitucional. En **Sudáfrica** en 1995, por ejemplo, la Asamblea Constituyente no estaba obligada a ofrecer educación cívica, pero reconoció su importancia para promover la participación y los conocimientos del público. El departamento que se ocupaba de la divulgación distribuyó 160.000 copias del boletín quincenal de noticias “Charla constitucional”, publicó cuadernillos e historietas, transmitió semanalmente programas de televisión y de radio multilingües, publicó anuncios en los periódicos nacionales, regionales y locales, y colocó carteles publicitarios en la vía pública.

Una vez que se redacta el borrador de una constitución, las campañas de educación cívica garantizan que la población pueda comprender y evaluar su contenido. En **Gambia** (2019) la comisión encargada de la redacción difundió el borrador con una nota explicativa que fue redactada y presentada en seis idiomas distintos.

Comprender el contenido del borrador de una constitución o de una enmienda, conocer cómo se tomaron las decisiones y entender las implicaciones del proceso para el futuro del país y de sus habitantes es muy importante en el período previo a la celebración de un referéndum de ratificación. La educación cívica debe incluir información sobre los procedimientos del referéndum mismo, especialmente antes de que este se lleve a cabo. En **Ecuador**, por ejemplo, antes de la votación de 1998, se desarrolló y se difundió un glosario de términos importantes relacionados con el próximo referéndum para ayudar al público a familiarizarse con el proceso y con su papel en dicho proceso (Brandt et al., 2011).

Para un órgano constituyente también es útil crear un sitio web oficial que permita a las personas el acceso a materiales educativos e informativos (incluidos los marcos legales y los planes del proceso que resulten relevantes), y difundir dicho sitio web extensamente.

Como ya se señaló anteriormente, los procesos de educación cívica pueden conllevar asociaciones con la sociedad civil, con universidades o con organizaciones gubernamentales semiestatales (tales como los consejos nacionales para la educación cívica). Estos grupos pueden aportar experiencia técnica y permiten el acceso a ciertas comunidades de manera más eficiente y eficaz que los órganos constituyentes por sí solos. Es importante garantizar que, en los casos en que se desarrollen este tipo de asociaciones, existan mecanismos adecuados para coordinar las acciones, supervisarlas y rendir cuentas. En **Fiji**, por ejemplo, aunque el Gobierno se había comprometido a brindar una sólida educación cívica para apoyar el proceso de 2012-2013, el programa gubernamental tenía lagunas importantes. Los intentos de la sociedad civil para complementar el programa de educación cívica del Gobierno se vieron dificultados en parte por la falta de tiempo para coordinar las acciones, y, durante el período previo a la convocatoria de la Comisión de Revisión Constitucional, por los restrictivos decretos de orden público, que exigían que la población obtuviera permisos a fin de poder reunirse para aprender y debatir (Kant y Rakuita, 2014).

Notas

1. Cuando se publicó este documento en 2021 el proceso de Chile estaba en curso, con planes para continuar durante 2022.
2. IDEA Internacional, por ejemplo, ha desarrollado una Plataforma de Participación Pública para apoyar el desarrollo de cuestionarios virtuales sobre asuntos de elaboración constitucional; la administración y la exportación de datos de las encuestas para la elaboración de análisis independientes, y el almacenamiento y la organización de las propuestas y las comunicaciones escritas presentadas por el público. La Plataforma de Participación Pública fue pilotada en Gambia en alianza con la Comisión de Revisión Constitucional, y podría ser adaptada para ser utilizada en otros países. En Mongolia el proceso de encuestas deliberativas del año 2017 fue apoyado por el Centro para la Democracia Deliberativa de la Universidad de Stanford, mientras que las consultas virtuales en Ciudad de México fueron desarrolladas junto a Change.org.
3. IDEA Internacional ha creado tres videos para apoyar la educación cívica en los procesos de elaboración constitucional: “¿Qué es una constitución?” <<https://www.youtube.com/watch?v=0UzKD8rZCc0>>, “¿Por qué importan las constituciones?” <https://www.youtube.com/watch?v=EeWfe2eZ_CI&t=12s> y “¿Cómo se crean las constituciones?” <<https://www.youtube.com/watch?v=J36s0MTTxc8>>. Los videos están disponibles en varios idiomas en YouTube y en ConstitutionNet.org, junto con una serie de otros materiales, recursos y herramientas sobre la elaboración constitucional.

Conclusiones

Quizás la tendencia más notable de los procesos constituyentes de las últimas décadas sea el énfasis en la participación pública. Hoy en día dicha participación es un elemento que está presente en la mayoría de los procesos de elaboración constitucional. Se asume que la participación puede contribuir normativa e instrumentalmente a la legitimidad y a la calidad del (nuevo) orden constitucional, aunque aún no se ha establecido con claridad de qué manera lo hace. El énfasis en la participación refleja un creciente enfoque en el propio proceso de elaboración constitucional concebido en un sentido amplio, y en su relación con fomentar el del sentido de que la constitución constituye un bien público nacional, que promueve transiciones sostenibles desde el conflicto hacia la paz y desde el autoritarismo hacia la democracia, y crea una noción común del “Estado”. La participación es fundamental en la idea de que la constitución no es un acto de gobierno, sino un acto del pueblo que constituye un gobierno (Paine, 1791).

No obstante, si bien la participación puede ser valiosa, no puede por sí misma resolver todos los problemas del proceso de elaboración constitucional. Un proceso liderado popularmente que no garantice un consenso suficiente entre las élites rara vez logrará un resultado exitoso, ya sea que el proceso tenga por objeto promulgar una nueva constitución, enmendar la constitución vigente o garantizar su eficaz implementación. La pregunta que es preciso plantear no es si debe impulsarse un proceso participativo o uno liderado por la élite, sino más bien cómo puede organizarse una amplia participación pública a fin de complementar, limitar y delinear las dinámicas del debate y de la negociación política en torno a las decisiones sobre el proceso de elaboración constitucional y el contenido, en todas las etapas del proyecto de elaboración constitucional.

