



Documento nº36, noviembre 2019

María Paz Raveau  
Centro de Investigación en Complejidad Social  
Universidad del Desarrollo

Juan Pablo Couyoumdjian  
Centro de Políticas Públicas  
Universidad del Desarrollo

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MOMENTOS CONSTITUCIONALES. ALGUNOS  
APORTES PARA LA DISCUSIÓN.**

## **Resumen**

La idea del consenso es importante en momentos constitucionales. 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 sobre estos temas es importante revisar estos puntos. ¿Cómo se puede reconciliar el trade-off que surge entre representatividad ciudadana y capacidad deliberativa en estos momentos? ¿Qué nos dice la experiencia internacional sobre el proceso de cambio constitucional? ¿Y la propia experiencia reciente chilena? Reconociendo que la literatura sobre estas materias debe leerse con cuidado, en este trabajo ofrecemos una primera mirada sobre estos temas.

## **Introducción**

Al estudiar el problema constitucional se debe partir de la base de que las reglas de la vida en sociedad no sólo comprenden la “Constitución”, sino también una serie de otras normas complementarias que forman la matriz institucional global; es más, tenemos incluso los casos de países que no tienen una Constitución formal (como Gran Bretaña). En el Chile moderno los “momentos constitucionales” se han tendido a enfocar en la “Constitución” y ese es el problema que queremos abordar aquí. En el contexto actual el punto de partida (el “statu quo Constitucional”) es el de una constitución autoritaria que ha sido modificada sucesivamente en una transición política (Ginsburg, 2014; Fuentes, 2013, 2015). En distintas épocas ella ha involucrado distintos mecanismos de participación ciudadana y también a través del Congreso. Si bien en algún momento se pensó que con las reformas del año 2005 el país ya contaba con un “piso institucional compartido” (la expresión es del entonces presidente Ricardo Lagos al promulgarse la constitución), en los hechos ello no ha resultado así (Fuentes, 2013).

En la práctica, cambiar una constitución permanentemente puede ser equivalente a un proceso de diseño constitucional *de novo* (Ginsburg, 2014). La propia experiencia histórica chilena es evidencia de ello; como han explicado historiadores chilenos 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 (Correa, 2016). 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 (y cómo). Aunque el concepto de “legitimidad constitucional” es muy amplio, en nuestro contexto basta referirse al hecho que ella implica el aceptar la constitución (y en particular los principios en los que ella se asienta).

El cómo del proceso de cambio institucional es un problema importante; ¿se debiera basar en el Congreso o en el uso de algún tipo de sistema que incluya la participación ciudadana? Hay varios criterios de evaluación aquí, incluyendo la calidad del debate constitucional (y la calidad del documento final), y la legitimidad del proceso, un elemento que es fundamental. Más allá de distintas consideraciones normativas que ciertamente hay que sopesar, la experiencia comparada puede ser un insumo importante para los países que van a entrar en el camino del cambio constitucional, como pareciera ser el caso de Chile. Pero, por cierto, ella nunca será suficiente y siempre debe leerse con cuidado. En nuestro país ya hubo un paso preliminar en esta materia en el proceso constituyente propuesto en el año 2015 por la presidenta Michelle Bachelet: he aquí una experiencia adicional a examinar. Esto es lo que proponemos en este breve documento.

## Formas de participación ciudadana y sus efectos

De acuerdo a la conceptualización de Widner (2008), los procesos de cambio constitucional tienen varias fases: escritura de borradores, consultas populares, deliberación, adopción y ratificación. Entre los actores involucrados en estas fases se incluyen comisiones de expertos, comités legislativos, los poderes ejecutivo y judicial, asambleas constituyentes especialmente elegidas, grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, consejeros externos, y la ciudadanía misma (Widner, 2008). De esta forma, existen múltiples instancias donde es posible involucrar a la ciudadanía. Las formas de participación son variadas, y entre ellas podemos mencionar:

