



FLACSO
ARGENTINA

Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede Argentina

Maestría en Ciencia Política y Sociología

**Mecanismos de participación ciudadana para el
cambio constitucional en América Latina y sus efectos
potencialmente democratizadores**

Tesista: Licda. Carolina Ovares Sánchez

Directora: Dra. Alicia Lissidini

Tesis para optar por el grado académico de
Magíster en Ciencia Política y Sociología

10 de Diciembre 2019

Contenido

Dedicatoria	2
Resumen	4
Introducción.....	5
1. Objetivos de investigación	8
2. Consideraciones metodológicas y estrategia de investigación	8
CAPÍTULO I. TEORÍA DEMANDANTE Y ROBUSTA DE LA DEMOCRACIA	12
1. Sobre el concepto democracia	12
2. Teoría demandante y robusta de la democracia.....	16
CAPITULO II. LA EXPANSIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA	28
1. Condiciones de constitucionalización de los Mecanismos de Participación Ciudadana	30
CAPITULO III. POTENCIALES EFECTOS DEMOCRÁTICOS DE LOS MPC-CC EN AMÉRICA LATINA PARA CAMBIAR LA CONSTITUCIÓN	41
1. ¿Qué es una Constitución y por qué (a quién) le importa?.....	42
2. Conceptualizando a la Participación Ciudadana institucionalizada en la política.....	46
3. Participación ciudadana en el cambio constitucional: Tipología	55
3.1 Tipología de participación ciudadana para el cambio constitucional	56
4. Comparación de los MPP-CC en los textos constituciones de América Latina	66
5. La participación ciudadana en el cambio constitucional y sus potenciales efectos democráticos.	74
Reflexiones finales: la ciudadanía como motor del cambio constitucional.....	85
ANEXO I. Análisis por país.....	89
Referencias	112

Dedicatoria

Argentina, específicamente Buenos Aires, me enseñó muchas cosas y una de ellas es saber dónde se quiere estar, hacia donde se quiere ir y más aún gracias a quien se está donde se está y lo hermoso que es tener una familia. Sin el apoyo de mis papás y de mi hermana, estar aquí sería casi imposible, no solo por el sostén material, sino por el soporte espiritual que siempre me han dado. A ellos, dedico esta investigación. Y sin duda a Alejandro, con quién las discusiones académicas que hemos tenido forman parte de nuestra vida y de esta tesis, y estas son solo una pequeña parte de este gran salto y viaje que decidimos iniciar juntos, hace ya unos años.

A Alicia, en quien encontré no solo una guía para mi investigación, sino una amiga y colega de quién aprender y con quien conversar.

A personas queridas muy cercanas, que me han apoyado, desde aquí y desde allá.

“El peligro de alterar la tranquilidad general interesando demasiado las pasiones públicas, constituye una objeción todavía más seria contra la práctica de someter frecuentemente las cuestiones constitucionales a la decisión de toda la sociedad”

El Federalista, N. 49

“El medio más poderoso, y quizá el único que nos queda para interesar a los hombres [a las personas] en la suerte de su patria, es el de hacerles participar en su gobierno. En nuestra época, el espíritu de ciudadanía me parece inseparable del ejercicio de los derechos políticos”

Alexis de Tocqueville, *Democracia en América*

Resumen

América Latina es un laboratorio de Constituciones y entre sus efectos ha sido no solo la institucionalización, sino la constitucionalización de mecanismos de participación ciudadana, a partir de la tercera ola de democratización, iniciada con la Constitución de Brasil en 1988. Un subconjunto de estos mecanismos son aquellos que permiten a la ciudadanía activar o participar del proceso de cambio del texto constitucional. Este documento es visto como un pacto, alrededor del cual diversas aspiraciones sociales convergen (Eisenstadt, Levan y Maboudi, 2017).

En línea con lo anterior, dada la importancia de las Constituciones para las sociedades, esta investigación presenta un análisis teórico y descriptivo de los mecanismos de participación ciudadana para el cambio constitucional (MPC-CC), presentes en las Constituciones nacionales de 18 países de la región. Se tiene como principal objetivo la descripción del paisaje institucional y responder si, dado su diseño institucional, tienen potenciales efectos democráticos. Debido a esto, en el primer capítulo se desarrolla la teoría democrática propuesta –principalmente– por Mark E Warren, la cual es la base para todo el análisis siguiente. En el segundo capítulo se contextualiza, de manera exploratoria, el origen de la constitucionalización de los MPC-CC en Latinoamérica. Y en el tercer capítulo se realiza el análisis propuesto. Para esto, se desarrolla una tipología con los criterios de distinción para indicar cuando un MPC-CC, puede –potencialmente– tener efectos democráticos, con base a la teoría del primer capítulo y se compara con el mapeo completo de los tipos de MPC-CC incluidos en las Constituciones vigentes en América Latina. Finalmente se exponen las conclusiones.

Mecanismos de participación ciudadana para el cambio constitucional en América Latina y sus efectos potencialmente democratizadores

Introducción

En las últimas tres décadas en América Latina creció la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana (MPC), para promover la intervención y el involucramiento de las personas en las decisiones políticas y en la política en general. Antes de 1980 muy pocos diseños institucionales en la región contemplaban Mecanismos de Participación Ciudadana (en adelante MPC), tal como advierte Gabriel Negretto (2013).

Para 1970 solo Uruguay regulaba la activación de mecanismos de democracia directa (MDD) (como se analizará gran parte de los MPC son MDD) y entre 1900 y 1980, es decir en 80 años, solo hubo 38 referéndums. Por ende, se promovía poco la participación institucionalizada y el involucramiento directo de la ciudadanía en los procesos de creación de leyes, políticas públicas o cambios constitucionales (Welp, 2016a; 2016b). En cambio, desde 1981 a 2010 se registran 103 referéndums en diversos temas (Welp, 2010: 26) y actualmente nueve países de la región regulan el referéndum obligatorio para ratificar cambios constitucionales.

A finales de la década de los 80 y principalmente de los años 90 del siglo pasado en Latinoamérica comenzó una ola de democratización, periodo que se acompañó de *momentos constitucionales*. La Constitución nacional de Brasil (1988) inicia este nuevo período de reforma y redacción constitucional, seguida de Guatemala (1985) y Nicaragua (1987). Posteriormente, en el sur de América Latina varios países reemplazaron su Constitución, como Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Ecuador (1998) y a finales e inicio de siglo, Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

En estos *momentos constitucionales* los diversos MPC no solo se institucionalizaron sino que se inició un periodo de *constitucionalización de la participación* (Soto y Welp, 2017), ya que junto a esta serie de cambios, en la mayoría de casos *refundaciones* o *reemplazo* de las Constituciones, se incluyeron MPC en el propio texto constitucional. Asimismo, muchos países que mantuvieron sus textos constitucionales los reformaron ampliamente (Vilhena, 2017; Gargarella, 2014; Negretto, 2017a; 2013),

incluyendo en el texto constitucional este tipo de mecanismos (Lissidini, 2015; Negretto, 2013; Uprimny, 2011). Por ende, esta región es un laboratorio de Constituciones y es una de las más activa del mundo en creación constitucional (Elkins, Ginsburg y Melton, 2009; Brinks y Blass, 2018).

Para el año 2012 la tendencia general es que la mayoría de los países de la región incorporaban en sus Constituciones algún MPC (Negretto, 2013; 2018). Uruguay es la excepción más clara, ya que este país adoptó reformas que aumentan las oportunidades de *participación ciudadana autónoma* desde la primera mitad del siglo pasado, en 1917 llevó a cabo su primera consulta popular y en 1934 institucionalizó el referéndum de ratificación de reformas constitucionales (Lissidini, 2011; 2015; 2019).

Las Constituciones, en tanto conjunto de reglas formales, constituyen un *compromiso intertemporal* que permite a la ciudadanía coordinar sus creencias, expectativas y acciones respecto al funcionamiento del gobierno y de los poderes, entre otras cuestiones (Ginsburg, 2015). Asimismo, suelen regular su propio *procedimiento de reforma o cambio*¹ e incluyen un capítulo con el procedimiento a seguir, establecen reglas procedimentales en relación a quién puede iniciar el proceso, cuales instituciones u órganos pueden intervenir a lo largo del proceso, v.g., el congreso, el poder ejecutivo, las cortes o tribunales constitucionales y los órganos electorales, entre otros, las mayorías requeridas para su aprobación, el tipo de órgano o cuerpo de creación constitucional (*constitution making-body*), e incluso en algunos casos se habilita a la *participación ciudadana* en alguna etapa del *proceso de cambio constitucional* (Negretto, 2017a; Eisenstadt et al., 2017; Albert, 2019).

Ahora bien, como se dijo en párrafos previos en las últimas décadas se dio una *constitucionalización de la participación*, empero solo en algunas Constituciones se incluyeron ciertos MPC –específicamente- para cambiar la Constitución. Debido a esta variación, el objetivo de la presente investigación es realizar una descripción exhaustiva del paisaje institucional sobre la diversidad de mecanismos de participación ciudadana, específicamente para el cambio constitucional (MPC-CC), en la región Latinoamericana y busca responder la cuestión de cuales características de los diseños constitucionales de estos MPC-CC pueden, potencialmente tener efectos democráticos.

Para desarrollar lo anterior se requiere una concepción de democracia *demandante y robusta*, en donde diferentes prácticas y mecanismos institucionales sirven para abordar problemas específicos y así

¹ De las Constituciones codificadas del mundo, en un conteo superior al 96%, regulan procedimientos para alterar y cambiar su texto (Albert, 2019).

predicar como democrático a un *sistema político*, que siempre se caracteriza por ser *complejo, dinámico y diferenciado*. Es decir, se elige una definición de democracia anclada a la teoría formulada por el autor Mark E. Warren (2009; 2012; 2017). Dicho análisis se presenta en el primer capítulo, al tiempo que se proponen criterios de distinción para caracterizar a los MPC-CC e identificar características del diseño, con efectos, potencialmente democratizadores.

Como se indicó previamente, es en los textos constitucionales donde se regula su propia modificación o reemplazo y en muchos casos en sus etapas de cambio incluyen medios de involucramiento de la ciudadanía (MPC). La institucionalización de estos mecanismos es central porque las Constituciones constituyen un conjunto de normas jurídicas que organizan y regulan los sistemas políticos, distribuyen poder y recursos y sirven de fundamento a todas las demás normas jurídicas del ordenamiento jurídico, es decir son instituciones políticas que importan.

Una de las funciones de la Constitución a la que se le dará mayor énfasis en este estudio es al *grado y tipo de inclusión política* que pueden generar (Bejarano y Segura 2004; 2013), tal y como se analiza en el tercer capítulo de la investigación. Las Constituciones al contener reglas formales y de la más alta jerarquía -cuyo cambio es complejo- institucionalizan la *inclusión política* (Bejarano y Segura, 2013), pues contienen reglas sobre la participación y representación política, que son más difíciles de modificar en comparación a otras reglas jurídicas.

Los distintos tipos de MPC para el cambio constitucional como el referéndum (referendo o consulta popular), iniciativas legislativas de agenda o popular, mesas de diálogo, consultas nacionales, entre otros, se pueden clasificar de diversas maneras. Por ejemplo, según quien la promueve: los poderes del Estado –el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo– lo que algunos autores denominan *desde arriba*, a diferencia de los MPC promovidos por la ciudadanía, es decir, *desde abajo* (Papadopoulos, 1995; Lissidini, 2015).

Otra clasificación puede ser debido a su *autonomía en la activación*, la *incidencia de las decisiones tomadas*, esto es que las decisiones sean vinculantes o no y/o el *alcance*, en relación con los temas sometidos o habilitados y/o prohibidos para la participación ciudadana (Schneider y Welp, 2015; Linares y Welp, 2019).

Empero, también pueden clasificarse en si son *reactivos, pasivos u obligatorios* desde el punto de vista de la ciudadanía (Lissidini, 2015) o analizarlos con respecto a si abren oportunidades para introducir temas en la agenda pública o controlarla (un carácter más reactivo), contribuir a promover la participación, fomentar la comprensión informada de los asuntos públicos, entre otros (Welp, 2017).

En razón de lo anterior, dependiendo del criterio de distinción para analizar y clasificar a los MPC-CC, no todos presentan en el mismo grado o intensidad, potenciales efectos democráticos. Por ejemplo, no en todos los países de la región la ciudadanía puede activar e introducir en la agenda el cambio constitucional, deliberar o formar parte del proceso de negociación o ratificar el texto constitucional.