Bibliografía

- Albert, R., *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions* [Enmiendas constitucionales: hacer, romper y cambiar constituciones] (Nueva York: Oxford University Press, 2019), <<https://doi.org/10.1093/oso/9780190640484.001.0001>>.
- Alianza Internacional para la Consolidación de la Paz, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, e Instituto de los Estados Unidos para la Paz (Interpeace, IDEA Internacional y USIP), “Dilemmas and Opportunities of Public Participation in Constitution Building” [Dilemas y oportunidades de la participación pública en la elaboración constitucional], informe del taller (abril de 2009), <<http://constitutionmakingforpeace.org/wp-content/uploads/2015/04/Workshop-Report-Dilemmas-and-Opportunities-of-Public-Participation.pdf>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2020.
- Arato, A., “Forms of constitution making and theories of democracy” [Formas de la elaboración constitucional y teorías sobre la democracia], *Cardozo Law Review*, 17 (1995-1996), págs. 191-231, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2356622>, fecha de consulta: 20 de junio de 2020.
- _____, *Post-Sovereign Constitution-Making: Learning and Legitimacy* [Elaboración de constituciones postsoberanas: aprendizaje y legitimidad] (Oxford: Oxford University Press, 2016).
- Arce-Riffo, J., “Gender parity in the Chilean constitutional convention: what does it mean for Chilean democracy?” [Paridad de género en la convención constitucional chilena: ¿qué significa para la democracia chilena?], *Oxford Human Rights Hub Blog* (4 de abril de 2020), <<https://ohrh.law.ox.ac.uk/gender-parity-in-the-chilean-constitutional-convention-what-does-it-mean-for-chilean-democracy/>>, fecha de consulta: 17 de agosto de 2020.
- Aucoin, L. y M. Brandt, “East Timor’s constitutional passage to independence” [El paso constitucional de Timor-Leste hacia la independencia], en L. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* [Enmarcar al Estado en tiempos de transición: estudios de caso sobre la elaboración de constituciones] (Washington, D. C.: USIP, 2010), <<https://www.usip.org/sites/default/files/>>

- Framing%20the%20State/Chapter9_Framing.pdf>, fecha de consulta: 15 de febrero de 2021.
- Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD), Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (R-ARCSS) [Acuerdo Revitalizado sobre la Resolución del Conflicto en la República de Sudán del Sur] (Addis Ababa, 12 de septiembre de 2018), <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/2112>>, fecha de consulta: 10 de julio de 2020.
- Banting, K. G. y R. Simeon (eds.), *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations: Redesigning the State* [La política del cambio constitucional en las naciones industriales: rediseñando el Estado] (Toronto: University of Toronto Press, 1985).
- Behaviour & Attitudes*, “Constitutional Convention-Members of the Public Recruitment Process” [Convención constitucional: miembros del proceso de reclutamiento público] (2012), <<http://www.constitutionalconvention.ie/Documents/BehaviourAndAttitudes.pdf>>, fecha de consulta: 13 de febrero de 2021.
- Bell, C. y K. Zulueta-Fülscher, *Sequencing Peace Agreements and Constitutions in the Political Settlement Process* [Secuencia de acuerdos de paz y constituciones en el proceso de establecimiento político] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2016), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/sequencing-peace-agreements-and-constitutions-political-settlement-process>>, fecha de consulta: 14 de enero de 2021.
- Bisarya, S., “Forces and mechanisms in plurinational constitution-building in South Asia” [Fuerzas y mecanismos en los procesos plurinacionales de elaboración constitucional de Asia Meridional], en S. Bisarya et al., *Annual Review of Constitution-Building Processes: 2015* [Examen anual de los procesos de construcción constitucional, 2015] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2016), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/annual-review-constitution-building-processes-2015>>, fecha de consulta: 6 de junio de 2020.
- Brandt, M. et al., *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* [Elaboración constitucional y reforma: opciones del proceso] (Ginebra: Interpeace, 2011), <https://www.interpeace.org/wp-content/uploads/2011/09/2011_11_Constitution-Making_Handbook_English.pdf>, fecha de consulta: 20 de junio de 2020.
- Brewer-Carías, A. R., “The 1999 Venezuelan constitution-making process as an instrument for framing the development of an authoritarian political regime” [El proceso de elaboración constitucional venezolano de 1999 como instrumento para el desarrollo de un régimen político autoritario], en L. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* [Enmarcar al Estado en tiempos de transición: estudios de caso sobre la elaboración de constituciones] (Washington, D. C.: USIP, 2010), <https://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter19_Framing.pdf>, fecha de consulta: 10 de febrero de 2021.
- Carlson, S. N., “The drafting process for the 1998 Albanian constitution” [El proceso de redacción para la constitución de Albania de 1998], en L. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* [Enmarcar al Estado en tiempos de transición: estudios de caso sobre la elaboración de constituciones] (Washington, D. C.: USIP, 2010).

- Centro para la Democracia Deliberativa, “Mongolia’s First National Deliberative Poll on Constitutional Amendments” [La primera encuesta nacional deliberativa de Mongolia sobre las enmiendas constitucionales] (Stanford, CA.: Universidad de Stanford, 29 de abril de 2017), <<https://cdd.stanford.edu/2017/mongolias-first-national-deliberative-poll-on-constitutional-amendments/>>, fecha de consulta: 15 de enero de 2021.
- Cities of Service, “Crowdsourcing a constitution: Mexico City, Mexico” [Colaboración participativa abierta para una constitución: Ciudad de México, México] (Baltimore, Md.: Universidad Johns Hopkins, 2019), <<https://citiesofservice.jhu.edu/resource/crowdsourcing-a-constitution-mexico-city/>>, fecha de consulta: 10 de agosto de 2020.
- Comella, V. F., *The Constitution of Spain: A Contextual Analysis* [La Constitución de España: un análisis contextual] (Oxford: Hart Publishing, 2013).
- Comisión de Revisión de la Constitución de Kenia, *Final Report of the Constitution of Kenya Review Commission* [Informe final de la Comisión de Revisión de la Constitución de Kenia] (10 de febrero de 2005), <<http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/CommissionReports/The-Final-Report-of-the-Constitution-of-Kenya-Review-Commission-2005.pdf>>, fecha de consulta: 25 de abril de 2021.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *General comment adopted by the Human Rights Committee under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights* [Comentario general adoptado por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos], Comentario General N° 25 (57), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (27 de agosto de 1996), <<https://digitallibrary.un.org/record/221930?ln=en>>, fecha de consulta: 18 de diciembre de 2020.
- Cottrell, J. e Y. Ghai, “The Role of Constitution-Building Processes in Democratization: Case Study Kenya” [El rol de los procesos de elaboración constitucional en la democratización: estudio de caso Kenia] (Estocolmo: IDEA International, 2004), <http://constitutionnet.org/sites/default/files/cbp_kenya.pdf>, fecha de consulta: 12 de julio de 2020.
- Couso, J., “Managing the Risks of Inclusion and Participation: Chile as a Case Study” [Manejando los riesgos de la inclusión y la participación: Chile como un estudio de caso], Melbourne Forum on Constitution-Building (2019), <https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0008/3230387/MF19-Chile-paper.pdf>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2020.
- Diamond, L., F. Fuykuyama, D. L. Horowitz y M. F. Plattner, “Reconsidering the transition paradigm” [Reconsiderando el paradigma de transición], *Journal of Democracy*, 25/1 (2014), págs. 86-100, <<https://doi.org/10.1353/jod.2014.0018>>.
- Eisenstadt, T. A. y T. Maboudi, “Being there is half the battle: Group inclusion, constitution-writing, and democracy” [Estar presentes es la mitad de la batalla: inclusión de grupos, redacción de constituciones y democracia], *Comparative Political Studies*, 52/13-14 (2019), págs. 2135-2170, <<https://doi.org/10.1177/0010414019830739>>.
- Eisenstadt, T. A., A. C. LeVan y T. Maboudi, “When talk trumps text: The democratizing effects of deliberation during constitution-making, 1974–2011” [Cuando la palabra triunfa sobre el texto: el efecto democratizador de la deliberación durante la elaboración