- *Consultas directas con la ciudadanía o con grupos representativos.* Este tipo de participación puede darse aun cuando la constitución sea escrita por un grupo de expertos, y sirve para proveer información a éstos acerca de las preferencias de la ciudadanía, e informar a su vez acerca de los posibles resultados. De esta forma, es posible hacer correcciones al borrador si éste se aleja mucho de las expectativas de la gente. Las consultas populares pueden involucrar directamente a la ciudadanía, y también a grupos de la sociedad civil, partidos políticos y otros segmentos de la población (Elkins *et al.*, 2008).
- *Elección de asambleas constituyentes,* las cuales escribirán el borrador o deliberarán sobre los aspectos a incluir. Los miembros de la asamblea constituyente pueden ser elegidos expresamente para este propósito o bien ser miembros de la legislatura ordinaria.
- *Métodos de democracia directa,* como las iniciativas ciudadanas. En el caso del proceso constitucional en Brasil (1987-1988), se recibieron 64,000 propuestas de iniciativa popular (Benomar, 2004). Si bien no se ha estudiado el efecto de estos métodos, se debe tener en cuenta el desafío que significa absorber semejante cantidad de información.
- *Aprobación del texto final,* por representantes legislativos, cortes y referendos populares. Esta forma de participación ha sido la más común y ha tenido un auge a partir de comienzos del siglo XX. Pese a no ser un ser un proceso deliberativo,

el referendo aprobatorio impone restricciones al proceso. Si los creadores de la constitución saben que el documento debe ser aprobado por la ciudadanía, deberán respetar las preferencias de ésta para obtener la ratificación (Elster, 1995).

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. Los procesos deliberativos debiesen resultar en políticas de alta calidad, apropiadas a las circunstancias y congruentes con las preferencias de la gente (Elkins *et al.*, 2008). Desde este punto de vista, la ratificación por referendo parece insuficiente, y lo que se requiere son espacios de deliberación ciudadana. Sin embargo, existe escepticismo respecto al real aporte de dichos espacios en procesos constituyentes. Dejando de lado las dudas que pudieran existir sobre las motivaciones y capacidades de los miembros de un grupo deliberativo, enfoquémonos en las limitaciones inherentes al proceso.

Si asumimos que ante un problema social dado existe una respuesta correcta, la deliberación grupal se justifica en la medida en que las decisiones grupales, basada en el intercambio de ideas, puedan aproximarse a ella de mejor forma que las decisiones individuales. De no existir una respuesta correcta, las decisiones democráticas – mediadas por un proceso deliberativo– parecen una forma justa y razonable de proceder (Sunstein, 2001, Capítulo 1). Sin embargo, un mayor número de participantes no garantiza resultados mejores o más equitativos, aun cuando aumente la diversidad de ideas presentes en el grupo. Según los experimentos grupales de Stoner, la deliberación hace que los miembros del grupo se inclinen en direcciones de mayor riesgo, es decir, tomen actitudes más extremas que las que tenían individualmente antes de la deliberación.<sup>1</sup> En este caso, el efecto de la deliberación es generar posiciones más polarizadas que las pre-existentes, lo cual dificulta aun más el proceso

---

<sup>1</sup> Esto se conoce como “efecto de polarización grupal”. El trabajo original es de Stoner, 1961: “A comparison of individual and groups decisions involving risk” (Stoner, 1961); ver también “The Law of Group Polarization” de Cass Sunstein (Sunstein, 2002).

constituyente. Otro factor a considerar en el proceso deliberativo, es que mientras más actores se ven involucrados en el proceso, mayores serán los costos de transacción de la negociación y más difícil será alcanzar acuerdos, especialmente si los participantes tienen poder de veto sobre nuevas reglas (Tsebelis *et al.*, 2002, Capítulo 1). Luego, la negociación se vuelve más intensa y más extensa.

Por otra parte, la participación ciudadana puede llevar también a documentos constitucionales más detallados (Ginsburg *et al.*, 2009). Mientras más grupos distintos tomen parte del proceso, estos querrán especificar sus ideas en mayor detalle, temerosos de que su contraparte encuentre la forma de anular o disminuir sus intereses, o de que procesos exógenos los afecten negativamente en el futuro. Para Elkins *et al.* (2009), el nivel de detalle de una constitución, junto con el alcance de ésta, son dos factores ligados a la durabilidad de la misma. Constituciones más detalladas y con un alcance más amplio serán, para los autores, más duraderas. Sin embargo, no hay evidencia aun que relacione la especificidad y la duración de las constituciones. Es posible también que un documento demasiado detallado no sea lo suficientemente flexible para adaptarse a las contingencias, resultando en una constitución de corta vida.