1. Objetivos de investigación

Dado lo expuesto previamente el objetivo general de la investigación consiste en: *Presentar el paisaje institucional sobre los mecanismos de participación ciudadana para el cambio constitucional en América Latina, en los textos constitucionales vigentes y sus efectos potenciales democráticos.*

Los objetivos específicos, necesarios para cumplir con el general son:

1. Desarrollar un marco teórico- conceptual *de la democracia desde una óptica particular* sustentada por Mark E. Warren y otros, y supone una *democracia demandante y robusta*, para analizar los efectos potenciales democráticos de los MPC-CC.
2. Analizar exploratoriamente las condiciones en que los MPC-CC se insertaron en los diseños institucionales en América Latina, a partir de la tercera ola de democratización.
3. Realizar un relevamiento institucional - descripción y clasificación- de los MPC-CC en los textos constitucionales vigentes en América Latina.
4. Analizar los efectos potenciales democráticos del diseño institucional de los MPC-CC, conforme a la teoría democrática propuesta.

2. Consideraciones metodológicas y estrategia de investigación

El objetivo principal de la tesis tiene como consecuencia aportar información actualizada sobre los mecanismos que cuenta la ciudadanía para formar parte en alguna etapa del proceso de cambio constitucional y de esta manera este trabajo busca contribuir a la acumulación o acervo de conocimiento (Mahoney, 2003) sobre teoría democrática, constitucionalismo y participación ciudadana.

Se identifican cuatro grandes programas de investigación con los cuales se genera un diálogo, para así cumplir con los objetivos propuestos. Esto son: i. *Teoría democrática normativa*, ii. Sobre la *importancia de las funciones de las constituciones* (conocido como Constitucionalismo), iii. *El programa de investigación sobre cambio constitucional*, y iv. *Mecanismos de Democracia Directa*, su puesta en práctica e importancia.

El subconjunto de MPC para el cambio constitucional está formado por aquellos que permiten iniciar, impulsar, ratificar, aprobar o promover la deliberación, hacia un proceso de cambio constitucional. Ejemplos de ello son la iniciativa popular legislativa, los referéndums en sus distintas modalidades (a veces llamados referendo, plebiscito o consultar popular) y otros mecanismos de iniciativa, votación o deliberación, en cualquiera de las etapas de cambio constitucional. Para efectos de esta investigación, estas etapas son:

- i. *Etapas convocatoria o preliminar*: incluye actividades sobre quién y cómo se activa el proceso de cambio y la selección de aquellos que participan directamente en la elaboración del contenido de la Constitución (Eisenstadt et al., 2017: 28).
- ii. *Etapas de debate/negociación*: explora el momento y las instancias de debate, negociación, redacción y toma de decisiones sobre el contenido del texto constitucional (Eisenstadt et al., 2017: 28).
- iii. *Etapas de ratificación o aprobación*: implica los procedimientos para aprobar la Constitución y hacerla obligatoria para toda la ciudadanía, incluyendo a quienes no participaron en su creación (Eisenstadt et al., 2017: 28).

Los textos constitucionales suelen regular sus propias normas de reforma, enmienda y reemplazo, mas no necesariamente siempre incluyen MPC. Y cuando se incluyen, estos MPC-CC no siguen un patrón homogéneo, sino que varían, por lo cual hay una discusión sobre su potencialidad para reforzar la democracia. Es en este marco de cuestiones donde se circunscribe el análisis del *relevamiento institucional* propuesto.

El *método*, en el sentido de procedimiento para tratar un conjunto de problemas (Bunge, 2004: 7), consistió en un *estudio descriptivo y clasificadorio* de los MPC-CC incorporados en las Constituciones vigentes en países democráticos en América Latina, o en los que cuando su texto fue dictaminado eran democráticos. Los estudios descriptivos se montan a través de conceptos

clasificatorios, estos son “instrumentos utilizados para distinguir entidades y agruparlas [y así permitir] realizar análisis y síntesis conceptuales y empíricas” (Bunge, 2004:66) y la ordenación y la comparación. Por lo cual, un énfasis en esta investigación es la interrelación de conceptos, mediante el análisis de la bibliografía especializada (Bunge, 2004).

Aunado a lo anterior, para definir cuando un MPC-CC tiene un potencial efecto democratizador, es decir fortalecer a la democracia, la *estrategia de investigación* consiste en insertar el relevamiento sobre la variedad de estos mecanismos en una teoría democrática, este marco teórico se desarrolla o en el primer capítulo, basándose en los estudios de Mark E. Warren (2017; 2012). Esto debido a que la investigación pretende aportar a la reflexión sobre si ciertas características del diseño de este conjunto de mecanismos pueden tener -potenciales- efectos democratizadores.

En la segunda parte -capítulo II- se realiza una contextualización exploratoria de las condiciones de expansión e institucionalización de estos MPC para el cambio constitucional en América Latina. Al contextualizar los *momentos constitucionales* donde se regularon estos MPC-CC en la región, el análisis contribuirá a la comprensión de las causas que llevan a la inclusión de estos mecanismos, de forma exploratoria, dado que no es el objetivo central de la investigación.

En este respecto, el tercer cuerpo de literatura con el que se genera un diálogo es de importancia, este es el que versa sobre el *cambio constitucional*. Específicamente resaltan un grupo de estudios sobre procesos de cambio constitucional (Negretto, 2015a, Bejarano y Segura, 2004; 2013, Eisenstadt et al., 2017) que analizan los efectos que tiene el tipo de proceso sobre la democracia y la democratización (son estudios de *causa de los efectos*, Mahoney y Goertz, 2006), que son de gran insumo para el desarrollo del II capítulo.

El criterio de análisis, para distinguir y clasificar a los MPC-CC busca responder a la cuestión de: ¿cuáles características del diseño institucional de los MPC-CC tienen –potencialmente– efectos democratizadores, es decir podrían fortalecer la democracia-? Y para responder a esta pregunta se propone un *relevamiento institucional* de estos mecanismos y se unifican sus denominaciones. Ya que el nombre o la etiqueta, diseño legal, los requisitos de su puesta en práctica y de aprobación varía entre las Constituciones (Lissidini, 2011: 15), esto se realiza en el capítulo III.

Para estos efectos, se revisan los 18 textos constitucionales vigentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Se revisan tanto su parte dogmática (carta de derechos), como su parte orgánica o sala de máquinas (Gargarella, 2014), con la finalidad de identificar los MPC-CC regulados en las Constituciones.

Asimismo, se revisa normativa infra constitucional, la cual suele contener mayor precisión en cuanto al diseño de los MPC-CC, que se establecen a nivel constitucional.

A partir de la recolección y análisis de la variedad de MPC-CC se configuró una tabla de datos, alimentada también por investigaciones previas sobre la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana en los textos constitucionales, bases de datos existentes², análisis de los propios textos constitucionales vigentes, informantes claves y legislación infra constitucional al respecto. De esta manera se obtuvo un mapa completo de los tipos de MPC-CC incluidos en las Constituciones vigentes en los 18 países de América Latina indicados.

En este mismo capítulo se analiza con base a la teoría democrática desarrollada en el capítulo I, los potenciales efectos democratizadores de los diseños de los MPC-CC. En este respecto, sobresale el segundo programa de investigación con el que se dialoga, sobre la importancia de las Constituciones como instituciones políticas, la conceptualización sobre qué es una Constitución, su importancia y a quién le importa. Ya que al analizar los MPC-CC, hay que comprender que es lo que se está cambiando y su impacto en el sistema político y en las sociedades; y la necesidad de la participación ciudadana para la toma de decisiones políticas y la democracia directa (sobresalen las investigaciones de Alicia Lissidini y Yanina Welp).

Una vez obtenido el mapeo, se analizan sus diseños con base en la teoría democrática desarrollada y los criterios de distinción y clasificatorios planteados, para responder a la pregunta de sus posibles efectos democratizadores. A esto es lo que se hace referencia por *paisaje institucional*.

² Las principales utilizadas fueron las que se encuentran en el proyecto *Constitute*, en <https://comparativeconstitutionsproject.org/> y <https://www.constituteproject.org/>

CAPÍTULO I. TEORÍA DEMANDANTE Y ROBUSTA DE LA DEMOCRACIA

En este capítulo se desarrolla el enfoque teórico sobre la democracia desarrollado por Mark E. Warren (2012; 2017). Esta es una concepción que articula a la *democracia* como un predicado del *sistema político*, que trae como corolario un propuesta teórica de *democracia robusta y exigente (ideal regulativo)*³ hacia el que se debe tender y que no se acaba con la *democracia electoral* y las elecciones, tal y como será analizado a continuación.

1. Sobre el concepto democracia

El término *democracia* ha sido y es utilizado en el lenguaje político con una multiplicidad de significados, cada uno de los cuales presenta muy diversos matices. Tanto desde las *teorías democráticas normativas*⁴, yendo hacia *teorías democráticas descriptivas y explicativas* han surgido diversas conceptualizaciones sobre *democracia* en la literatura respectiva. Por lo cual, *democracia* ha sido considerada una entidad efectiva del mundo real, un conjunto particular de instituciones y de prácticas políticas (Dahl 1993:14). Y ha sido pensada como un “cierto cuerpo de doctrinas jurídicas, un orden económico y social, un sistema que asegura el logro de ciertos resultados deseables o un proceso singular para la adopción de decisiones colectivas obligatorias” (Dahl 1993:14).

En esta investigación no se va a realizar una historiografía del término y concepto de democracia, debido a que excede los objetivos de este trabajo. Es suficiente presentar las siguientes distinciones sobre su significado.

La *democracia* se relaciona en alguna forma con el *autogobierno*, la *igualdad* y la *libertad* (Przeworski, 2010:40). Y sus fuentes -históricas y de ideas- más importantes son: la Grecia clásica, la tradición republicana proveniente de Roma y de las ciudades-estado italianas de la Edad Media y el Renacimiento, la idea y las instituciones del gobierno representativo y una pretensión de igualdad política (Dahl, 1993:22; Przeworski, 2010).

³ Por *ideal regulativo* se hace referencia a un horizonte normativo hacia el que se debe tender en la medida de lo posible. “Dicho horizonte normativo es un estado de cosas que evaluamos como deseable o correcto y, en ese sentido, los ideales regulativos tienen que ver más con ser que con hacer. Dicho estado de cosas puede ser empíricamente alcanzable o no alcanzable, sin que ello afecta a la validez normativa del ideal. Puesto que aquello que tenemos la obligación de hacer depende de que nos acerquemos más o menos al estado de cosas ideal, el hecho de que el propio ideal sea inalcanzable no cancela nuestros deberes” (Martí, 2006:25).

⁴ Tienen como objetivo proporcionar una explicación de cuándo y por qué la democracia es deseable, así como los principios morales para guiar el diseño de las instituciones democráticas.

Ahora bien, ese consenso que la *democracia* consiste en el *autogobierno*, la *igualdad* y la *libertad* se rompe muy pronto cuando se aplica como criterio a personas, sistemas de pensamiento o instituciones específicas” (Przeworski, 2010:40), ya que no siempre se comparten los mismos *ideales normativos*⁵. Debido a lo cual surgen las siguientes cuestiones: ¿qué es la democracia?, ¿para qué sirve?, ¿a qué se hace referencia por ella cuando es mencionada?, ¿cómo funciona?, qué es lo que hace y cuáles son sus límites?

Cierta literatura⁶ ha convergido en torno a una definición *procedimental* sobre democracia, entendida como *mecanismo mayoritario para la toma colectiva de decisiones*, esta es “aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1996: 343). Es decir la democracia es un método y una serie de procedimientos, un “conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, en las cuales está prevista y facilitada la participación más amplia posible de los interesados (Bobbio, 1985: 12).