- constitucional], *American Political Science Review*, 109/3 (2015), págs. 592-612, <<https://doi.org/10.1017/S0003055415000222>>.
- _____, *Constituents before Assembly: Participation, Deliberation, and Representation in the Crafting of New Constitutions* [Los constituyentes antes de la Asamblea: participación, deliberación y representación en la creación de nuevas constituciones] (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), <<https://doi.org/10.1017/9781316717080>>.
- Elkins, Z. y A. Hudson, “The constitutional referendum in historical perspective” [El referéndum constitucional en perspectiva histórica], en D. Landau y H. Lerner (eds.), *Comparative Constitution Making* [Elaboración constitucional comparada] (Northampton: Edward Elgar, 2019), <<https://doi.org/10.4337/9781785365263.00013>>.
- Elkins, Z., T. Ginsburg y J. Melton, *The Endurance of National Constitutions* [La resistencia de las constituciones nacionales] (Nueva York: Cambridge University Press, 2009), <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511817595>>.
- Elster, J., “Forces and mechanisms in the constitution-making process” [Fuerzas y mecanismos en el proceso de elaboración constitucional], *Duke Law Journal*, 45/2 (1995), págs. 364-396, <<https://doi.org/10.2307/1372906>>.
- _____, “The optimal design of a constituent assembly” [El diseño ideal de una asamblea constituyente], en H. Landemore y J. Elster (eds.), *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms* [Sabiduría colectiva: principios y mecanismos] (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).
- Farrell, D. M. et al., “The effects of mixed membership in a deliberative forum: The Irish Constitutional Convention of 2012-2014” [Los efectos de la membresía mixta en un foro deliberativo: la Convención Constitucional irlandesa de 2012-2014], *Political Studies*, 68/1 (2019), págs. 54-73, <<https://doi.org/10.1177/0032321719830936>>.
- Fishkin, J. y G. Zandanshatar, “Deliberative polling for constitutional change in Mongolia: An unprecedented experiment” [Encuestas deliberativas para el cambio constitucional en Mongolia: un ensayo sin precedentes], ConstitutionNet (Estocolmo, 20 de septiembre de 2017), <<https://constitutionnet.org/news/deliberative-polling-constitutional-change-mongolia-unprecedented-experiment>>, fecha de consulta: 15 de enero de 2021.
- Franck, T. M. y A. K. Thiruvengadam, “Norms of international law relating to the constitution-making process” [Normas del derecho internacional relacionadas con el proceso de elaboración constitucional], en L. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* [Enmarcar al Estado en tiempos de transición: estudios de caso sobre la elaboración de constituciones] (Washington, D. C.: USIP, 2010), <https://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter1_Framing.pdf>, fecha de consulta: 19 de mayo de 2020.
- Fruhstorfer, A. y A. Hudson, “Majorities for minorities: Participatory constitution making and the protection of minority rights” [Mayorías para minorías: la elaboración constitucional participativa y la protección de los derechos de las minorías], *Political Research Quarterly* (3 de enero de 2021), págs. 1-15, <<https://doi.org/10.1177/1065912920984246>>, fecha de consulta: 17 de febrero de 2021.

- Ghai, Y. y G. Galli, *Constitution-building Processes and Democratization* [Procesos de elaboración constitucional y democratización] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/constitution-building-processes-and-democratization>>, fecha de consulta: 21 de abril de 2021.
- Ginsburg, T., Z. Elkins y J. Blount, “The citizen as founder: Public participation in constitutional approval” [El ciudadano como fundador: la participación pública en la aprobación constitucional], *Temple Law Review*, 81/12 (2008), págs. 361-382, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1907753>, fecha de consulta: 21 de julio de 2020.
- _____, “Does the process of constitution-making matter?” [¿El proceso de elaboración constitucional importa?], *Annual Review of Law and Social Science*, 5/1 (2009), págs. 201-223, <<https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.4.110707.172247>>.
- Gluck, J. y M. Brandt, *Participatory and Inclusive Constitution Making: Giving a Voice to the Demands of Citizens in the Wake of the Arab Spring* [Elaboración constitucional participativa e inclusiva: dar voz a las demandas ciudadanas tras la Primavera Árabe] (Washington, D. C.: USIP, 2015), <<https://www.files.ethz.ch/isn/188062/PW105-Participatory-and-Inclusive-Constitution-Making.pdf>>, fecha de consulta: 22 de abril de 2021.
- Hart, V., *Democratic Constitution Making* [Elaboración constitucional democrática], Informe especial N° 107 (Washington, D. C.: USIP, julio de 2003), <<https://www.usip.org/sites/default/files/resources/sr107.pdf>>, fecha de consulta: 22 de noviembre de 2020.
- _____, “Constitution making and the right to take part in a public affair” [Elaboración constitucional y el derecho a participar en un asunto público], en L. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* [Enmarcar al Estado en tiempos de transición: estudios de caso sobre la elaboración de constituciones] (Washington, D. C.: USIP, 2010), <https://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter2_Framing.pdf>, fecha de consulta: 15 de abril de 2020.
- Haysom, N., “Conflict resolution, nation-building & constitution-making,” [Resolución de conflictos, construcción de naciones y elaboración de constituciones], *New England Journal of Public Policy*, 19/2 (2005), <<https://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol19/iss2/11/>>, fecha de consulta: 22 de abril de 2021.
- Hegre, H. et al., “Toward a democratic civil peace? Democracy, political change, and civil war, 1816-1992” [¿Hacia una paz civil democrática? Democracia, cambio político y guerra civil, 1816-1992], *American Political Science Review*, 95/1 (2001), págs. 33-48, <<https://doi.org/10.1017/S0003055401000119>>.
- Higley, J. y M. Burton, *Elite Foundations of Liberal Democracy* [Los fundamentos de élite de la democracia liberal] (Lanham: Rowman & Littlefield, 2006).
- Horowitz, D. L., “Constitutional design: Proposals versus process” [El diseño constitucional: las propuestas versus el proceso], en A. Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* [La arquitectura de la democracia: diseño constitucional, manejo de conflictos y democracia] (Oxford: Oxford University Press, 2002), <<https://doi.org/10.1093/0199246467.003.0002>>.