Finalmente, el resultado de la participación ciudadana dependerá fuertemente de qué tan críticas sean 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. Ahora bien, si la constitución es escrita en tiempos de crisis, es posible que la balanza se incline hacia el lado de la pasión. Un ejemplo de esto es la constitución francesa de 1791, cuyos autores “no eran famosos por su sobriedad, y el documento que produjeron, que evita el bicameralismo y la revisión judicial, contiene pocos dispositivos para restringir a las mayorías precipitadas por la pasión” (Elster, 1995, traducido por el autor). Por otra parte, los tiempos de crisis movilizan a la gente a

participar más activamente en dar soluciones a los problemas, por lo cual son instancias que incrementan la participación.

## **Experiencia internacional**

### **Estudios comparados**

El estudio realizado por IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) explora 12 casos de procesos constituyentes que se llevaron a cabo al término de conflictos civiles o regímenes autoritarios (Samuels, 2006). Estos casos difieren en su contexto, proceso constituyente y resultados, y por lo mismo sirven para elucidar cómo los procesos constituyentes afectan al resultado final. Los casos de estudio fueron preparados por diversos expertos para IDEA, e incluyen los casos de Afganistán, Bahrein, Chile, Colombia, Timor Oriental, Islas Fiji, Guatemala, Hungría, Indonesia, Kenya, Nigeria y Ruanda. Cada uno de estos fue categorizado de acuerdo a su contexto previo a la transición –si ocurrieron luego de un conflicto violento, gobiernos autoritarios o ambos– y a su proceso. Este último fue caracterizado según cuatro criterios: (i) si la constitución fue negociada o impuesta, (ii) si el proceso de negociación fue inclusivo o exclusivo de la élite, (iii) si fue representativo de los mayores intereses de la sociedad, y (iv) la inclusión de etapas participativas.

Los resultados sugieren que mientras más representativos e inclusivos son los procesos, las constituciones resultantes favorecen las elecciones libres y justas, mayor igualdad política, provisión de justicia social, protección a los derechos humanos y mecanismos de rendición de cuentas. Los procesos participativos pueden además jugar un rol de reconciliación social y promover una paz duradera. Finalmente, los autores señalan que las constituciones que involucraron procesos de consulta y participación popular son percibidos con mayor legitimidad por parte de la ciudadanía, gozando de mayor apoyo popular. Sin embargo, la representatividad por si sola, aun sin participación ciudadana, parece ser un criterio suficiente para asegurar el apoyo

popular a la constitución, al menos en sus inicios (Samuels, 2006). Los hallazgos anteriores, si bien constituyen un comienzo interesante de la discusión, están acotados a una muestra relativamente pequeña.

Posteriormente, Ginsburg *et al.* (2009) aborda esta pregunta con datos de los procesos de 460 de las 806 constituciones promulgadas entre 1789 y 2005.<sup>2</sup> En particular, este artículo se enfoca en los actores involucrados en el proceso, y en los méritos de la participación ciudadana. De acuerdo a su análisis, los principales actores son las asambleas constituyentes, el ejecutivo, la legislatura ordinaria y la ciudadanía. La primera hipótesis tiene relación con las motivaciones de los actores, y plantea que los procesos constituyentes dirigidos por la legislatura ordinaria favorecerán en mayor medida el poder del parlamento, en comparación a las constituciones en las que el actor principal es la asamblea constituyente o el ejecutivo. Sin embargo, los datos no muestran diferencia significativa en el poder del parlamento cuando el proceso constituyente es liderado por la legislatura ordinaria versus la asamblea constituyente. En cambio, al estar el proceso centrado en el ejecutivo, la constitución resultante muestra una disminución significativa del poder del legislativo (Ginsburg *et al.*, 2009).

Respecto a la participación ciudadana, la forma modal de participación en diseños constitucionales es la aprobación del texto final mediante un referendo. Usando los datos descriptivos obtenidos del CCP, Ginsburg *et al.* (2009) dividieron los procesos constituyentes en dos categorías, basados en si tuvieron o no un referendo público aprobatorio. De acuerdo a sus resultados, 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 (Ginsburg *et al.*, 2009).

---

<sup>2</sup> El *Comparative Constitutions Project* (CCP), dirigido por Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton, recoge datos de procesos constituyentes de todo el mundo.