Este tipo de enfoque y definición de la democracia se conoce como *minimalista*⁷, debido a que el problema a resolver – toma de decisiones colectivas sobre aspectos de especial transcendencia, como la *legitimidad* de quien tiene acceso y detenta el poder político – se resuelven con la posibilidad real de

⁵ Nino (2003) en respuesta a la pregunta: ¿qué justifica a la democracia? divide a las teorías democráticas en dos grandes familias de teorías, con base en la forma en que cada una incorpora las cuestiones referidas a la moral como parte de las explicaciones y justificaciones de la democracia, es decir si los asuntos morales están o no en juego dentro del proceso democrático y si consideran a las preferencias de las personas como situadas fuera de la esfera política o en cambio, sujetas todas ellas a una potencial transformación a través del proceso democrático (Nino, 2003: 143). Estas son: *Grupo 1: Concepciones de la democracia que suponen los intereses de las personas como inalterables*, vg G. Sartori, J. Schumpeter, R. Dahl, enfoques utilitaristas, los análisis económicos, las visiones elitistas, democracia pluralista, entre otros, y *Grupo 2: Concepciones de la democracia como transformadora de las preferencias de las personas*, por ejemplo, las teorías concensualistas, teorías perfeccionistas, v.g. autores como C.B. Macpherson (democracia participativa). A su vez indica que hay visiones mixtas que distinguen “condiciones bajo las cuales las preferencias de los individuos puedan ser o bien dejadas a su propia suerte o sean sujetas a otra transformación” (Nino, 2003: 143). Es dentro de esta categoría donde se coloca la propuesta de Mark E. Warren (2012; 2017), utilizada en esta investigación. La importancia de estas distinciones no es solo por que asumen presupuestos filosóficos contrapuestos, sino que conducen a consecuencias institucionales diferentes (Nino, 2003: 143).

⁶ Ver Robert Dahl, (1989) [1971]; Samuel P. Huntington (1991) y Adam Przeworski (2010).

⁷ Son *mínimas* en el sentido de que son definiciones con la menor cantidad posible de *atributos* o *propiedades suficientes* sobre el término que designa. Al utilizar *definiciones mínimas* de democracia se busca diferenciar los aspectos más específicamente políticos del régimen de otros aspectos o características de la sociedad y la economía, “sobre la base que estas últimas se pueden analizar más apropiadamente como potenciales causas o consecuencias de la democracia y no como características de la democracia en sí misma” (Collier y Levitsky, 1997: 433-434). Por lo que este tipo de definiciones se refieren a los procedimientos y no a las medidas políticas sustantivas u otros resultados que puedan considerarse democráticos (Collier y Levitsky, 1997).

alternancia en el poder político y para esto se llevan a cabo elecciones periódicas, libres y competitivas. Justamente a esto se le denomina *democracia electoral* o *procedimental*.

Lo anterior, ha dado como resultado que en la práctica la democracia está asociada en la competencia electoral entre élites partidistas, por los votos de la población (Schumpeter, 1996 [1942]) y se asocia con un conjunto particular de instituciones de votación y elecciones. Sin embargo, incluso aceptando esta definición *schumpeteriana* presentada en párrafos previos, los sistemas políticos difieren en cuanto al grado de satisfacción de cualquiera de las condiciones institucionales (Acemoglu y Robinson, 2006).

Hay cierto consenso en que la definición de *democracia electoral* o *procedimental* incluye – inicialmente – cuatro atributos clave. Estas son condiciones necesarias para que el fenómeno que se tiene en frente sea catalogado como *democracia*, las cuales son: 1) *Elecciones recurrentes o periódicas, libres, competitivas y limpias*, con posibilidad real de alternancia en el poder y si no ocurre, el resultado no puede estar determinado por fraude o coerción, 2) *Sufragio universal*, 3) *Amplia protección de las libertades* civiles, incluida la libertad de expresión, prensa y asociación y 4) Expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido (O’Donnell, 1996; Acemoglu y Robinson, 2006).

Empero, la persistencia y el incremento del *autoritarismo electoral* (catalogado bajo diversas etiquetas como *régimen híbrido*, *autocracia*, *semidemocracia*, *semiautoritarismo*, *pluralismo por default*, entre otros) ha complicado el tema de la identificación de los sistemas políticos, al mostrar que las elecciones, incluso las competitivas, no son exclusivas –condición suficiente- de las democracias. Y se ha incluido un quinto atributo: “la existencia de un campo de juego razonablemente equitativo entre los titulares (*incumbents*) y la oposición⁸” (Levitsky y Way, 2010: 6).

En síntesis, para cierta literatura la presencia de elecciones competitivas, es decir, la posibilidad real de alternancia en el poder, junto a los atributos mencionados, son *suficientes* para identificar a un sistema político como *democrático*. Sin embargo, para que estas condiciones se den tiene que haber patrones de conducta, reglas y normas que las establezcan, y asegurar que estos atributos o propiedades de la democracia se den de manera regular, periódica y continua. Por ello, en la literatura académica sobre teoría democrática se han establecido criterios que se consideran necesarios para que se realicen

⁸ “Cuando la manipulación de las instituciones y recursos estatales es tan excesiva y parcial que limita seriamente la competencia política, es incompatible con la democracia” (Levitsky y Way, 2010: 6).

elecciones competitivas (Collier y Levitsky, 1997), como lo son la existencia y respeto a las libertades civiles, mínimamente necesarias, no solo durante sino también entre las elecciones, como un requisito para que éstas sean *limpias y competitivas*.

Este asunto no siempre se cumple en todos los países y ha generado en la literatura académica la discusión sobre los subtipos de democracia (O'Donnell, 1996) o diversos *modelos de democracia*, como las *democracias con adjetivos* (Collier y Levitsky, 1997; Rosanvallon, 2009). Por ello, en el programa de investigación sobre teoría democrática se tienen diversos modelos sobre democracia y para distinguirlos se apela frecuentemente a la muleta de un adjetivo, “como si, a la manera de esas comidas insípidas que solo adquieren gusto gracias a las especias que las acompañan, la democracia no tuviera verdadera consistencia si no se le especificara como *liberal, popular, real, republicana, radical o socialista*”(Rosanvallon, 2009: 323) o deliberativa, pluralista, agregativa, participativa, asociativa, procedimental o minimalista, de audiencia, etc.

Justamente esta tendencia teórica de tener un *catálogo de adjetivos* provoca una dificultad para trazar una línea divisoria precisa entre democracia y sus patologías: regímenes que son diferentes en todos los demás aspectos, a su vez, todos afirman ser campeones de la democracia; por ello la palabra sigue connotando problemas y soluciones (Rosanvallon, 2009: 323).

Esta estrategia de *construcción de modelos* consiste en: i. Un *problema a resolver*, como la inclusión, creación de preferencias o agregación de intereses, toma de decisiones de forma colectiva, vinculante, investida de legitimidad y autoridad, legitimidad democrática del orden político, entre otros, ii. *Una práctica particular*, por ejemplo, votación, deliberación, participación, representación, iii. *Un dispositivo institucional* v.g., elecciones, iv. *Una norma*, por ejemplo, *no dominación* o *debemos perseguir el bien común* o un resultado (p. ej., reflexividad o progreso) y posteriormente se define el modelo en términos de la característica predeterminada (Warren, 2012; 2017).

Es importante indicar, como lo señalan C. Nino (2003), J. Martí (2006) y M. E. Warren (2017), que las diferentes concepciones y modelos de democracia no son meramente conceptos descriptivos, sino que al describir se está asumiendo una posición normativa y las instituciones que se consideren deseables dependerán de la teoría empleada para justificarla (Nino, 2003:104).

Ahora bien, una cuestión que surge es si los modelos sobre democracia son respuestas diferentes al mismo problema -por ejemplo la legitimidad del poder político- o si más bien proponen las mismas respuestas -deliberación, participación o votación- a diferentes problemas democráticos, como el de formación e inclusión de los intereses y preferencias, formularlas y manifestarlas públicamente entre sus partidarios y ante el gobierno de manera individual o colectiva y recibir por parte del gobierno *igualdad de trato*, la toma de decisiones colectivas, etc. (Warren, 2017: 41).

En atención a esto, la teoría de democracia a la cual está anclado este análisis de los posibles o potenciales efectos democratizadores de los MPC-CC, es aquella que vaya más allá de una concepción *minimalista*⁹ y *elitista* de la democracia y a la visión de contraposición entre modelos de democracia. Se utiliza el enfoque teórico propuesto por Mark. E Warren (2017; 2012), quien desarrolla los problemas que se deben resolver en un *sistema político* para tener el predicado de *democracia*. Explicado a continuación.

2. Teoría demandante y robusta de la democracia

El enfoque o definición a utilizar se justifica dentro del marco teórico, objetivos y la pregunta de investigación. Ya se mencionaron ciertos elementos básicos (*building blocks*) del enfoque teórico a utilizar. A continuación se desarrollarán de manera más sistemática.

El primer elemento consiste en la afirmación de que no existe una definición única y correcta de *democracia*. Tampoco es una empresa intelectual productiva la búsqueda de un solo sentido o la búsqueda del mejor o verdadero concepto (Collier y Adcock, 1999: 539). Por ello, la teoría democrática a utilizar está conectada con los objetivos y el contexto de la investigación (Collier y Adcock, 1999).

El segundo elemento es que '*democracia*' es un *predicado* del *sistema político*. Un sistema político es un *sistema social* (Bunge, 1999). En esta investigación por *sistema*¹⁰ se hace referencia a un conjunto de elementos interrelacionados que interactúan de forma tal, que las propiedades del conjunto no pueden

⁹ Los enfoques minimalistas afirman que mantienen fuera de la definición factores no minimalistas, como la deliberación y la participación, reduciendo la democracia a un "conjunto de reglas que regulan la expresión y resolución temporal de *fuerzas políticas en conflicto*, [a pesar de esto] el *minimalismo* no puede ser cierto sin asumir subrepticamente la participación y deliberación ciudadana, sin la cual la existencia de *fuerzas políticas en conflicto* y el desempeño de su conflicto serían inconcebibles" (Urbinati, 2006: 37).

¹⁰ Este conjunto puede ser un *sistema real*, como los sociales y políticos. Pero también hay sistemas *conceptuales o formales*. Estos son un conjunto organizado de elementos, como pueden ser símbolos, definiciones y otros instrumentos del pensamiento, por ejemplo, la geometría y la lógica formal, los cuales no requieren base empírica para construirse, ni para sostenerse.

deducirse por completo de las propiedades de la partes, son las denominadas *propiedades emergentes*¹¹. Estas propiedades o características de los individuos no son procesos de agregación simple, “sino dinámicas complejas que dan lugar a fenómenos emergentes, cuyas propiedades no pueden ser predicadas de cada uno de sus elementos aisladamente” (Noguera y De Francisco, 2011:319) y tienen carácter explicativo.

Específicamente, un *sistema social* (real) está compuesto de recursos, redes sociales y relaciones sociales de conflicto, de solidaridad, de intercambio o de comunicación, entre otras. Un *sistema político* es un *sistema social* definido y diferenciado por su *matriz política*. Esta es un conjunto de variables socio- estructurales, político-institucionales e ideológico-culturales “que fijan los límites de factibilidad para la realización de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos, define probabilidades diferenciales para la realización de los intereses y objetivos y brinda información (como funciona y deberían funcionar las relaciones sociales)” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 29).

El tercer bloque o elemento es que *la política* es inherentemente *conflictiva*. Debido a que se vive en sociedades complejas, donde surgen problemas y desacuerdos amplios, profundos y persistentes sobre cuestiones fundamentales, se requiere un tipo de actividad que establezca las reglas entre miembros de una comunidad para abordar y conducir ciertos conflictos, por ejemplo para reducir la incertidumbre. Esto es *la política*, actividad que no anula el conflicto, sino que encausa la conflictividad social.

Esto se da en sociedades complejas, diversas y a gran escala, caracterizadas por la división social y por la incertidumbre con respecto al futuro (Rosanvallon, 2009). En un sistema político *democrático*, sobre la base de que hay divergencia de intereses y opiniones, se organiza colectivamente la toma de decisiones (Warren, 2001 y 2017; Rosanvallon, 2009). El conflicto político se conduce desde el diálogo y la votación y no mediante la lucha, ni a través de la coacción ni las armas (Przeworski, 2010; Bobbio, 1985; Rosanvallon, 2009).