- Houlihan, E. C., “The why and how of participatory constitution making: (Re)considering the links between assumptions, context and practices in The Gambia and Mongolia” [El por qué y el cómo de la elaboración constitucional participativa: (re)considerando los vínculos entre los supuestos, los contextos y las prácticas en Gambia y Mongolia], en A. Abebe et al., *Annual Review of Constitution-Building Processes: 2019* [Examen anual de los procesos de construcción constitucional, 2019] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2020a), <<https://doi.org/10.31752/idea.2020.67>>.
- _____, *Women Constitution-Makers: Comparative Experiences with Representation, Participation and Influence* [Mujeres elaboradoras de constituciones: experiencias comparadas de representación, participación e influencia] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2020b), <<https://doi.org/10.31752/idea.2020.43>>.
- Hudson, A., “When does public participation make a difference? Evidence from Iceland’s crowdsourced Constitution” [¿Cuándo la participación pública hace la diferencia? Evidencia basada en la Constitución colaborativa de Islandia], *Policy & Internet*, 10/2 (junio de 2018), <<https://doi.org/10.1002/poi3.167>>.
- _____, “Political parties and public participation in constitution making: Legitimation, distraction or real influence?” [Partidos políticos y participación pública en la elaboración de constituciones: ¿legitimación, distracción o influencia real?], *Comparative Politics*, 53/3 (2021a), <<https://doi.org/10.5129/001041521X15966512980176>>.
- _____, *The Veil of Participation: Citizens and Political Parties in Constitution-Making Processes* [El velo de la participación: la ciudadanía y los partidos políticos en el proceso de elaboración constitucional] (Cambridge: Cambridge University Press, 2021b).
- Jacobsohn, G. J., “Constitutional identity” [Identidad constitucional], *Review of Politics*, 68 (2006), <<https://doi.org/10.1017/S0034670506000192>>.
- Kant, R. y E. Rakuita, *Public Participation & Constitution-Making in Fiji: A Critique of the 2012 Constitution-Making Process* [Participación pública y elaboración constitucional en Fiji: una crítica al proceso de elaboración constitucional del año 2012], State, Society and Governance in Melanesia Discussion Paper N° 2014/6 (Australian National University, 2014), <<https://ssrn.com/abstract=2947478>>, fecha de consulta: 25 de enero de 2021.
- Kenia, “Law No. 9 of 2008. The Constitution of Kenya Review Act” [Ley N° 9 de 2008. Acta de Revisión de la Constitución de Kenia] (2008), <<http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/ConstitutionofKenyaReviewCap3A.pdf>>, fecha de consulta: 16 de agosto de 2020.
- Khanal, K., “The participatory constitution making process in Nepal: An assessment of the CA process (2008–2012)” [El proceso participativo de elaboración constitucional de Nepal: una evaluación del proceso CA], en B. Karki y R. Edrisinha (eds.), *Participatory Constitution Making in Nepal: Issues of Process and Substance* [Elaboración constitucional participativa en Nepal: cuestiones de proceso y sustancia] (Katmandú: PNUD y Support to Participatory Constitution Building in Nepal, 2014), <https://www.undp.org/content/dam/nepal/docs/projects/UNDP_NP_SPCBN_participatory-constitution-making-vol-1.pdf>, fecha de consulta: 17 de agosto de 2020.