## Casos de estudio

El caso de Islandia es emblemático en cuanto a participación ciudadana se refiere. Empezó con una severa crisis financiera el año 2008, que causó el colapso del sistema bancario del país y motivó un cambio constitucional para hacer frente a los nuevos desafíos políticos y sociales. Se conformó para ello una asamblea de 950 ciudadanos elegidos quasi-aleatoriamente (un 0,3% de la población), que en una convención de un día de noviembre de 2010, deliberaron acerca de los principios y valores que querían ver reflejados en la nueva constitución. Posteriormente, se escogieron 25 ciudadanos de entre 522 candidatos para servir en un consejo constitucional destinado a formular la nueva constitución. Los islandeses tuvieron además la oportunidad de contribuir con sugerencias y seguir las decisiones del consejo constitucional, a través de una página de Facebook (OECD, 2017). El texto resultante fue aprobado en un referendo popular, aunque fue frenado posteriormente por el parlamento. 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.

Otro caso que ha recibido críticas favorables es el de Irlanda. El año 2012 el parlamento convocó a una convención constituyente para discutir posibles enmiendas a la constitución. La convención estuvo conformada por 66 ciudadanos escogidos aleatoriamente, 33 políticos electos y un presidente designado. Estos debían deliberar y preparar recomendaciones en un plazo de un año, respecto a temas como la disminución de la edad electoral, matrimonio homosexual, voto en el extranjero, reducción del mandato presidencial, entre otros. El parlamento debía responder luego a estas propuestas en un plazo de 4 meses, para llamar finalmente a un referendo aprobatorio sobre los temas que hubiera aprobado (OECD, 2017). A diferencia de Islandia, la convención irlandesa no excluyó de la convención a la clase política, decisión que causó reacciones opuestas en la sociedad civil. Por una parte, hubo quienes valoraron esta inclusión como una forma de evitar la desconexión entre la ciudadanía y la clase política, pero también hubo quienes temieron que los ciudadanos carentes de

experiencia política pudiesen ser presionados o intimidados por sus colegas políticos. La representatividad de la convención también fue objeto de críticas, así como lo limitado de la agenda (Suteu, 2015).

Respecto a las asambleas constituyentes, los casos de Venezuela (1999) y Bolivia (2006-2009) son –en la visión de David Landau– casos en los que la participación ciudadana tuvo efectos problemáticos para el país. En Venezuela, el partido dominante usó el proceso constituyente para atrincherarse en el poder. Mediante las reglas electorales establecidas por el presidente Chávez, el movimiento chavista ganó un 95% de los escaños en la asamblea constituyente, teniendo en realidad un 60% de los votos. Habiendo aprobado un nuevo texto constitucional que –entre otras cosas– incrementaba el poder del presidente, la asamblea dismanteló otras instituciones del estado, como el parlamento. Esto permitió que Chávez tomara control del estado, sentando las bases del régimen autoritario que rige hasta hoy. A diferencia de Venezuela, cuando en Bolivia se convocó a una asamblea constituyente para refundar la democracia del país, el movimiento político del presidente Evo Morales enfrentaba una oposición organizada. Esta, al verse en minoría en la asamblea, trató de usar otras instituciones del estado –como el congreso y el poder judicial– para vigilar las acciones de la asamblea. Esto exacerbó el conflicto entre grupos rivales, lo que desencadenó finalmente en demostraciones masivas, como huelgas y marchas. Sin embargo, aclara Landau, no es este el destino de todas las asambleas constituyentes, o no tiene por qué serlo. En el caso de Colombia en 1991, la asamblea era diversa, y no había un partido o facción política que tuviera una clara mayoría. Por ello, el proceso fue dominado por un pacto estable entre las distintas fuerzas políticas, y la constitución resultante derivó en un sistema político más abierto y competitivo (Landau, 2013).