Cuarto bloque. *Democracia* o *democrático* es el *predicado*, es decir afirma algo sobre el sujeto - el sistema político. Hace referencia a que se resuelven ciertos problemas y de cierta forma, respondiendo al

¹¹ Gerg Simmel afirmaba que, “palpando lo tocable, sólo encontraríamos individuos, y entre ellos nada más que espacio vacío” (Simmel, 2002:34). Sin embargo, de esto no se deduce – y es lo que el mismo Simmel quiere resaltar- que los individuos sean los únicos que tienen ‘existencia’ y que la *sociedad* es una unidad de la suma de los intereses y fines (o preferencias) de las personas. El concepto de *acción recíproca* (los individuos están vinculados por influencias y determinaciones recíprocas que se dan entre ellos -instintos y fines), tan desarrollado en la sociología, busca explicar lo que posteriormente se ha denominado como *propiedades emergentes*.

ideal normativo del *auto gobierno del pueblo* (*rule of the people*¹²) (Warren, 2017; Przeworski, 2010). Es importante recordar que este ideal normativo no fue importado de la antigua Grecia a la actualidad, sino que fue se fue desarrollando en forma gradual (Przeworski, 2010). Tanto la teoría, las instituciones y prácticas democráticas “no solo son el legado del gobierno popular de las ciudades-Estados antiguas, sino que deriva además de otras experiencias históricas, tanto evolucionarias como revolucionarias [que] conforman una amalgama no siempre coherente de elementos” (Dahl, 1993:21).

Una *concepción del auto gobierno* es aquella que considera al pueblo como soberano, habilitado a autogobernarse y que posee todos los recursos e instituciones necesarios para ello (Dahl, 1993:21). Se basa en el supuesto de que, “todos tienen la misma preferencia por el orden legal bajo el cual todos quieren vivir” (Przeworski, 2010: 74) y que las personas son libres, porque cuando el pueblo gobierna nadie obedece más que así mismo (Przeworski, 2010).

El problema es que este *supuesto de homogeneidad* hace al ideal clásico del auto gobierno *incoherente e inviable* (Przeworski, 2010) y se ha cuestionado por cierta literatura¹³ que nadie ni ningún órgano [cuerpo] puede representar la voluntad del pueblo (Przeworski, 2010). Por lo tanto, un gran tema en la literatura sobre teoría democrática y teoría política es la discusión de la posibilidad de implementar un *supuesto de homogeneidad* mediante instituciones representativas, ya que en un momento determinado sólo gobiernan algunas personas (Przeworski, 2010: 67).

Dado que *el pueblo* en singular no puede actuar (Rosanvallon, 2009) según la idea clásica, sino que es gobernado por otros¹⁴, hay que ofrecer soluciones para rescatar el ideal del *auto gobierno del pueblo*, es decir para una *participación efectiva en el gobierno*, por parte de todas las personas miembros de la comunidad política (*el pueblo como sujeto político*).

Hans Kelsen ofreció una solución: un compromiso entre las partes, “una transacción entre los partidos” (Przeworski, 2010:69). Es en el compromiso entre las personas líderes de los partidos, sujeto a

¹² La frase empleada por Warren (2012; 2017) es *rule of the people* y por Przeworski (2010) es *self-government of the people*, para efectos de traducción al español se utiliza *autogobierno del pueblo*. El ideal normativo del *auto gobierno del pueblo* etimológicamente significa: democracia -demokratia =demos (pueblo) + kraiten (gobierno) (Przeworski, 2010: 42-43). Es decir, *gobierno del pueblo*.

¹³ Autores como H. Kelsen y A. Downs -citados por Przeworski, 2010-, J. Schumpeter (1996) [1942], N. Bobbio (1985), R. Dahl (1989; 1993) y P. Rosanvallon (2009).

¹⁴ “El principio de que el pueblo, en singular, se gobierna a sí mismo no se traduce fácilmente en un sistema institucional en el que las personas -en plural- se gobiernan a sí mismas” (Przeworski, 2010: 48).

la ratificación periódica por los votantes, como Kelsen o Bobbio rescatan la concepción clásica del autogobierno (Przeworski, 2010:69).

Desde estas perspectivas teóricas, *autogobierno* significa el *gobierno de los partidos en el parlamento* (Przeworski, 2010:70), es una “transacción entre líderes de partidos, sujeta ratificación periódica por los votantes” (Przeworski, 2010:70). Lo que persiguen los partidos políticos no es ningún bien común, sino compromisos entre intereses en conflicto (Przeworski, 2010:70). Y dentro de este esquema, “la especificidad de la democracia se reduce al requisito de que de esas transacciones sean avaladas de vez en cuando por los votantes” (Przeworski, 2010:71).

Esta concepción regresa al problema de concebir a la democracia bajo el adjetivo de *procedimental* como *mecanismo mayoritario para la toma colectiva de decisiones* y a la cuestión de si se dan respuestas diferentes al mismo problema (por ejemplo la legitimidad del poder político), o si se dan las mismas respuestas (votaciones y elecciones) a diferentes problemas democráticos. El enfoque teórico de Mark E. Warren (2017), desarrollado en los siguientes párrafos da pistas para superar esta contraposición de modelos, señalada en párrafos previos.

Quinto bloque. El sujeto de la democracia – *el pueblo*- es indeterminado. Al respecto, surge la cuestión de si hace referencia a la totalidad de la sociedad o solamente una subdivisión de la misma. Parece ser que *el pueblo* no es auto evidente ni determinado, porque existen muchas categorías posibles de *pueblo* (Rosanvallon, 2014: 117).

La noción más común es el *pueblo numérico* del sufragio universal, representado por la mayoría y el *pueblo primario* de las Constituciones, pero también está la categoría del *pueblo social*, representado por todas las formas de discurso y acción colectiva que toman forma en la sociedad. Y “en cada caso no son los mismos procedimientos que permiten su representación y su autoexpresión” (Rosanvallon, 2014: 117-118). Al menos, es útil distinguir dos papeles del *pueblo*, como *sujeto político- pueblo social*¹⁵- y como *fuerza de autorización para gobernar*, el *pueblo numérico o elector* (Przeworski, 2010:254; Rosanvallon, 2009; 2011).

¹⁵ Por lo tanto, el término *pueblo* ha perdido su conexión con la noción numérica monolítica de la mayoría. Por el contrario, “*el pueblo* a menudo se conceptualiza hoy en día en términos de minorías, ya que en la era de la singularidad es como minorías que lo social se manifiesta. El pueblo invisible no es una construcción numérica sino un hecho social, constituido por un rango de historias, situaciones y posiciones. El *pueblo* existe como narrativa, una colección de historias, en lugar de un bloque de votación fijo” (Rosanvallon, 2009: 114-115).

Sexto elemento. Los *sistemas políticos* para ser caracterizados como *democráticos*, es decir que cumplan con el ideal normativo del *autogobierno* (rule of the people) deben responder a la siguiente cuestión: ¿qué debería lograr un sistema político para contar como *democrático*? Es decir, ¿cuáles problemas - y cómo- se deben resolver en el *sistema político* para que sea *democrático*, i.e. para que responda al *ideal del autogobierno del pueblo* en sociedades heterogéneas y pluralistas?

La respuesta a las preguntas planteadas en el párrafo previo es que el *sistema político democrático* debe cumplir ciertas *condiciones necesarias*¹⁶ o resolver tres problemas claves. Estos son: *Empoderar la inclusión* (empowered inclusion), *Comunicación y formación de agenda y voluntades colectivas* (collective agenda and will formation) y *Toma de decisiones colectivas* (collective decision making)¹⁷. Lo aquí planteado se encuentra en el plano *ideal regulativo o normativo* de la teoría democrática. En la realidad los sistemas políticos que reivindican o buscan reivindicar a la democracia se alejan o se acercan más al *ideal normativo*¹⁸. Se explican estas condiciones a continuación:

1. Empoderar la inclusión

Esta primera condición o problema a resolver consiste en la idea de que las personas potencialmente afectadas por decisiones colectivas tengan la oportunidad de incidir sobre dichas decisiones (Warren, 2012; 2017). Dado que el *ideal normativo democrático* es el *auto gobierno del pueblo* (definido en párrafos previos) las personas afectadas por una decisión colectiva deben incluirse en la decisión.

Para lograr la inserción de aquellos que tienen demandas de inclusión, estos deben tener poderes mediante los cuales puedan exigir y hacer cumplir sus inclusiones. Esto se logra mediante instituciones, organizaciones y prácticas *democráticas*, estas son las que permiten a aquellos que están potencialmente afectados por las decisiones colectivas tener oportunidades para influir en estas decisiones (Warren, 2017).

La clave es que la *inclusión* sea *empoderada*, en referencia a que las personas – potencialmente afectada por las decisiones – tengan diversas vías para expresar su voz (Warren, 2017; Lacey, 2019) y para esto aquellos que tienen derechos de inclusión deberían tener los mismos derechos a votar, hablar,

¹⁶ Esta es una conceptualización gradual, es decir, no dicotómica, ya que “como un asunto empírico, por supuesto [...] los sistemas políticos pueden funcionar [o son] más o menos democráticamente” (Warren, 2017:43).

¹⁷ ¿Por qué estas y no otras?, se cuestiona Warren (2017), a lo que el mismo responde, que estas son las *funciones [condiciones]* que mejor describen la relación entre la agencia individual y colectiva y que establecen a la democracia como *autogobierno* (rule of the people) (Warren, 2017:43).

¹⁸ Ver nota al pie 3 sobre el concepto de ideal regulativo.

organizarse, así como a protecciones iguales –jurídicamente reconocidas– que les permitan a los individuos usar estos poderes (Warren, 2017). Es decir, “la igualdad de participación [*igualdad política*] es imprescindible para la democracia” (Campos, 2018:23).

En esta primera condición se parte del supuesto de que las personas miembros de una comunidad política son iguales –*igualdad política*– en la toma de decisiones colectivas¹⁹. Para que una comunidad política se gobierne así misma todos los afectados por esa decisión participaron o tienen *la oportunidad efectivamente igual* de participar en el procedimiento de toma de decisión, en pie de igualdad²⁰ (Przeworski, 2010: 122, Linares, 2017), ya que no hay diferencia esencial de condición entre los miembros de la colectividad, es normal que la soberanía corresponda al conjunto de individuos.

Afectar o influir en la toma de decisiones en los asuntos públicos puede variar en dos dimensiones: de ser *ejercitada directamente a representativa*, ya que el ideal del auto gobierno en las sociedades “no significa necesariamente que todos estén involucrados [directamente] en la toma de decisiones colectivas, esta es una imagen imposible de la democracia en las circunstancias contemporáneas” (Warren, 2011: 379).

La ciudadanía *influye directamente en las decisiones* cuando cada uno de los participantes tiene el *poder de ejercer la misma influencia* en la toma de decisiones colectivas [y] cada uno de los participantes tiene poder de *influencia efectiva* en las decisiones colectivas (Przeworski, 2010: 49), por ejemplo al votar en referéndums o al recolectar firmas. Y se *ejerce influencia representativa*, al votar o escoger a representantes, v.g., para conformar una Asamblea Constituyente o un parlamento, “o se unen a organizaciones que presionan, protestan, demandan, deliberan o ejercen influencia en su nombre” (Warren, 2011: 379).

Sin embargo, no se debe negar el hecho de que persiste el riesgo que los empoderamientos estén manipulados, en un contexto, por ejemplo en el que las personas y grupos (élites) puedan comprar las

¹⁹ Esta idea, tan elemental como revolucionaria, se basa en la creencia según la cual todas las personas nacen libres e iguales y por ende merecen igual consideración y respeto, ya que tienen la misma capacidad moral para determinar cuál modo de vida se prefiere seguir (idea antiperfeccionista) (Gargarella, 2002; 2005; 2009). Revolucionaria ya que históricamente representaba una pugna contra la justificación de someter a algún poder a las personas aludiendo a la idea de que algún dios así lo disponía, o sosteniendo que la persona ‘común’ no podía reconocer cuáles eran sus propios intereses, ni menos todavía los de su comunidad (Gargarella, 2002: 97).

²⁰ No se hace referencia a una igualdad social o económica. Sin embargo, la igualdad política si se ve afectada por la desigualdad económica, es decir, por una desigualdad de oportunidades efectiva y de algunas condiciones materiales e intelectuales mínimas (Przeworski, 2010: 122). Asimismo, “para que la influencia política sea igual en una sociedad desigual, la desigualdad de condiciones no puede transformarse en desigualdad de influencia” (Przeworski, 2010: 122).

voces y esto puede socavar la democracia (Warren, 2017). Debido a lo cual, las otras dos condiciones o problemas a resolver, explicadas a continuación, son necesarias.