- Kirkby, C. y C. Murray, “Constitution-making in anglophone Africa: We the people?” [Elaboración constitucional en el África angloparlante: ¿nosotros la gente?], en M. Ndulu y M. Gazibo (eds.), *Growing Democracy in Africa: Elections, Accountable Governance, and Political Economy* [Democracia en desarrollo en África: elecciones, gobierno responsable y economía política] (Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2016).
- Laboratorio para la Ciudad, Constitución CDMX (s/f), <<https://labcd.mx/experimentos/constitucion-cdmx>>, fecha de consulta: 24 de enero de 2021.
- Landau, D., “Constitution-making gone wrong” [Elaboración constitucional mal hecha], *Alabama Law Review*, 64/923 (2013), págs. 923-969, <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2011440>>.
- Landemore, H., “Inclusive constitution making and religious rights: Lessons from the Icelandic experiment” [La elaboración constitucional inclusiva y los derechos religiosos: enseñanzas del experimento islandés], *Journal of Politics*, 79/3 (2017), <<https://doi.org/10.1086/690300>>.
- Langner, A., “En debate público, la Constitución CDMX”, *El Economista* (12 de junio de 2017), <<https://www.economista.com.mx/politica/En-debate-publico-la-Constitucion-CDMX-20170612-0027.html>>, fecha de consulta: 6 de abril de 2021.
- Levy, J., “Domestic politics and war” [Política nacional y guerra], en R. I. Rotberg y T. K. Rabb (eds.), *The Origin and Prevention of Major Wars* [El origen y la prevención de grandes guerras] (Nueva York: Cambridge University Press, 1989).
- Maboudi, T. y G. P. Nadi, “Crowdsourcing the Egyptian Constitution: Social media, elites and the populace” [Colaboración abierta para la Constitución egipcia: las redes sociales, las élites y el pueblo], *Political Science Research Quarterly*, 69/4 (2016), <<https://doi.org/10.1177/1065912916658550>>.
- Martínez-Lara, J., *Building Democracy in Brazil: The Politics of Constitutional Change, 1985-95* [Creando una democracia en el Brasil: las políticas del cambio constitucional, 1985-95] (Londres: Palgrave Macmillan, 1996), <<https://doi.org/10.1007/978-1-349-24993-0>>.
- Mill, J. S., *Considerations on Representative Government* [Consideraciones sobre el gobierno representativo] (1862) [reproducido por Project Gutenberg, 2004], <<https://www.gutenberg.org/files/5669/5669-h/5669-h.htm>>, fecha de consulta: 26 de abril de 2021.
- Miller, L. E., “Designing constitution-making processes: Lessons from the past, questions for the future” [El diseño de procesos de elaboración constitucional: lecciones del pasado, preguntas para el futuro], en L. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* [Enmarcar al Estado en tiempos de transición: estudios de caso sobre la elaboración de constituciones] (Washington, D. C.: USIP, 2010), <https://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter22_Framing.pdf>, fecha de consulta: 18 de diciembre de 2020.
- Moehler, D. C., “Participation and support for the constitution of Uganda” [Participación y apoyo a la constitución de Uganda], *Journal of Modern African Studies*, 44/2 (2006), págs. 275-308, <<https://doi.org/10.1017/S0022278X06001637>>.

- _____, *Distrusting Democrats: Outcomes of Participatory Constitution Making* [Desconfiar de los demócratas: resultados de la elaboración constitucional participativa] (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2008).
- Morrison, T., “Parliament overrules presidential veto on constitutional amendments” [El parlamento invalida el veto presidencial en enmiendas constitucionales], *Georgia Today* (13 de octubre de 2017), <<http://gtarchive.georgiatoday.ge/news/7846/Parliament-Overrules-Presidential-Veto-on-Constitutional-Amendments>>, fecha de consulta: 8 de abril de 2021.
- Murray, C., “National dialogues and constitution making” [Diálogos nacionales y elaboración constitucional], documento de referencia N° 2 para el *National Dialogue Handbook* (Fundación Berghof, 2017), <<https://berghof-foundation.org/library/national-dialogues-and-constitution-making>>, fecha de consulta: 8 de enero de 2021.
- _____, “Political elites and the people: Kenya’s decade long constitution-making process” [Las élites políticas y el pueblo: la larga década de elaboración constitucional en Kenia], en G. Negretto (ed.), *Redrafting Constitutions in Democratic Regimes: Theoretical and Comparative Perspectives* [Reescribir constituciones en regímenes democráticos: perspectivas teóricas y comparadas] (Cambridge: Cambridge University Press, 2020).
- Naciones Unidas , “Guidance Note of the Secretary-General on United Nations Constitutional Assistance” [Nota orientativa del Secretario General sobre la asistencia constitucional de las Naciones Unidas] (septiembre de 2020), <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SG%20Guidance%20Note%20on%20Constitutional%20Assistance_2.pdf>, fecha de consulta: 24 de octubre de 2020.
- Ndegwa, S. et al. (eds.), *History of Constitution Making in Kenya* [Historia de la elaboración constitucional en Kenia] (Nairobi: Konrad Adenauer Stiftung, 2012), <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=4990bd18-d7e5-3606-f173-6d0418ec8d27&groupId=252038>, fecha de consulta: 5 de julio de 2020.
- Ndulo, M., “Zimbabwe’s unfulfilled struggle for a legitimate constitutional order” [La lucha inconclusa de Zimbabue para lograr un orden constitucional legítimo], en L. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* [Enmarcar al Estado en tiempos de transición: estudios de caso sobre la elaboración de constituciones] (Washington, D. C.: USIP, 2010), <https://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter7_Framing.pdf>, fecha de consulta: 7 de enero de 2021.
- Negretto, G. L., “Constitution-making and institutional design: The reform of presidentialism in the Argentine constitution of 1994” [Elaboración constitucional y diseño institucional: la reforma del presidencialismo en la Constitución argentina de 1994], documento presentado en LASA, Chicago, 1998, <https://gabrielnegretto.com/wp-content/uploads/2016/04/Constitution-making_and_Institutional_Design_The_Transformation_of_Presidentialism_in_Argentina.pdf>, fecha de consulta: 12 de julio de 2020.
- _____, *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America* [La elaboración de constituciones: presidentes, partidos y opciones institucionales en América Latina] (Nueva York: Cambridge University Press, 2013).

_____, “Constitution making in democratic constitutional orders: The challenge of citizen participation” [La elaboración de constituciones en órdenes democráticos constitucionales: el desafío de la participación ciudadana], en S. P. Ruth, Y. Welp y L. Whitehead (eds.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century* [¿Dejar regir al pueblo? Democracia directa en el siglo XXI] (Colchester: ECPR Press, 2017), <https://www.researchgate.net/publication/318263485_Let_the_People_Rule_Direct_Democracy_in_the_Twenty-First_Century>, fecha de consulta: 20 de junio de 2020.

_____, *Constitution-building processes in Latin America* [Procesos de elaboración constitucional en América Latina], documento de debate 3/2018 (Estocolmo: IDEA Internacional, 2018), <<https://doi.org/10.31752/idea.2018.10>>.

_____, “New constitutions in democratic regimes” [Nuevas constituciones en regímenes democráticos], en G. L. Negretto (ed.), *Redrafting Constitution in Democratic Orders: Theoretical and Comparative Perspectives* [Reescribir constituciones en órdenes democráticos: perspectivas teóricas y comparadas] (Cambridge: Cambridge University Press, 2020a).

_____, “Replacing constitutions in democratic regimes: Elite cooperation and citizen participation” [Reemplazar constituciones en regímenes democráticos: la cooperación de la élite y la participación ciudadana], en G. L. Negretto (ed.), *Redrafting Constitution in Democratic Orders: Theoretical and Comparative Perspectives* [Reescribir constituciones en órdenes democráticos: perspectivas teóricas y comparadas] (Cambridge: Cambridge University Press, 2020b).

