



# Universidad del Desarrollo

## Facultad de Gobierno

### **Participación ciudadana en momentos constitucionales. Algunos aportes para la discusión. Por Juan Pablo Couyoumdjian y María Paz Raveau.**

El establecimiento de las normas de vida en sociedad requiere de altos niveles de acuerdo y de la participación ciudadana; ello es lo que le otorga legitimidad a este proceso. En momentos en que en Chile se está pensando un nuevo diseño constitucional es importante revisar estos puntos.

Como punto de partida, es importante notar que, en la práctica, cambiar una constitución permanentemente puede ser equivalente a un proceso de diseño constitucional *de novo*. La propia experiencia histórica chilena es evidencia de ello; como han explicado historiadores chilenos (por ejemplo, Correa, 2016), la longeva Constitución de 1833 fue cambiando sucesivamente a lo largo del tiempo de forma tal que a partir de mediados de los 1870s ella era muy diferente a su texto original. Y, sin embargo, hay una diferencia simbólica fundamental entre estos dos tipos de procesos. Detrás de esto está el problema de la legitimidad constitucional, y el simbolismo respecto de lo que se quiere dejar atrás, y lo que se quiere marcar hacia el futuro. ¿Qué nos dice la experiencia internacional sobre los procesos de cambio constitucional? ¿Y la propia experiencia reciente chilena?

La literatura nos indica que el objeto de la participación ciudadana no se limita a la agregación de las preferencias de la gente, sino que busca generar nuevas ideas e instituciones en el proceso. Existen múltiples instancias donde es posible involucrar a la ciudadanía. Entre ellas podemos considerar:

- Consultas directas con la ciudadanía o con grupos representativos, para levantar información acerca de las preferencias de la ciudadanía,
- Elección de asambleas constituyentes, las cuales escribirán el borrador o deliberarán sobre los aspectos a incluir,
- Métodos de democracia directa, como las iniciativas ciudadanas,
- Aprobación del texto final, por representantes legislativos, cortes y referendos populares.

La experiencia internacional indica que la forma modal de participación en diseños constitucionales es la aprobación del texto final mediante un referendo (Ginsburg et al., 2009). Estos autores encuentran, adicionalmente, que existe una mayor probabilidad de que las constituciones sometidas a referendo incluyan prácticamente todas las categorías de derechos, y estipulen el sufragio universal, voto secreto, procesos de referendo y un rol de la ciudadanía en la aprobación de enmiendas constitucionales.

Por otra parte, respecto a las asambleas constituyentes, si bien gozan de legitimidad popular presentan problemas prácticos. Mientras más personas involucradas, se complica la factibilidad de llegar a acuerdos, hay riesgo de polarizarse y de terminar con un texto muy largo y lleno de inconsistencias. La representatividad de la asamblea es también un tema crítico. En los casos de Irlanda e Islandia – ambos países pequeños y relativamente homogéneos – la representatividad se logró satisfactoriamente mediante un muestreo quasi-aleatorio de los delegados entre la población (OECD, 2017). Sin embargo, los casos de Venezuela (1999) y Bolivia (2006-2009) son – en la visión de David Landau (2013) – casos en los que la participación ciudadana tuvo efectos problemáticos para el país, debido a la falta de representatividad y al clima de antagonismo político.

¿Cómo se puede reconciliar el *trade-off* que surge entre representatividad ciudadana y capacidad deliberativa en los momentos constitucionales? Es desde este punto de vista que la alternativa de limitar la participación ciudadana a la ratificación tiene sentido. Ahora bien, para que un referendo tenga sentido, hay que levantar la información desde la ciudadanía (consultas ciudadanas), y el proceso tiene que ser lo suficientemente representativo para que la propuesta constitucional sea aprobada.

Sin embargo, la reciente discusión en Chile al respecto se ha centrado en el tipo de órgano que debiese redactar la nueva constitución. La ciudadanía deberá elegir entre una Convención Mixta Constitucional – integrada en partes iguales por miembros electos para el efecto y parlamentarios en ejercicio– y una Convención Constitucional sin presencia de parlamentarios. La experiencia de Islandia, donde el parlamento frenó la propuesta constitucional diseñada y aprobada por la ciudadanía, nos alerta respecto de esto último: al respecto, Ginsburg (2014) nos recuerda que – en la medida en que sean estables – los partidos políticos no pueden dejarse a un lado en un proceso de reforma, pues hacerlo supone correr el riesgo de una desviación en una etapa posterior. Es más, la ciudadanía como actor político, debe relacionarse con los otros actores políticos de una democracia representativa, en particular con el Congreso.

Encontrar un balance entre todos los actores es un desafío que debe enfrentarse a la hora de abordar un proceso constituyente que involucre la participación ciudadana. En todo este proceso el resultado de la participación ciudadana dependerá fuertemente de las circunstancias del país. Elster (1995) sugiere que un proceso deliberativo debiese tener un balance entre (i) intereses, que pueden ser individuales, grupales o institucionales; (ii) razón, entendida como una preocupación imparcial por el bienestar público y los derechos individuales y (iii) pasión, referida a factores emocionales. Claramente, el marco en el que se desarrolle la reforma institucional influirá en este balance.