2. Comunicación y formación de agendas y voluntades colectivas (collective will formation)

La segunda condición o problema a resolver consiste en que una vez quienes deberían tener *poder* y *voz* para la toma de decisiones que definen asuntos públicos, tienen un lugar en la mesa, sean capaces de comprender y articular sus intereses y valores y tener suficiente información para construir *agendas y voluntades colectivas* (Warren, 2011; 2017). Para Warren (2011; 2017) la *legitimidad de las decisiones* se basa –en parte– en la *inclusión* y en la *deliberación pública*, ya que considera que las democracias son inherentemente públicas: los afectados por las decisiones conocen (o debería poder conocer) las reglas, los motivos y las decisiones (Warren, 2011:381). Es decir, que las razones sean públicas.

Para lograr lo anterior son necesarias la *deliberación*, *el debate* y la *negociación* (Warren, 2017: 43), que incrementan “el flujo de ideas e información, permite la separación de buenos argumentos de malos y facilita la formación de un consenso sobre los mejores resultados para problemas como el de creación constitucional” (Eisenstadt et al., 2017: 3). Por lo cual, se debe “entrar en relaciones de comprensión [comunicarse entre sí] con los demás, de modo que puedan identificar y comprender sus preferencias y relacionarlas con los demás” (Warren, 2017:43).

La vida democrática depende de la existencia de un *esfera pública*²¹, *foro abierto*, *espacios abiertos e inclusivos*, *arena de intervención de distintos actores* (Alexander, 2006; Peruzzotti, 2008). Son espacios donde se debaten cuestiones de gran importancia, antes que sean decididos y ciertos problemas y prioridades sociales se articulan inicialmente y se transmiten a otros actores o espacios de toma de decisión, es “donde diversos grupos desafían discursivamente las identidades, discursos, y prácticas tanto de las instituciones políticas como sociales dominantes” (Peruzzotti, 2008:20) y “ayuda a la generación

²¹ Similar es la noción de *esfera civil*. La ‘esfera civil’ o ‘sociedad civil’, constituye una idealización o mecanismo analítico para explicar *cierto tipo de relaciones sociales*, caracterizadas por la solidaridad. Constituye una red de relaciones sociales con propiedades específicas, siendo la principal la solidaridad entre los miembros de cada grupo y entre distintos grupos, pero no definida estrechamente ni de una manera comunitaria y particularista, sino en términos universalistas (Alexander, 2006). *Solidaridad* es el sentimiento de conexión con *cada miembro* de esa comunidad, que trasciende compromisos particulares, lealtades estrechas e intereses particulares (Alexander, 2006: 43). Mas no necesariamente implica que sea algo bueno para las democracias, ya que una sociedad civil fuerte tiene el riesgo de conducir a la fragmentación de los grupos, de las asociaciones que forman parte de ella. Esto lo vio A. de Tocqueville al teorizar sobre la importancia las asociaciones civiles y políticas (Tocqueville, 2018; Warren, 2001). No siempre se va a estar de acuerdo en cuestiones sustantivas de identidad y opinión, sin embargo, al menos sí se debería estar de acuerdo en las reglas a través de las cuales se llevará a cabo el debate público y el conflicto.

de debate público y a la renovación del acervo de prácticas democráticas que muy a menudo se limitan a los partidos políticos” (Avritzer, 2012: 2). A su vez, “nuestras preferencias, cuando se sitúan en el espacio público, influyen en cómo se gobierna, aun cuando hayamos quedado en minoría” (Linares, 2017: 54).

Dada la heterogeneidad de preferencias es importante mejorar la calidad del debate público y que se escuchen todas las voces y que las opiniones dominantes no oculten las contribuciones más silenciosas y reflexivas (Rosanvallon, 2009: 198). En este sentido, “la preocupación por el avance de la *razón pública* es, por lo tanto, una clave para el progreso democrático” (Rosanvallon, 2009: 198).

No obstante, un factor de riesgo es la desigualdad de recursos– desequilibrios de poder - entre las distintas organizaciones y personas, no todas tienen el mismo poder para promover la deliberación pública, ya que “aquellos con mayores recursos, por ejemplo, asociaciones que persiguen intereses comerciales, pueden representar mejor sus intereses y, por lo tanto, las políticas siguen siendo parciales hacia estos grupos ya dominantes” (Elstub, 2008:132).

Asimismo, “la mera decisión de incorporarse a una discusión racional no asegura que las transacciones serán de hecho conducidas racionalmente; ello depende en gran medida de la estructura y el marco de los procedimientos” (Elster, 2007:114). Por ello, la importancia del detalle en el diseño institucional y constitucional y en los procedimientos de toma de decisiones.

3. Toma de decisiones colectivas

Además de la igualdad, una inclusión empoderada da margen para que las personas sean libres de escoger entre distintas alternativas y tomar decisiones. Esta tercera condición o problema a resolver, versa sobre la cuestión de la constitución del colectivo -el pueblo- en uno o varios agentes colectivos con capacidad para actuar, tomar e imponer decisiones *vinculantes*, ya que sin agencia colectiva la democracia no puede existir (Warren, 2012:10). Evidentemente conlleva un elemento coercitivo, i.e., que las decisiones sean *vinculantes*, en un marco de desacuerdos, “se puede discutir por un tiempo, pero luego hay que tomar una decisión, incluso aunque persistan opiniones fuertemente encontradas” (Elster, 2007: 113).

Las decisiones conducen a acciones colectivas, las cuales requieren que sean vinculantes, por ejemplo, que todos están sujetos a la decisión, estén o no de acuerdo con esta. Por ello, es importante que

el *proceso sea legítimo*, esto es la “capacidad de un sistema político y jurídico de generar respaldo para la implementación de las leyes y políticas, incluso por parte de aquellos que se opusieron a estas por razones sustanciales, es decir por parte de aquellos que estaban en desacuerdo con el contenido de estas” (Waldron, 2018: 16).

Empero, arraigar a la práctica institucional de las elecciones la legitimidad democrática -lo que Rosanvallon (2009) llamó *legitimidad de establecimiento*- es problemático. Las prácticas democráticas de votar – elecciones– lleva al nombramiento de aquellos que gobernarán y el gobierno está autorizado por el proceso de elección para gobernar. Sin embargo, el problema de un poder es que debe continuar ejerciendo su capacidad de gobernar a lo largo del tiempo (Rosanvallon, 2009; 2014). Siendo la legitimidad aquello que transforma, en cierto modo, la autorización inicial de poder en algo que tiene el potencial de permanencia, que provenga solo del mecanismo de elecciones, cada ciertos años, ha tendido a perder esa *sensación de permanencia* (Rosanvallon, 2009; 2014). Las democracias se están convirtiendo en regímenes que deben ser capaces de enfrentar el desafío de hacer que sus decisiones sean permanentes²² (Rosanvallon, 2009; 2014).

Es importante aclarar que la legitimidad del sufragio universal proporciona respuesta definitiva -en un momento determinado- a la pregunta de en qué lado está la mayoría, poniendo un final temporal a innumerables disputas (Rosanvallon, 2009: 197). Esta función agregativa de las elecciones está en el corazón y en el “centro de la vida democrática (Rosanvallon, 2009: 197), se reduce la diversidad (preferencias, intereses, etc.) mas no la desaparece y las elecciones no pueden eliminarla por mucho tiempo (Rosanvallon, 2009: 197).

Debido a lo anterior, en las sociedades complejas el sistema político *democrático* es aquel que presente múltiples *medios o instituciones* que las personas puedan usar –individualmente o en colectivo- para afectar y controlar las decisiones colectivas, como la votación, pero no se reduce a esta práctica democrática, sino también asociarse, expresarse, la organización, la promoción y la creación de redes, la negociación, el debate y la deliberación, que pueden ocurrir en múltiples puntos en los procesos de toma de decisiones (Warren, 2011; 2012; 2017).

²² Por eso, *la legitimidad es una institución invisible* (Rosanvallon, 2009) que desempeña un papel importante en la sociedad y no debe confundirse con el régimen de autorización sobre los gobernados, creado por elección (Rosanvallon, 2014: 120).

La teoría expuesta –previamente- que establece estas *tres condiciones necesarias* o problemas que debe resolver un sistema político para que la propiedad *democracia* se predique, se sintetiza en la siguiente Tabla N.1. Para mantener la legitimidad y efectividad de los mecanismos actuales de autogobierno, el sistema político democrático debe *incluir a las personas*, esto es, que ellas puedan comunicar sus intereses y sus valores al mismo sistema político (avenidas o medios para expresar su voz), transformar estas voces, intereses y valores en *voluntad colectiva o agenda colectiva y tomar decisiones colectivas*, “es decir a generar oportunidades y vías para la acción colectiva; y simultáneamente, a darle a los individuos autonomía suficiente para participar y para decidir” (Lissidini, 2011:33). Y así las demandas de inclusión se pueden convertir, a través de discusiones y deliberaciones en la esfera pública y foro abierto, en agendas colectivas, formar demandas coherentes y posiciones políticas (Lacey, 2019), tomar decisiones y algunas ser vinculantes (Warren, 2012, 2017).

Para que estas tres condiciones necesarias se den o se resuelvan estos problemas se requieren estructuras administrativas-estatales, estructuras judiciales que funcionen, así como el control efectivo del Estado (gobiernos) sobre los medios de violencia (Warren, 2017:44) e instituciones básicas: las leyes, estructuras estables, formas de gobierno, que proporcionan un marco de apoyo para el funcionamiento democrático (Ginsburg y Huq, 2018: 8). Asimismo, los derechos de libertad de expresión y asociación²³ y un *estado de derecho (rule of law)*, suficientes para permitir el compromiso democrático sin miedo ni coerción (Ginsburg y Huq, 2018: 10).

En el diseño institucional este *enfoque sobre la democracia* desarrollado por Mark E. Warren (2017; 2012) se visualiza en el conjunto de *normas, disposiciones, mecanismos y oportunidades* que tiene la comunidad política para la identificación de intereses comunes, expresar opiniones, asociarse libremente, intervenir en los asuntos públicos, elegir y ser electa y mecanismos para adoptar decisiones políticas legítimas, en contextos de diferencia y desacuerdo; siendo una de estas normas formales clave los textos normativos denominados *Constituciones* y los MPC incluidos en ellas.

²³ Estos derechos de expresión, reunión y asociación no agotan la lista de derechos necesarios para el proceso democrático. “Más bien, proporcionan un conjunto esencial de derechos necesarios para una competencia democrática significativa” (Ginsburg y Huq, 2018: 11).

Tabla N.1: Teoría demandante y robusta de democracia²⁴

Ideal normativo: auto gobierno del pueblo	
Tres condiciones normativas necesarias: problemas que se deben resolver²⁵	
Sistema político democrático	<p style="text-align: center;"><i>¿Cómo los agentes individuales ganan influencia dentro de las colectividades?</i></p> <p>Acceso a vías potenciales de influencia directa o indirecta- representativa, para exigir y hacer cumplir la inclusión, expresarse y contar con iguales oportunidades para participar.</p> <p>Tener la oportunidad de influir y controlar las decisiones colectivas (procesos de redistribución del poder).</p> <p>Prácticas democráticas y capacidades de los individuos para lograrlo: poderes de hablar, votar, asociarse, representar y disentir.</p>
	<p style="text-align: center;"><i>¿Cómo entrar en relaciones de comprensión con los demás, de modo que puedan identificar y comprender sus preferencias y relacionar sus preferencias con los demás?</i></p> <p>Poder de establecimiento de agenda.</p> <p>Debate y discusión pública de ideas (prácticas deliberativas) en una <i>esfera pública</i> como un espacio de diálogo, para la comprensión informada de los asuntos públicos.</p> <p>Importancia de la calidad del debate público, dada la heterogeneidad de preferencias.</p> <p>Formar agendas y voluntades colectivas que reflejen los intereses, perspectivas, valores y demandas de las y los incluidos.</p> <p>Prácticas democráticas para lograrlo: asociarse argumentar, negociar, deliberar y representar V.g.: abriendo oportunidades para introducir temas en la agenda pública.</p>
	<p style="text-align: center;"><i>¿Cuándo la colectividad tiene la capacidad de tomar e imponer decisiones vinculantes sobre ellos mismos?</i></p> <p>La medida en que las personas se constituyen como un agente colectivo (empoderamiento colectivo) capaz de hacer cosas juntas y tomar decisiones vinculantes.</p> <p>Pueblo = agente colectivo. Lograr la agencia colectiva, a través de las cuales las personas se proveen bienes colectivos.</p> <p>Prácticas democrática para lograrlo: elecciones y votar (sufragio universal), prácticas de representación</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Warren 2011; 2012; 2017, Linares 2017 y Lacey, 2019.