Negretto, G. L. y S. Wandan, “Democratic constitutional replacements and majoritarian politics” [Reemplazos constitucionales democráticos y políticas mayoritarias], en G. L. Negretto (ed.), *Redrafting Constitution in Democratic Orders: Theoretical and Comparative Perspectives* [Reescribir constituciones en órdenes democráticos: perspectivas teóricas y comparadas] (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), <<https://doi.org/10.1017/9781108885287.009>>.

Odoki, B. J., “The challenge of constitution-making and implementation in Uganda” [El desafío de la elaboración constitucional y la implementación en Uganda], en J. Oloka Onyango (ed.), *Constitutionalism in Africa: Creating Opportunities, Facing Challenges* [Constitucionalismo en África: crear oportunidades, enfrentar desafíos] (Kampala: Fountain Publishers, 2001), <<https://constitutionnet.org/sites/default/files/Odoki,%20B.%20Challenges%20of%20Constitution-making%20in%20Uganda.pdf>>, fecha de consulta: 20 de enero de 2020.

Odonhkuu, M., “Mongolia’s long, participatory route to constitutional reforms” [La larga y participativa ruta de Mongolia hacia la reforma constitucional], ConstitutionNet (20 de enero de 2020), <<https://constitutionnet.org/news/mongolias-long-participatory-route-constitutional-reforms>>, fecha de consulta: 9 de febrero de 2021.

Paine, T., *On the Rights of Man* [Sobre los derechos del hombre] (1791) [reproducido por Project Gutenberg, 2010], <<https://www.gutenberg.org/files/3742/3742-h/3742-h.htm>>, fecha de consulta: 26 de abril de 2021.

- Partlett, W., “The dangers of popular constitution-making” [Los peligros de la elaboración constitucional popular], *Brooklyn Journal of International Law*, 38/1 (2012), págs. 193-238, <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1924958>>.
- Pateman, C., *Participation and Democratic Theory* [Participación y teoría democrática] (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>>.
- Robinson, E., “Chile’s Pinochet beaten in plebiscite on rule” [Pinochet es derrotado en el plebiscito sobre el gobierno de Chile], *Washington Post* (6 octubre de 1988), <<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1988/10/06/chiles-pinochet-beaten-in-plebiscite-on-rule/cbc2e773-f1cc-4c37-bcb5-91b9de1e8084/>>, fecha de consulta: 15 de enero de 2021.
- Rosenn, K. S., “Conflict resolution and constitutionalism: The making of the Brazilian constitution of 1988” [Resolución de conflictos y constitucionalismo: la elaboración de la Constitución brasileña de 1988], en L. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* [Enmarcar al Estado en tiempos de transición: estudios de caso sobre la elaboración de constituciones] (Washington, D. C.: USIP, 2010), <https://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter16_Framing.pdf>, fecha de consulta: 27 de noviembre de 2020.
- Ross, C., *Federalism and Democratisation in Russia* [Federalismo y democratización en Rusia] (Manchester: Manchester University Press, 2002), <<https://www.jstor.org/stable/j.ctt155jd8b>>, fecha de consulta: 4 de octubre de 2020.
- Rousseau, J. J., *The Social Contract and Discourse on the Origin and Foundation of Inequality among Mankind* [El contrato social y el discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres] (Londres y Toronto: J. M. Dent & Sons, 1923 [1761]), <http://oll-resources.s3.amazonaws.com/titles/638/Rousseau_0132_EBk_v6.0.pdf>, fecha de consulta: 14 de mayo de 2020.
- Saati, A., *The Participation Myth: Outcomes of Participatory Constitution Building Processes on Democracy* [El mito de la participación: los resultados de los procesos de elaboración constitucional en la democracia] (Umeå: Universidad de Umeå, 2015), <<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:809188/FULLTEXT01.pdf>>, fecha de consulta: 15 de mayo de 2020.
- _____, “Constitution-building bodies and the sequencing of public participation: A comparison of seven empirical cases” [Órganos de elaboración constitucional y etapas de la participación pública: una comparación de siete casos empíricos], *American Political Science Review*, 10/3 (2017), págs. 13-25 <<https://doi.org/10.5539/jpl.v10n3p13>>.
- Samuels, K., “Constitution Building Processes and Democratization: A Discussion of Twelve Case Studies” [Elaboración de constituciones y democratización: una discusión de doce estudios de caso] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006), <<https://constitutionnet.org/sites/default/files/2021-05/Constitution%20Building%20Processes%20and%20Democratization%20a%20Discussion%20of%20Twelve%20Case%20Stuies.pdf>>, fecha de consulta: 10 de julio de 2020.
- Saunders, C., “Constitution-making in the 21st century” [Elaboración constitucional en el siglo 21], *International Review of Law*, 4 (2012), <<https://ssrn.com/abstract=2252294>>, fecha de consulta: 20 de junio de 2020.