## **El proceso constituyente en Chile en 2016.**

El 13 de octubre de 2015 la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet, presentó al país una propuesta de cambio constitucional. Para ello se dio origen al Proceso Constituyente, un mecanismo de cambio constitucional abierto a la ciudadanía, que incorporó la discusión pública sobre los asuntos constitucionales. La primera etapa del proceso fue la etapa participativa, que inició con una consulta individual en una página web dispuesta para ello. Luego se realizaron los encuentros grupales, en los que se convocó a “ciudadanos y ciudadanas, organizaciones sociales, movimientos y partidos políticos, mundo académico, empresarial y cultural a deliberar sobre los asuntos constitucionales” (Jordán *et al.*, 2016). Esta etapa consideró tres niveles de participación: local, provincial y regional. En el primero, los interesados se agruparon en instancias llamadas “encuentros locales autoconvocados” (ELA). Los ELAs estuvieron conformados por grupos de entre 10 y 30 personas, chilenos y extranjeros residentes mayores de 14 años. Los encuentros provinciales y regionales también fueron abiertos a la ciudadanía, pero organizados por las autoridades locales.

El mecanismo de consulta ciudadana, tanto para la consulta individual como para los encuentros locales, provinciales y regionales, consistió en la elección de conceptos que debía incluir la nueva constitución, respecto a cuatro tópicos: (i) Valores y Principios: son directrices que orientan el accionar y que son estimados y compartidos por una comunidad; (ii) Derechos: se refiere a los derechos básicos que la sociedad estima como más valiosos; (iii) Deberes y responsabilidades: se establecen para las personas que viven dentro de un país y que son imprescindibles para alcanzar el bien común; (iv) Instituciones del Estado: son el conjunto de entidades, órganos, autoridades y procedimientos establecidos por la Constitución, y que permite que se alcancen los valores constitucionales y se satisfagan y protejan los derechos fundamentales. Los conceptos podían ser escogidos de los listados de referencia propuestos por los organizadores para cada tópico, o agregarse otros nuevos (SEGPRES, 2016). El resultado de esta etapa fue la elaboración de las “Bases Ciudadanas para una nueva Constitución”, que correspondería al “insumo esencial para

la elaboración del proyecto de cambio Constitucional...” (SEGPRES, 2018). Dicho proyecto fue presentado al Senado el 6 de marzo de 2018.

Posteriormente, el gobierno de Chile solicitó a la OCDE una evaluación de la participación ciudadana en el proceso constituyente. A nivel nacional, se recibieron 90.804 respuestas a la consulta individual (0,49% de la población), se hicieron 8.113 encuentros locales, en los que participaron un total de 106.412 personas (0,58% de la población), 71 encuentros provinciales (12.852 participantes, 0,07% de la población) y 15 encuentros regionales (8.621 participantes, 0,04% de la población).<sup>3</sup> La evaluación de la OCDE destacó positivamente la transparencia del proceso de consulta ciudadana, aunque reparó en el desafío de incluir el resultado de la consulta ciudadana en la nueva propuesta constitucional. Si esto no se logra, advierte la OCDE, los ciudadanos podrían sentir que sus opiniones no fueron consideradas.

El reporte de la OCDE señala que la participación en Chile fue alta, considerando el clima de desafección con la política. La tasa de participación, que en total alcanza un 1,13%, está entre las más altas del mundo y cubre un 98% del territorio nacional (OECD, 2017). Destaca además los ELAs como ejemplos de democracia deliberativa, directa y participativa, que le dio voz a sectores generalmente sub-representados. Sin embargo la OCDE advierte que, si bien es cierto que un mecanismo de consulta abierto no busca activamente la participación de grupos minoritarios, aquellos ciudadanos que apoyan al gobierno de turno pueden haber sido más proclives a participar en el proceso de consulta ciudadana, aun cuando todos hayan tenido la oportunidad de hacerlo. Nuestro análisis de la participación ciudadana en los ELAs muestra que, efectivamente, aquellas comunas donde Bachelet obtuvo mayor votación, presentaron –controlando por población y otros factores– mayores índices de participación (trabajo en preparación).