Las *Constituciones* tienen el *efecto potencial de generar la inclusión política*, con la “creación de una serie de novedosos mecanismos de participación no electoral (muchos de ellos directos)” (Bejarano, y Segura, 2013:40), donde se ven reflejadas ciertas prácticas democráticas, como deliberar y votar. Estos mecanismos de participación ciudadana institucionalizados en los textos constitucionales, “buscan abrir

²⁴ Mark. E Warren (2012; 2017) denomina a su enfoque: *A Problem-Based Approach to Democratic Systems*.

²⁵ Como cuestión empírica “cada una de estas funciones [condiciones o problemas a resolver] es continua en lugar de dicotómica: los sistemas políticos pueden funcionar de manera más o menos democrática” (Warren, 2017: 43).

²⁶ El ideal democrático o regulativo de Warren (2017; 2012) establece tres elementos, valores o principios rectores (él los pone en término de problemas que se deben resolver) que están conectados: la *igualdad política*, *conocimiento y deliberación pública* y *libertad de elección*. Sebastián Linares (2017) en su obra *Democracia participativa epistémica* propone una teoría democrática similar señalando que tres elementos: la *igual dignidad y respeto*, *el conocimiento y libertad de elección*, tienen una intrincada conexión. Para este autor ninguna teoría de la democracia puede hacer recaer en un solo principio último la base moral de la legitimidad de las leyes (Linares, 2017:36).

espacios para que los ciudadanos ejerzan una *influencia más directa* sobre la toma de decisiones; entre ellos se cuentan la iniciativa legislativa, el cabildo abierto, además de una diversa gama de consultas, referendos y plebiscitos” (Bejarano, y Segura, 2013:40).

En las últimas décadas se registra una demanda creciente por mecanismos de participación ciudadana en la política, más allá del acto formal de autorización electoral (Rosanvallon, 2009). Se arguye tener la oportunidad de afectar las decisiones colectivas, es decir *capacidad y oportunidades de influencia y/o intervención*, en la definición de los asuntos públicos (Schneider y Welp, 2015; 2011).

Entre estos mecanismos se encuentran los de participación ciudadana para el cambio constitucional, cuya expansión en América Latina será explicada en el siguiente capítulo.

CAPITULO II. LA EXPANSIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

En el capítulo previo se establecieron los criterios de distinción para determinar cuándo se puede predicar como *democrático* a un sistema político, conforme a la teoría democrática de Mark E Warren (2012; 2017). Como se indicó, *empoderar la inclusión*, *la formación de voluntad y agenda*, *colectivas* y *la toma de decisiones vinculantes, en colectivo*, son las tres condiciones necesarias o problemas que se necesita resolver (siempre se habla de grados) para predicar el *auto gobierno del pueblo*, es decir que un *sistema político es democrático*.

La utilidad del enfoque de la democracia desarrollado en el capítulo previo es que permite diferenciar entre el *ideal regulativo de democracia* de sus instituciones típicas —por ejemplo, elecciones, el acto de votar o foros deliberativos y demás dispositivos, mecanismos y prácticas que forman parte de un sistema político y contribuyen a predicar que este es democrático. Lo que permite analizar arreglos institucionales específicos y sus potenciales efectos democráticos, como los MPC-CC.

Ahora bien, el *enfoque ideal normativo o regulativo*²⁷ sobre la democracia, desarrollado en el primer capítulo, considera que todas aquellas personas potencialmente afectadas por decisiones colectivas tienen o deberían tener la *oportunidad de afectar estas decisiones* (Warren, 2017) y así predicar como *democrático* al sistema político en cuestión. Por lo cual, las instituciones, organizaciones y prácticas que *empoderaren la inclusión, fomenten y promuevan la voluntad o agenda, colectivas* y *la toma de decisiones colectivas* – en algún grado- son las que tendrán mayores efectos democráticos. Es decir, aquellas que permitan a aquellos que están potencialmente afectados por decisiones colectivas tener *capacidades y oportunidades de influir* en estas decisiones, es decir en la definición de los asuntos públicos.

Justamente, ciertas prácticas democráticas están relacionadas con el cumplimiento de estas condiciones, como la asociación, representación, deliberación y votación, entre otras. A su vez, en los mecanismos de participación ciudadana se encuentran muchas de estas prácticas. Estos MPC buscan ampliar las oportunidades y hacen posible la influencia e intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, es decir en las decisiones públicas (Negretto, 2013; Campos Zamora, 2018, Schneider y Welp,

²⁷ En referencia a un horizonte normativo - estado de cosas- hacia el que se debe tender ya que se evalúa como deseable o correcto (Martí, 2006).

2015; Welp, 2016a). Ejemplo de lo anterior son MPC como la iniciativa legislativa popular o iniciativa de agenda, la consulta popular o referéndum, la audiencia pública, el presupuesto participativo, los consejos consultivos, los jurados ciudadanos, los mini- públicos, la revocatoria de mandato, entre otros.

Un subconjunto de estos mecanismos de participación ciudadana son los empleados para el cambio constitucional (MPC-CC). Estos están institucionalizados en el texto constitucional, ya que en la práctica jurídica, los textos constitucionales suelen regular su propio proceso de reforma, y en algunos casos incluyen y habilitan la participación ciudadana, por medio de MPC como los referéndum o consultas populares, consultas públicas, conferencias nacionales, diálogos ciudadanos, iniciativa de agenda o iniciativa legislativa popular, entre otros, con la finalidad de que la ciudadanía participe de alguna forma, en alguna etapa del proceso de cambio constitucional.

Continuando con el avance de los objetivos, en este capítulo se desarrollará de manera exploratoria las condiciones y contextualización de la expansión y constitucionalización de estos mecanismos de participación ciudadana con énfasis en los utilizados para el cambio constitucional, en la región de América Latina.

Los orígenes de los mecanismos de participación ciudadana o popular “se vinculan históricamente a momentos fundamentales o a situaciones de crisis en las que los ciudadanos comenzaron a cuestionar la legitimidad de las instituciones representativas, como los congresos y los partidos políticos” (Negretto, 2013:4-5) y América Latina no es la excepción (Lissidini, 2015).

Las deficiencias percibidas de la representación democrática y el descrédito de los partidos políticos, pérdida de confianza en la democracia como sistema político y en sus instituciones claves, impulsaron -en parte- la institucionalización de prácticas democráticas de participación ciudadana en la región. Por ello, América Latina es un campo importante de estudio para examinar el por qué este incremento de MPC.

La principal situación que explica la expansión de MPC fue que a partir de 1980 e incrementado en 1990 e inicios del milenio se dieron *momentos de creación y cambio constitucional* en un *clima de déficit democrático*. Gran parte de estas reformas o reemplazos constitucionales -de las dos últimas décadas- trajeron aparejadas cambios importantes en los mecanismos de participación ciudadana al incorporarlos en el propio texto constitucional (Lissidini, 2015; 2011; Negretto, 2013; Uprimny, 2011).

Esta es una situación clave para explicar la expansión del tipo de mecanismos a investigar y será analizada a continuación.

1. Condiciones de constitucionalización de los Mecanismos de Participación Ciudadana

Las Constituciones “son acuerdos políticos que varían ampliamente en su nivel de inclusión de los miembros de la comunidad política” (Elkins et.al., 2009:66), por ello tienen el potencial de expandir el acceso de todos a la arena política, “al crear los canales, mecanismos e instituciones a través de los cuales diversos sectores sociales pueden expresar y hacer visibles sus demandas, además de participar de manera activa en la toma de decisiones” (Bejarano, y Segura, 2013:39). Por lo cual, entre sus funciones (serán analizadas en el siguiente capítulo) está que *institucionalizan la inclusión política*, al contener *reglas formales sobre la participación y representación política* (Bejarano, y Segura, 2013).

Debido a su importancia dentro del diseño institucional, se espera que su cambio sea poco recurrente, costoso e incierto (*rigidez constitucional*). No obstante, a partir de 1978 todos los países latinoamericanos han *reemplazado o enmendado su Constitución*²⁸ (Negretto, 2015a; Elkins et al., 2009; Bejarano y Segura, 2004; 2013; Gargarella, 2014). Y “en muchos casos introduciendo cambios con profundos efectos en el funcionamiento de la democracia” (Negretto, 2015a: 290), como en Nicaragua en 1987 (Walker y Williams, 2010), Brasil en 1988, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, Perú en 1993, Argentina en 1994, Venezuela en 1999, Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009. A su vez, varios países introdujeron en sus textos enmiendas constitucionales importantes, como Costa Rica, Panamá, Chile, y México (Gargarella, 2011: 87).

A inicios del siglo pasado en la región Latinoamericana solo Uruguay regulaba una intervención directa de la ciudadanía por medio de un mecanismo activado por ella misma -vía reunión de firmas, entre otros requisitos (Soto y Welp, 2017). Esta situación varía al finalizar la década de los años 80 del

²⁸En la discusión teórico-jurídica, cuando se habla de *refundación*, se alude a fundar un nuevo ordenamiento jurídico (esto es así entendido por gran parte de la teoría general del derecho). La concepción estándar ius-positivista, al menos desde Hans Kelsen, es que la fundación constitucional de un nuevo ordenamiento jurídico es realizada siempre por un poder *extra ordinem*, o que no fue autorizado por otras normas más fundamentales anteriores para realizar dicha creación normativa. Consecuentemente, todo conjunto de normas que se encuentran en el vértice de la “pirámide normativa” -siguiendo la famosa metáfora kelseniana- que ha sido creada por una autoridad que no es competente de acuerdo con normas previas o que no siguió los procedimientos de creación normativa establecidos por normas previas, es una primera Constitución. Empero, este sentido de *refundación* es políticamente neutral y por ende, no distingue aspectos importantes, que interesan en este trabajo, por lo cual esta noción de refundación constitucional no será la empleada. En cambio, se utiliza una *noción de refundación*, donde se enfatiza que es un proceso que introduce alteraciones a la estructura básica del Estado, al orden político, a la estabilidad del gobierno, la efectividad en la toma de decisiones o una mayor inclusión y participación ciudadana (Negretto, 2015a).

siglo pasado, siendo casos ejemplares el proceso de creación constitucional y la Constitución en Brasil (1988) y en Colombia (1991). Este último caso fue mucho más lejos en su texto constitucional, “al incorporar la regulación de numerosos mecanismos de participación local y nacional, entre ellos mecanismos de democracia directa activables por reunión de firmas” (Soto y Welp, 2017: 62).

Asimismo en Perú (1993), Venezuela (1999) y a inicios de siglo, Costa Rica (2003), Panamá (2004), y posteriormente México (2012) vía enmienda, y Ecuador (2008) y Bolivia (2009) vía reemplazo o refundación, se han incluido en las constituciones MPC, esto es lo que algunos autores han llamado la *constitucionalización de la participación* (Soto y Welp, 2017: 62). En la actualidad son nueve los países que regulan el referéndum obligatorio para ratificar cambios constitucionales y solo dos países – Argentina y el Salvador - no habilitan en su texto constitucional, la participación ciudadana para el cambio de Constitución (ver Tabla N. 3).

Es importante señalar que la *creación o cambio constitucional es un proceso eminentemente político*, ya que “la ingeniería institucional puede introducir cambios fundamentales en la vida política de una nación” (Bejarano, y Segura, 2013: 25). En el caso de los *procesos de cambio constitucional de reemplazo total del texto*, la redacción de una Constitución “cumple (como mínimo) con el propósito de legitimar el régimen que de allí surge” (Bejarano, y Segura, 2013: 25), debido a que el texto constitucional es el nivel más alto de legislación y requiere el mayor nivel posible de legitimación (Ginsburg et al., 2009: 206).

Los *procesos de reemplazo constitucional* tienen lugar en “contextos políticos caracterizados por la división entre grupos con visiones contradictorias acerca de la forma en que las diferentes instituciones les permiten promover sus intereses y valores de la mejor manera” (Bejarano, y Segura, 2013: 25), por lo cual la Constitución es creada cuando al menos un actor o una coalición de actores es capaz de acumular una mayoría lo suficientemente amplia para aprobarla (Negretto, 2015a).