- Smith, G. y M. Ryan, “Defining mini-publics: Making sense of existing conceptions” [Definiendo minipúblicos: encontrando sentido en las concepciones existentes], en K. Grönlund, A. Bächtiger y M. Setälä (eds.), *Deliberative Mini-Publics: Practices and Prospects* [Minipúblicos deliberativos: prácticas y prospectos] (Colchester: ECPR Press, 2014), <https://www.academia.edu/3999460/Defining_Mini_publics_Making_sense_of_existing_conceptions>, fecha de consulta: 14 de diciembre de 2020.
- Swiney, C., “Innovation from within” [Innovación desde adentro], Georgetown University Global Cities Initiative, 9 de diciembre de 2019, <<http://globalcities.georgetown.edu/news/archive/mexico-city-gomez-mont-interview>>, fecha de consulta: 3 de febrero de 2021.
- Tamaru, N. y M. O’Reilly, *How Women Influenced Constitution Making after Conflict and Unrest* [Cómo las mujeres influenciaron la elaboración constitucional después de conflictos y disturbios] (Washington, D. C.: Inclusive Security, 2018), <<https://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2018/02/How-Women-Influence-Constitution-Making.pdf>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2020.
- Tierney, S., *Reflections on referendums* [Reflexiones sobre referéndums], documento de debate 5/2018 (Estocolmo: IDEA Internacional, 2018), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/reflections-referendums>>, fecha de consulta: 12 de agosto de 2020.
- Tsebelis, G., *Veto Players: How Political Institutions Work* [Agentes de veto: cómo funcionan las instituciones políticas] (Princeton: Princeton University Press, 2002), <<https://doi.org/10.1515/9781400831456>>.
- Verdugo, S. y J. Contess, “The rise and fall of a constitutional moment: Lessons from the Chilean experiment and the failure of Bachelet’s project” [El ascenso y la caída de un momento constitucional: lecciones del experimento chileno y el fracaso del proyecto de Bachelet], blog of the International Journal of Constitutional Law (I-CONnect) (13 marzo de 2018), <<http://www.iconnectblog.com/2018/03/the-rise-and-fall-of-a-constitutional-moment-lessons-from-the-chilean-experiment-and-the-failure-of-bachelets-project/#comments>>, fecha de consulta: 13 de julio de 2020.
- Voigt, S., “The consequences of popular participation in constitutional choice—Towards a comparative constitutional analysis” [Las consecuencias de la participación pública en la elección constitucional: un camino hacia el análisis constitucional comparado], en A. van Aaken, C. List y C. Luetge (eds.), *Deliberation and Decision: Economics, Constitutional Theory and Deliberative Democracy* [Deliberación y decisión: economía, teoría constitucional y democracia deliberativa] (Aldershot: Ashgate Publishing, 2003), <https://www.researchgate.net/publication/228232279_The_Consequences_of_Popular_Participation_in_Constitutional_Choice_-_Towards_A_Comparative_Analysis>, fecha de consulta: 23 de octubre de 2020.
- Volpi, F., “Explaining (and re-explaining) political change in the Middle East during the Arab Spring: Trajectories of democratization and of authoritarianism in the Maghreb” [Explicando (y volviendo a explicar) el cambio político en Medio Oriente durante la Primavera Árabe: trayectorias de democratización y autoritarismo en Magreb], *Democratization*, 20/6 (2013), <<https://doi.org/10.1080/13510347.2012.668438>>.

- Walker, M. C., “The USSR referendum and republic counter-referendums” [El referéndum de la URSS y los contrarreferendums de la república], en M. C. Walker, *The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy, and Democracy* [El uso estratégico de los referendums: poder, legitimidad y democracia] (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2003), <https://doi.org/10.1057/9781403973771_3>.
- Wallis, J., *Constitution Making During State Building* [Elaboración constitucional durante la creación de un Estado] (Nueva York: Cambridge University Press, 2014), <<https://www.cambridge.org/de/academic/subjects/law/constitutional-and-administrative-law/constitution-making-during-state-building?format=HB&isbn=9781107064713>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2020.
- _____, “How important is participatory constitution-making? Lessons from Timor-Leste and Bougainville” [¿Qué tan importante es la elaboración constitucional participativa? Lecciones de Timor-Leste y Bougainville], *Commonwealth and Comparative Politics*, 54/3 (2016), págs. 362-386, <<https://doi.org/10.1080/14662043.2016.1185245>>.
- Warren, M. E. y J. Gastil, “Can deliberative mini-publics address the cognitive challenges of democratic citizenship?” [¿Pueden los minipúblicos deliberativos abordar los desafíos cognitivos de la ciudadanía democrática?], *Journal of Politics*, 11/2 (2016), <<https://ssrn.com/abstract=2752643>>, fecha de consulta: 18 de agosto de 2020.
- Wheatley, J. y M. Germann, “Outcomes of constitution-making: Democratization and conflict resolution” [Resultados de la elaboración de constituciones: democratización y resolución de conflictos], en J. Wheatley y F. Mendez (eds.), *Patterns of Constitutional Design* [Patrones del diseño constitucional] (Londres: Routledge, 2016), <<https://doi.org/10.4324/9781315599762>>.
- Widner, J., “Constitution making and conflict resolution” [Elaboración de constituciones y resolución de conflictos], Investigación N° 2005/51 (Helsinki: Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER), 2005), <<https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/rp2005-51.pdf>>, fecha de consulta: 11 de agosto de 2020.
- _____, “Proceedings. Workshop on Constitution Building Processes” [Taller sobre los procesos de elaboración constitucional], Universidad de Princeton, 17 al 20 de mayo de 2007, Centro Bobst para la Paz y la Justicia, Interpeace e IDEA Internacional, <<http://pcwcr.princeton.edu/papers/Proceedings2007.pdf>>, fecha de consulta: 23 de abril de 2021.
- _____, “Constitution writing in post-conflict settings: An overview” [Redacción constitucional en situaciones posconflicto: una descripción general], *William & Mary Law Review*, 49 (2008), págs. 1513-1541, <<https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol49/iss4/16/>>, fecha de consulta: 11 de agosto de 2020.

Informes y materiales de comisiones de revisión constitucional

Comisión de Revisión Constitucional de Gambia, *Explanatory Memorandum to the Draft Constitution* [Memorando al borrador de la Constitución] (2020), <<https://static1.squarespace.com/static/5a7c2ca18a02c7a46149331c/t/5e837b9a9dda8b254aea42c8/1585675164245/CRC+++FINAL+EXPLANATORY+MEMORANDUM+TO+THE+CONSTITUTION.pdf>>, fecha de consulta: 28 de enero de 2021.

_____, *Report of the Constitutional Review Commission on the Draft Constitution for the Third Republic of The Gambia* [Memorando al borrador de la Constitución para la Tercera República de Gambia] (2021), <<https://static1.squarespace.com/static/5a7c2ca18a02c7a46149331c/t/5e837ba3956cf375f294384b/1585675190362/CRC++FINAL+REPORT+ON+THE+DRAFT+CONSTITUTION.pdf>>, fecha de consulta: 28 de enero de 2021.

Comisión de Revisión Constitucional de Uganda, *Report of the Uganda Constitutional Commission* [Informe de la Comisión Constitucional de Uganda] (1995), <<https://static1.squarespace.com/static/5a7c2ca18a02c7a46149331c/t/5e837b9a9dda8b254aea42c8/1585675164245/CRC++FINAL+EXPLANATORY+MEMORANDUM+TO+THE+CONSTITUTION.pdf>>, fecha de consulta: 28 de enero de 2021.