Hasta el momento, la participación ciudadana en el proceso chileno ha consistido en una consulta ciudadana, diseñada para levantar información. La OCDE señala que, a

---

<sup>3</sup> Cifradas obtenidas del informe de la OCDE, con la información prevista por SEGPRES (OECD, 2017).

diferencia de la etapa participativa realizada en 2016, los pasos posteriores dados por el gobierno en el proceso constituyente no han sido claros ni bien comunicados (OECD, 2017). La propuesta de enmienda al capítulo XV de la Constitución Chilena que se presentó estipula que la Nueva Constitución “será remitida al Presidente de la República para que este consulte con la ciudadanía, mediante plebiscito y por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, si lo aprueba o rechaza”. Esta señala además que el proceso de reforma constitucional será dirigido por una Convención Constitucional, cuyo sistema de nombramiento, organización, funciones y atribuciones, así como los mecanismos de participación pública, serán definidos por una ley orgánica constitucional (SEGPRES, 2018).<sup>4</sup>

De acuerdo al reporte de Heiss (2018) la primera etapa del proceso, consistente en educación cívica, no tuvo una gran audiencia. El gobierno publicó un documento llamado “Constitucionario” donde, mediante caricaturas, explicaba ciertos conceptos básicos como “constitución”, “democracia” o “igualdad”. Se produjeron también videos e infografías para explicar el itinerario del proceso, material que fue subido al canal “Constitución para Chile” en Youtube. Pese a que el ejecutivo logró transmitir por televisión abierta una de estas piezas audiovisuales entre el 17 y el 23 de abril, videos subsecuentes no fueron autorizados por el Consejo Nacional de Televisión, por no considerarlo un asunto de interés público.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> De acuerdo a lo señalado por Riffo (2018), la enmienda no fue bien recibida por el Congreso, principalmente por la falta de detalles respecto a la naturaleza de la Convención Constitucional. Debido a la incertidumbre, parte de los parlamentarios en la coalición de gobierno se abstuvieron de votar a favor.

<sup>5</sup> <https://www.biobiochile.cl/noticias/2016/05/10/cntv-rechaza-transmitir-segundo-spot-del-gobierno-sobre-el-proceso-constituyente.shtml>, <https://www.latercera.com/noticia/cntv-le-vuelve-a-rechazar-al-gobierno-spot-para-difundir-el-proceso-constituyente/>

## Conclusiones

¿Qué podemos sacar en limpio de todo este análisis? En teoría se supone que la participación ciudadana en el proceso constituyente es buena porque aumenta la legitimidad y el accountability; eventualmente, esto podría ser bueno per-se, independiente del resultado, en particular respecto de la “calidad” de la constitución. En todo caso aquí uno debiera introducir un matiz: al involucrar a la ciudadanía en estos tipos de procesos hay que considerar que este nuevo actor se deberá relacionar de alguna manera con los otros actores políticos, en particular con el Congreso. Ya sea participando en el proceso constituyente o en procesos legislativos ordinarios, la ciudadanía como actor político añade complejidad a un sistema que ya es complejo, especialmente si tiene poder de veto. 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.

La evidencia que nos entregan los estudios comparados no es lo suficientemente rica como para sacar conclusiones definitivas sobre estos temas, pero al menos nos ofrece pistas valiosas. Por una parte, es interesante anotar que la forma modal de participación consiste en limitar la participación ciudadana a la ratificación mediante referendo. Y bajo este mecanismo las constituciones sometidas a referendo incluyen prácticamente todas las categorías de derechos, a la vez que estipulan el sufragio universal y un rol de la ciudadanía en la aprobación de enmiendas constitucionales.

Las asambleas constituyentes como mecanismos para redactar constituciones tienen varios problemas: mientras más personas involucradas, se complica la factibilidad de llegar a acuerdos, hay riesgo de polarizarse, hay riesgo de terminar con un texto muy largo y lleno de inconsistencias. Una opción sería limitar la cantidad de personas, pero ¿hay riesgo de perder representatividad al hacerlo? Aquí va a haber un trade-off entre representatividad y capacidad deliberativa. Es desde este punto de vista que la solución de limitar la participación ciudadana a la ratificación tiene sentido; ello implica salvaguardar algo de legitimidad sin sacrificar los contenidos ni la factibilidad

del documento constitucional. 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. Cuando la participación es voluntaria, es difícil asegurar representatividad. La OCDE temió un sesgo pro-gobierno en el caso chileno, y nuestros datos parecen confirmarlo.

Es justamente porque no hay soluciones fáciles que el proceso de cambio institucional debe ser abordado de forma reflexiva y ordenada. El balance que sugiere Jon Elster es clave en este ejercicio. En último término, un proceso de cambio constitucional no es la solución a todos los problemas de una sociedad.

## Bibliografía

Jamal Benomar. Constitution-making after conflict: Lessons for Iraq. *Journal of Democracy*, 15 (2): 81-95, 2004.