El cambio constitucional puede tener fines distributivos, de poder y recursos y “por esta razón es el poder de imposición o de negociación de los reformadores lo que explica por qué ciertas instituciones son adoptadas y otras no” (Negretto, 2014: 501). Por lo anterior, los procesos de redactar Constituciones son como cualquier otro proceso político, “lleno de luchas entre los grupos de interés por el poder”

(Eisenstadt et al., 2017: 3) y en este respecto no hay una diferencia entre la política constitucional y la política ordinaria (Negretto, 2015a).

A su vez, el *proceso de creación constitucional* tiene el potencial de ser un momento de posible *expansión democrática* (Bejarano, y Segura, 2004; Ginsburg et al., 2009; Eisenstadt et al., 2017), ya que “abren la puerta a la participación de grupos sociales y políticos emergentes o que han sido previamente excluidos, así como a la discusión de asuntos que hasta entonces han estado ausentes del debate público (Bejarano, y Segura, 2013).

Como bien lo afirman en las investigaciones empíricas de Lissidini (2011; 2015) y Negretto (2013; 2017a) una característica específica de la expansión de la democracia directa en América Latina (gran parte de los MPC para cambiar la Constitución son mecanismos de democracia directa o MDD) está relacionada con el proceso mediante el cual se han institucionalizado, siendo la mayoría *procesos de reemplazo constitucional* con *Asambleas Constituyentes* (AC) como el órgano o cuerpo de elaboración o creación constitucional. Sumado a contextos donde la participación ciudadana fue “un mecanismo para movilizar apoyos y promover cambios que no pueden darse dentro del marco establecido” (Soto y Welp, 2017: 62) y eso explica – en parte- las características de su diseño (Negretto, 2013; 2015).

Lo anterior se ejemplifica, en la última ola de elaboración de Constituciones, en la región Andina – Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia. En estos países, sus procesos de cambio constitucional están caracterizados por intensos episodios de movilización social y participación política (Bejarano y Segura, 2004; 2013) y por el accionar de AC (Lissidini, 2015). Y son los que más incorporan MPC-CC, junto Uruguay, que es una excepción al incorporarlos desde inicios del siglo pasado (Lissidini, 2011; 2015); como se verá en el capítulo III (ver Tabla N.3).

Asimismo, la expansión de la institucionalización de la participación ciudadana se asocia a contextos de bajo desempeño económico, descontento popular y la creciente desconfianza en las instituciones representativas, influenciada en muchos casos por los escándalos de corrupción que involucran a estas instituciones, en particular al Congreso (Negretto, 2013: 7). Es decir, la constitucionalización de los MPC se relaciona a crisis de legitimidad, erosión del vínculo entre ciudadanía y representantes y a un “abismo entre los ciudadanos y el sistema político” (Cameron et al., 2013), i.e., *déficit democrático*.

Por *déficit democrático* se hace referencia a la conceptualización propuesta y desarrollada por Pippa Norris (2011). Quien indica que hay a) una *demanda pública por democracia*: ciertas expectativas de la ciudadanía con respecto a la democracia –como sistema político- de generar o hacer algo, dada la adhesión de la ciudadanía a valores democráticos, y una b) *Oferta percibida de democracia*: nivel de satisfacción con respecto a esas expectativas o aspiraciones. Y que cuando la demanda y la oferta no está en equilibrio, es decir hay un alto nivel de insatisfacción con respecto a esas expectativas, se da una brecha entre a) y b), entre las expectativas de la ciudadanía y la satisfacción del cumplimiento de las expectativas democráticas (Norris, 2011), es decir un déficit democrático.

Una manera para comprender el fenómeno de *déficit democrático* es visualizar que se está en un momento en que la ciudadanía asume que le corresponde *tener voz* en los temas de interés público que le afectan directamente (Gargarella, s.f.)²⁹. Las expectativas o *demanda pública por democracia* son altas, por lo cual “la ciudadanía asume que tiene el derecho de tomar cartas en todos los asuntos que le interesan” (Gargarella, s.f.). Esta situación es lo que Roberto Gargarella denomina el *hecho de la democracia*, como un dato que marca la identidad de los tiempos actuales (Gargarella, s.f.). Por lo tanto, este *peso de nuestras demandas democráticas* (Gargarella, s.f.), sumado a la baja calidad de la *oferta percibida de democracia* tiene como corolario este *déficit democrático*.

Debido a lo anterior, el origen del *déficit democrático* se encuentra tanto en el desempeño de los gobiernos de turno y en que la ciudadanía tiene una cierta expectativa - el *hecho de la democracia* (Gargarella)- aquella asume que le corresponde tener voz, a su vez percibe (y en muchos casos los hechos lo comprueban) que la capacidad de respuesta y actuación de los gobiernos ante ciertos problemas ha sido baja (Warren, 2009).

Uno de los argumentos para modificar la Constitución proviene justamente de ese déficit y el intento por reducir la distancia entre ciudadanía y democracia (Negretto, 2013), los “bajos niveles de confianza en las instituciones representativas se correlacionan con una tendencia general de reformas (incluyendo la adopción de instrumentos que aumentan las oportunidades de participación ciudadana directa) aparentemente destinados a aplacar el descontento público” (Negretto, 2013: 12-13). Para el momento de la institucionalización de los MPC, de 1995 a 2010 de acuerdo a Latinobarómetro el 67.4%

²⁹ Extraído desde https://www.upf.edu/documents/6764143/93632110/PAPER_GARGARELLA.pdf/768bee76-6293-96be-fa39-9ce1ad3c976d

y el 75.9% de las personas encuestadas en 18 países de la región expresaron poca o ninguna confianza en el Congreso y los partidos políticos, respectivamente (Negretto, 2013:12).

Estos estudios que dan cuenta de la existencia del déficit democrático en estos momentos de creación y de cambio constitucional, pueden explicar la aparición de propuestas para reemplazar o enmendar la Constitución existente, sin embargo no explican por qué las reformas se adoptan en un momento determinado o porqué el contenido y la extensión de las reformas varía tanto entre países (Negretto, 2013; 2015a). Ya que a pesar del déficit democrático, no en todos los casos el descontento popular es suficiente para explicar las presiones a las reformas constitucionales y la institucionalización de MPC, debido a que los tipos de MPC institucionalizados y su diseño varían entre los textos constitucionales de la región.

Las investigaciones realizadas en esta línea llegan a conclusiones más matizadas (Lissidini, 2015; 2011; Bejarano y Segura, 2013, Negretto, 2013; 2015a, Massüger y Welp, 2013; Soto y Welp, 2017). Diversa literatura³⁰ que ha analizado los procesos de *cambio y creación constitucional* en América Latina concluye que muchos *reemplazos constitucionales*, que ocurrieron después de la tercer ola de democratización, tienen como resultado la *concentración del poder* (Gargarella, 2014; Negretto, 2015a; Corrales, 2018). Por ello, enfatizan mucho en el análisis de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo y las reglas electorales.

No obstante, a su vez es ahí —en esos procesos de reemplazo— en donde más se ha institucionalizado MPC, en muchos casos bajo formas de MDD (Lissidini, 2015; 2011; Negretto, 2013). Por lo cual, surge las siguientes interrogantes: ¿por qué se incorporan en los nuevos textos constitucionales estos MPC, que en muchos casos distribuyen poder (en lugar de concentrarlo) y amplían la inclusión política?, y ¿por qué las élites optarían por atar sus manos con una Constitución? (Eisenstadt et al., 2017).

Una respuesta a estas preguntas es que los procesos de cambio constitucional donde hay un *grado de participación ciudadana* en alguna de sus etapas (Etapa convocatoria o preliminar, Etapa de debate/negociación y Etapa de ratificación o aprobación) son más propensos a incorporar MPC, al

³⁰ Ver Elkins et.al., (2009), Bejarano y Segura (2013); (2004), Gargarella (2014), Negretto (2015a), Eisenstadt et al., (2017) y Corrales (2018).

tiempo que enaltecen derechos sociales (Samuels, 2006; Ginsburg et al., 2009 y Elkins et al., 2009; Eisenstadt et al., 2017).

Las explicaciones para esta asociación es que la identidad de los actores que participan en el proceso es primordial al tomar las decisiones con base en esos intereses (Ginsburg et al., 2009; Eisenstadt et al., 2017). Lo que se incluya en la agenda a negociar y en el texto constitucional depende del *grado de participación ciudadana* y del *grado de representación* de diversos actores, es decir los tipos de actores que estén presentes para impulsar y activar el proceso, durante el proceso de redacción y/o aprobación y a su vez, depende del tipo de cuerpo que delibere (la composición de un cuerpo deliberativo es tan importante para el resultado final como el número de miembros y las reglas de toma de decisión) (Bejarano y Segura, 2004; 2013; Negretto, 2017a; Eisenstadt et al., 2017). El proceso de elaboración de la Constitución constituye una unidad de análisis independiente, que tiene un impacto significativo en los resultados institucionales y políticos (Bejarano y Segura, 2004).

La lógica de este argumento previo puede extenderse a la constitucionalización de MPC incluidos los utilizados para el cambio constitucional. Elkins et al. (2009) argumentan que los procesos de elaboración de Constituciones en los que el *público tenía un rol de aprobación* (medido por Constituciones que implicaron en su proceso de creación la aprobación por referéndum) tienen más probabilidades de dar lugar a textos constitucionales que involucren al público en las decisiones políticas. Similares conclusiones llegan Eisenstadt et al. (2017), quienes argumentan y prueban que los niveles más altos de participación a lo largo del proceso de elaboración de la Constitución impactan positivamente en la democracia y que esa participación en la etapa más temprana del proceso es la que tiene mayor efecto.

En algunos casos, si bien el proceso de cambio constitucional se da dentro del accionar de Asambleas Constituyentes, las reformas constitucionales se impulsaron *desde arriba (top-down)*, donde “los principales promotores de la reforma fueron los partidos emergentes y los líderes políticos que buscaban generar apoyo para un nuevo movimiento político” (Negretto, 2013: 7). En estos países, los propios gobernantes o mandatarios fueron “quienes decidieron adoptar otros canales institucionales que habilitasen una mayor participación ciudadana en la discusión, acuerdo e implementación de las políticas públicas” (Eberhardt, 2014:84).

Un caso paradigmático -en la región- de lo dicho previamente se encuentra en Venezuela³¹. En este país “el telón de fondo del reemplazo constitucional era la desigualdad, la crisis económica, la corrupción y el descrédito de la política partidaria” (Soto y Welp, 2017:146), al igual que Colombia (1991), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) (Soto y Welp, 2017). Empero, el proceso de cambio constitucional se logró iniciar después de un cambio profundo en la distribución del poder político (Soto y Welp, 2017:150), cuando llegó Hugo Chávez (1999-2013) a la presidencia, quien en campaña³² prometía refundar la república (Bejarano y Segura, 2004: 224).

Una vez en la presidencia convoca a un *referéndum consultivo* para autorizar la convocatoria de una Asamblea Constituyente³³ (Soto y Welp, 2017:150). Después de que la convocatoria fue aprobada por un amplio margen (Eisenstadt et al., 2017:100), la AC fue elegida en julio de 1999 utilizando “una versión particular del sistema proporcional de miembros mixtos diseñado por el propio Chávez” (Segura y Bejarano, 2004: 225) y la coalición del presidente eligió el 94.5% de las personas miembros de la AC (Eisenstadt et al, 2017:100).

Asimismo, “el hecho de que la oposición desistiera de participar en cada una de las etapas de la discusión generó una abstención importante en el referéndum que aprobó el procedimiento de AC y su ratificación” (Soto y Welp, 2017: 121). Por lo cual, fue un proceso de cambio constitucional con *falta de pluralidad del debate*, v.g. solo diez representantes (de un total de 131) no fueron de la coalición de Presidente Hugo Chávez (Soto y Welp, 2017: 121). Y durante su operación fue una AC plenipotenciaria concentrando poderes legislativos, disolvió el congreso legislativo e intervino en el poder judicial (Massüger y Welp, 2013; Soto y Welp, 2017).

Después de este proceso, en el texto constitucional de 1999 se constitucionalizaron MPC-CC, por ejemplo MDD, sin embargo estos –en gran parte- “se inscriben en una lógica en la que, si bien se promueve la participación de los ciudadanos, dicha participación es impulsada y diseñada por el poder

³¹ Ver Bejarano y Segura (2004), Soto y Welp (2017), Massüger y Welp (2013) y Eisenstadt et al. (2017) ,para un desarrollo a profundidad de este proceso, sus causas , antecedentes y consecuencias.