Comisión de Revisión de la Constitución de Ghana, *Report of the Constitution Review Commission: From a Political to a Developmental Constitution* [Informe de la Comisión de Revisión de la Constitución de Ghana: de una constitución política a una en desarrollo] (20 de diciembre de 2011), <<https://constitutionnet.org/vl/item/political-developmental-constitution-report-constitutional-review-commission-ghana-2011>>, fecha de consulta: 28 de enero de 2021.

Comisión de Revisión de la Constitución de Kenia, *Civic Education for the Referendum: Manual for Educators* [Educación cívica para el referéndum: manual para educadores] (2003a), <<https://constitutionnet.org/sites/default/files/KETD-008.pdf>>, fecha de consulta: 26 de abril de 2021.

_____, *Report of the Constitution of Kenya Review Commission*. Volume four: Constituency Constitutional Forum Reports [Informe de la Comisión de Revisión de la Constitución de Kenia] (2003b), <<http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/CommissionReports/Report-of-the-constitution-of-Kenya-review-commission.pdf>>, fecha de consulta: 28 de enero de 2021.

_____, *The Final Report of the Constitution of Kenya Review Commission* [Informe final de Revisión de la Constitución de Kenia] (10 de febrero de 2005), <<http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/CommissionReports/The-Final-Report-of-the-Constitution-of-Kenya-Review-Commission-2005.pdf>>, fecha de consulta: 2 de abril de 2021.

Comisión de Revisión de la Constitución de Sierra Leona, *Report of the Commission to Review the Constitution of Sierra Leone, 1991* [Informe de la Comisión de Revisión de la Constitución de Sierra Leona, 1991] (enero de 2008), <<https://constitutionnet.org/vl/item/report-commission-review-constitution-sierra-leone-1991>>, fecha de consulta: 28 de enero de 2021.

Acerca de los autores

Erin C. Houlihan es oficial de Programas del Programa sobre Procesos de Elaboración Constitucional de IDEA Internacional. Su trabajo de investigación y de consultoría se centra en la democracia y en las transiciones desde situaciones de conflicto hacia la construcción de procesos de paz a nivel mundial. Brinda apoyo técnico a diversos programas nacionales de reforma constitucional; desarrolla productos de conocimiento comparado a nivel global sobre políticas y recursos de apoyo, y administra herramientas y bases de datos relacionadas tanto con procesos de elaboración constitucional como con el diseño de constituciones. Anteriormente se desempeñó como asesora senior de diversos programas nacionales de apoyo sobre el Estado de derecho, los derechos humanos, la democracia y la gobernabilidad, particularmente en Estados afectados por conflictos. Tiene un doctorado en Derecho y una maestría en Asuntos Exteriores de la Universidad de Virginia, y una maestría en Educación Especial de la Universidad Loyola Marymount.

Sumit Bisarya es asesor constitucional del Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas. Anteriormente dirigió el Programa sobre Procesos de Elaboración Constitucional de IDEA Internacional. Allí supervisó la producción de conocimiento a nivel global en el campo de los procesos de elaboración constitucional y del diseño de constituciones, así como la prestación de asistencia técnica a diversos procesos nacionales de elaboración constitucional implementados en diferentes países y contextos. Antes dirigió las operaciones de campo de la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo. Tiene una Licenciatura en Neurociencias de la Universidad de Brown y un Doctorado de la Facultad de Derecho de Columbia.

Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental cuya misión es promover la democracia a nivel mundial, como aspiración humana universal y facilitadora de desarrollo sostenible. Esto lo logramos apoyando el desarrollo, el fortalecimiento y la salvaguardia de las instituciones y los procesos políticos democráticos en todos los niveles. Nuestra visión es la de un mundo en el cual los procesos, actores e instituciones democráticas sean inclusivos y rindan cuentas y lleven desarrollo sostenible a todos.

¿Qué hace IDEA Internacional?

En nuestra labor nos concentramos en tres áreas de impacto principales: procesos electorales, procesos de redacción de constituciones, y participación y representación política. Los temas del género y la inclusión, la sensibilidad al conflicto y desarrollo sostenible se incorporan en todas nuestras áreas de trabajo.

IDEA Internacional ofrece análisis de las tendencias democráticas globales y regionales; produce conocimiento comparativo de buenas prácticas democráticas internacionales; ofrece asistencia técnica y desarrollo de capacidades sobre reformas democráticas a los actores que participan en los procesos democráticos; y convoca diálogos sobre temas relevantes para el debate público sobre la democracia y la construcción de la democracia.

¿Dónde actúa IDEA Internacional?

Nuestra sede se encuentra en Estocolmo. Contamos con oficinas regionales y nacionales en África, Asia-Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe. IDEA Internacional es Observador Permanente de la ONU y está acreditada como institución de la Unión Europea.

<<http://www.idea.int>>

La participación pública se ha convertido en un elemento central de los procesos contemporáneos de elaboración constitucional. A una participación sólida se le atribuyen una serie de beneficios, desde mejorar los comportamientos y las actitudes individuales respecto de la democracia, hasta modelar las dinámicas de negociación entre la élite, mejorar los contenidos constitucionales y fortalecer los resultados en favor de la democracia y la paz. Sin embargo, aún no se ha logrado establecer con claridad si la participación pública puede contribuir al logro de esos fines, ni cómo puede hacerlo. Gran parte de lo que se cree saber sobre la elaboración constitucional participativa permanece en el plano puramente teórico. No existen dos procesos iguales, ni hay acuerdo a la hora de definir qué es lo que constituye un “proceso participativo”.

Así, las personas responsables de la toma de decisiones a nivel nacional deben afrontar una pregunta clave: *¿qué es lo que constituye a un proceso de participación sólida en un país determinado, en un momento particular y en un contexto también particular?* También cabe preguntarse qué consideraciones y principios pueden derivarse de la experiencia comparada para guiar la toma de decisiones.

En este documento se examinan las formas y las funciones de la participación pública a lo largo de las distintas etapas del proceso de elaboración constitucional, y se consideran las maneras en que el compromiso público puede incidir en las dinámicas del proceso, incluidas las negociaciones políticas.



IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
Suecia
Teléfono: +46 8 698 37 00
Correo electrónico: info@idea.int
Sitio web: <https://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-461-4 (PDF)