Sofía Correa. Mutacion constitucional vía reforma: una mirada histórica. *Anales de la Universidad de Chile*, número 10, pag. 63-75, 2016.

Zachary Elkins, Tom Ginsburg, y Justin Blount. The citizen as founder: public participation in constitutional approval. *Temp. Law Review*, 81: 361, 2008.

Zachary Elkins, Tom Ginsburg, y James Melton. *The endurance of national constitutions*. Cambridge University Press, 2009.

Jon Elster. Forces and mechanisms in the constitution-making process. *Duke Law Journal*, 45: 364, 1995.

Claudio Fuentes. *El pacto: Poder, constitución y prácticas políticas en Chile (1990-2010)*. Ediciones Diego Portales, 2013.

Claudio Fuentes. Shifting the status quo: Constitutional reforms in Chile. *Latin American Politics and Society*, 57 (1): 99-122, 2015.

Tom Ginsburg. ¿Fruto de la parra envenenada? Algunas observaciones comparadas sobre la constitución chilena. *Estudios Públicos*, 133: 1-36, 2014.

Tom Ginsburg, Zachary Elkins, y Justin Blount. Does the process of constitution-making matter? *Annual review of law and social science*, 5: 201-223, 2009.

Claudia Heiss. Political participation and constitution-making: the case of Chile,

en *An assessment of the Chilean Constituent Process*. Observatory of the Chilean Constituent Process and RED Foundation: Network of Studies for the Deepening of Democracy, 2018. Recuperado de <http://constitutionnet.org/sites/default/files/2018-05/An-assessment-of-the-Chilean-constituent-process.pdf>, noviembre 2019.

Tomás Jordán, Pamela Figueroa, Rodrigo Araya, y Carolina Gómez. Guía metodológica para la etapa participativa territorial. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2016. Recuperado de [https://www.unaconstitucionparachile.cl/guia\\_metodologica\\_proceso\\_constituyente\\_abierto\\_a\\_la\\_ciudadania.pdf](https://www.unaconstitucionparachile.cl/guia_metodologica_proceso_constituyente_abierto_a_la_ciudadania.pdf), noviembre 2019.

David Landau. Constitution-making gone wrong. *Alabama Law Review*, 64: 923-957, 2013.

Public Governance Reviews OECD. Chile scan report on the citizen participation in the constitutional process. 2017. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.pdf>, noviembre 2019.

Ernesto Riffo. The Chilean constituent process under the Bachelet presidency, en *An assessment of the Chilean Constituent Process*. Observatory of the Chilean Constituent Process and RED Foundation: Network of Studies for the Deepening of Democracy, 2018. Recuperado de <http://constitutionnet.org/sites/default/files/2018-05/An-assessment-of-the-Chilean-constituent-process.pdf>, noviembre 2019.

Kirsti Samuels. Constitution building processes and democratization: A discussion of twelve case studies. Geneva: IDEA, 2006.

SEGPRES. Guía para organizar encuentros locales. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2016. Recuperado de [https://www.unaconstitucionparachile.cl/guia\\_encuentros\\_locales.pdf](https://www.unaconstitucionparachile.cl/guia_encuentros_locales.pdf), noviembre 2019.

SEGPRES. Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de reforma a la Constitución política de la República. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2018. Recuperado de [https://www.unaconstitucionparachile.cl/proyecto\\_de\\_ley\\_nueva\\_constitucion.pdf](https://www.unaconstitucionparachile.cl/proyecto_de_ley_nueva_constitucion.pdf), noviembre 2019.

James Arthur Finch Stoner. *A comparison of individual and group decisions involving risk*. PhD thesis, Massachusetts Institute of Technology, 1961.

Cass R. Sunstein. *Designing democracy: What constitutions do*. Oxford University Press, 2001.

Cass R. Sunstein. The law of group polarization. *Journal of political philosophy*, 10 (2): 175-195, 2002.

Silvia Suteu. Constitutional conventions in the digital era: Lessons from Iceland and Ireland. *Boston College International & Comparative Law Review*, 38: 251, 2015.

George Tsebelis. *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press, 2002.

Jennifer Widner. Constitution writing in post-conflict settings: An overview. *Wm. & Mary Law Review*, 49: 1513, 2008.