³² “Durante su campaña, Chávez argumentó que Venezuela necesitaba una asamblea constituyente nacional para transformar radicalmente el estado y el régimen político, lo que llamó *refundar la república* (Bejarano y Segura, 2004: 224).

³³ “La Constitución de 1961 (art. 266 y ss.) establecía que su reforma debía ser conducida por el Congreso, mientras que al pueblo le correspondía la ratificación del nuevo texto por *referéndum*. La Corte declaró lícita la consulta popular sobre la convocatoria a una AC, pero no se pronunció sobre el procedimiento para convocar la constituyente, lo que sumado a la imprecisión de algunos pasajes llevo a amplios sectores de la sociedad a interpretar que la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) mediante referéndum era viable” (Soto y Welp, 2017:150).

ejecutivo” (Lissidini, 2011: 48); a diferencia de los MPC establecidos en los texto constitucionales de Colombia y en cierto grado Ecuador y Bolivia (Bejarano y Segura, 2013; 2004; Negretto, 2015a; Soto y Welp, 2017).

Otro caso distinto de constitucionalización de MPC-CC es Costa Rica. La Constitución actual es de 1949, producto del accionar de una AC y posterior a la revolución y guerra civil de 1948. Empero, la incorporación de MPC-CC se realizaron posteriormente vía procedimiento enmienda y aprobadas por el Congreso. De hecho, “es el segundo país en que se introdujo la AC [en el texto constitucional] en América Latina” (Soto y Welp, 2017:124).

Los hechos violentos de la última guerra civil de Costa Rica- Guerra del 48 o Revolución del 48- fueron entre marzo y mayo de 1948 y duraron alrededor de 44 días. El 8 de mayo de 1948 asumió el poder una junta de gobierno denominada la Junta Fundadora de la Segunda República, presidida por José Figueres Ferrer y estableció la vigencia de la Constitución de 1871 (la que estaba vigente antes de la revolución) y ese mismo año se convocaron a elecciones para una Asamblea Constituyente, este llamado a una AC no siguió los procedimientos de reformas previstos en la Constitución vigente (de 1871) (Soto y Welp, 2017:124)³⁴. Este órgano de creación constitucional inició sesiones el 15 de enero de 1949 y aprobó el 7 de noviembre de 1949 el texto constitucional (se conservó el modelo de la de 1871), junto a las reformas que se le hicieron, introdujo la abolición del ejército, mayores derechos políticos a las mujeres, el Tribunal Supremo de Elecciones como un cuarto poder y se adoptó el procedimiento de reformas parciales de la Constitución de 1871 (Sáenz Carbonell, 2016).

Sin embargo, si bien en su versión original el artículo 196 de la Constitución establece que para reformas totales se debe convocar a una Asamblea Constituyente, es hasta 1968, vía enmienda, que se establece el procedimiento y es hasta el año 2002, cuando el congreso modificó el procedimiento para reformar parcialmente la Constitución, que se incorporaron los restantes MPC-CC. Estos son la iniciativa legislativa o popular y el referéndum para leyes y reformas parciales de la Constitución (art. 105, 195). Debido a que la incorporación de MPC-CC, en el caso de Costa Rica, es por medio de una serie de reformas parciales, vía enmienda, surge la pregunta de cómo y por qué, a pesar de que estas reformas

³⁴Soto y Welp (2017) indican que es la de 1917, empero lo correcto es la de 1871. Esta última Constitución de 1871 estuvo en vigencia durante tres periodos: 1871-1876, 1882- 1917, 1919-1948, parcialmente en 1917 y 1948-1949 (Sáenz Carbonell, 2016:360).

constitucionales distribuyen poder, fueron adoptadas por actores políticos (i.e, partidos políticos en un congreso) “que se mostrarán en general reacios a defender mecanismos ampliados de democracia directa que puedan reducir su capacidad de incidencia en la arena política” (Welp, 2010: 28).

Estos son solo casos ejemplificadores – Venezuela y Costa Rica – de procesos distintos donde se constitucionalizaron MPC. Un estudio más profundo para indagar los orígenes de la constitucionalización de MPC, incluidos los empleados para el cambio constitucional, se debe hacer atendiendo a otras variables de la matriz política (Acuña y Chudnovsky, 2013), i.e., a “otros factores que expliquen esta apuesta” (Welp, 2010: 28), pero excede los objetivos de esta investigación.

En algunos casos de la región, la incorporación de MPC fue parte de un proceso de cambio constitucional de reemplazo o refundación del texto constitucional, vía el accionar de AC, impulsado por las élites políticas. Sin embargo, este *momento constitucional* está asociado con graves crisis políticas e institucionales, con fuertes demandas de inclusión por parte de “vastos grupos sociales y políticos, los indígenas, los campesinos, los ciudadanos de ascendencia africana, la izquierda, los trabajadores, los no católicos-cristianos, ex guerrilleros y pobres urbanos, entre otros; excluidos de la esfera pública” (Bejarano y Segura, 2004: 219); como lo son los casos de Colombia, Venezuela Ecuador y Bolivia (Bejarano y Segura, 2004; Welp, 2010).

A su vez, estos *momentos constitucionales* se dan como “un arma para dirimir conflictos entre poderes (los gobiernos regionales y el gobierno central, el Parlamento y el Poder Ejecutivo)” (Welp, 2010: 28), como se puede observar en el caso de Venezuela y en parte Bolivia (Welp, 2010). Y en otros países formaron parte de un “paquete de reformas, ocupando un lugar marginal y limitado, como en Argentina tras la Constitución de 1994 [o] como un paso más en el proceso de consolidación de las instituciones democráticas, como parece mostrar el caso uruguayo” (Welp, 2010: 28)

Una *variable que explica* la institucionalización de los MPC, incluidos los empleados para el cambio constitucional a futuro, es el tipo de proceso de cambio *constitucional en su modalidad de reemplazo*. El momento y modo de cambio y creación constitucional es importante para explicar las instituciones escogidas y sus efectos democráticos (Negretto, 2015a; Eisenstadt et al. 2017).

El origen de un cambio constitucional y de la incorporación de ciertas instituciones puede ser iniciado por presidentes y partidos con objetivos de naturaleza fundamentalmente redistributiva, como

“consolidar e incrementar sus ventajas electorales, adquirir mayor influencia sobre la elaboración de políticas legislativas, evitar que otros partidos obtengan puestos electivos, o bien reducir el margen de victoria de los partidos opositores” (Negretto, 2015a: 251). Sin embargo, también puede radicar en el deseo de “dar respuesta a una crisis de desempeño constitucional y a demandas populares de reforma”, en estos casos, “las consideraciones de eficiencia sobre el impacto de las instituciones en el funcionamiento general del sistema constitucional cobran mayor importancia e inducen a resultados que no podrían explicarse del todo mediante una teoría estratégica convencional de la elección constitucional” (Negretto, 2015a: 252). Y esto explica – en parte – las instituciones constitucionalizadas, como lo son los MPC (Negretto, 2015a; 2013).

El proceso de reemplazo constitucional explica en parte por qué algunos países incorporaran MPC. Empero a su vez, es importante quien impulsó la reforma y quién formó parte del cuerpo que negocia la misma, ya que esto influye en el diseño específico de los MPC, por ejemplo, el establecimiento de quienes tienen la facultad de activar el mecanismo. Esto es un elemento clave que determina el efecto posible del MPC para la democracia: “qué poderes del estado [o si la misma ciudadanía] pueden iniciarlo, sobre qué temas, en qué circunstancias y con qué efectos” (Lissidini, 2011:55).

A pesar de lo anterior, los orígenes de la constitucionalización de MPC varían en cada país. Se tienen casos donde los mecanismos fueron incorporados vía enmienda, donde son los Congresos y sus dinámicas respectivas quienes aprueban esta institucionalización, como es el caso de Costa Rica (1968 y en el 2002) o Panamá (2004). Este último, junto a Chile, son textos constitucionales, de 1972 y 1980 respectivamente, dictaminados en gobiernos autoritarios y siguen vigentes, eso sí con profundas reformas vía enmienda; Chile presenta un solo MPC-CC y Panamá amplió la participación ciudadana para el cambio constitucional, vía enmienda en el año 2004. A diferencia de los países de la región Andina – Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2006-2009) – que su institucionalización fue producto de Asambleas Constituyentes y fueron experiencias que involucraron a la ciudadanía y a los movimientos sociales en el proceso de cambio constitucional, con variaciones en la intensidad del involucramiento.

Las investigaciones al respecto concluyen que es probable que la participación popular durante el proceso de reforma tiene un impacto positivo en la adopción de instrumentos que empoderan a la ciudadanía, como son los MPC para el cambio constitucional (Negretto, 2013; Eberhardt et al., 2017). Y muchas de estas reformas se dieron en contextos de déficit democrático e impulsadas por partidos dominantes pero débilmente institucionalizados, por lo cual la constitucionalización de la participación ciudadana no impide la incorporación simultánea de instrumentos que amplían la autoridad del presidente para movilizar a los ciudadanos a su discreción (Negretto, 2013).

Otra variable a considerar, para explicar el tipo de MPC institucionalizado, “son los modelos inspiradores de las cartas latinoamericanas” (Soto y Welp, 2017: 59; ver Gargarella, 2014). Principalmente, las referencias son Suiza, Italia y España, “estas tres regulaciones han sido, por diversas razones, antecedentes directos de la legislación latinoamericana” (Soto y Welp, 2017: 59), por ejemplo para el caso del MPC de iniciativa legislativa popular, “la influencia española será la más evidente de todas” (Soto y Welp, 2017: 59).

En América Latina el aumento de mecanismos o prácticas participativas se relaciona con la presencia de recurrentes problemas de legitimidad de la institucionalidad representativa (Luna, 2010: 373), y es en estos momentos donde varios países de la región transitaban por *procesos de reforma y reemplazo* constitucional. Es en un contexto de *exclusión política, insatisfacción generalizada con la representación democrática* y de *déficit democrático*, donde se dio una expansión de MPC, dentro de las democracias establecidas en la región Latinoamericana (Lissidini, 2015: 2011; Negretto, 2013; Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2006).

Ahora bien, dada la función de las Constituciones, por sus características, para ampliar la inclusión política y la institucionalización de los MPP-CC, en el mismo texto constitucional, puede contribuir a la ampliación y fortalecimiento de la democracia. Empero, no cualquier MPC contribuye a la ampliación y fortalecimiento de la democracia, para esto se debe establecer cuál es el criterio de distinción para que el MPC amplíe y fortalezca la democracia. Específicamente, cual diseño de los MPC para cambiar la Constitución puede – idealmente- o tiene el efecto potencial democratizador, esto anclado a una teoría democrática (desarrollada en el capítulo I). Se analizará en el siguiente capítulo.

CAPITULO III. POTENCIALES EFECTOS DEMOCRÁTICOS DE LOS MPC EN AMÉRICA LATINA PARA CAMBIAR LA CONSTITUCIÓN

Los MPC que buscan *ampliar las oportunidades* y hacen *posible la influencia e intervención* de la ciudadanía en la *definición de los asuntos públicos*, es decir en las decisiones públicas, pueden conllevar a prácticas con efectos democráticos, es decir a la ampliación y fortalecimiento de la democracia. Por ello, la importancia de la institucionalización de los MPC, incluyendo aquellos empleados para el cambio constitucional (MPC-CC).

Para afirmar lo anterior se debe indicar cuales características del diseño institucional tienen la posibilidad de aumentar que aquellas personas potencialmente afectadas por decisiones colectivas puedan influir en esas decisiones (potenciales efectos democráticos), ya que para que estas formas de participación *funcionen democráticamente*, todas las personas potencialmente afectadas por las decisiones de un gobierno deberían tener la oportunidad de *influir en esas decisiones* (Warren 2017, ver tabla N.1).

Empero, no cualquier MPC-CC contribuye a la ampliación y fortalecimiento de la democracia o en el mismo grado e intensidad, por ello se desarrolla una tipología sobre los MPC para cambiar la Constitución, con base en el enfoque teórico de Mark E. Warren, desarrollado en el primer capítulo y en lo establecido por la literatura empírica al respecto³⁵. El objetivo es comparar esta tipología con el repertorio de MPC-CC que existe en las Constituciones, es decir, en los textos constitucionales vigentes en dieciocho países de América Latina³⁶.

Antes de responder si el diseño de los MPC- CC tiene potenciales efectos democratizadores, es necesario responder a las siguientes interrogantes: *¿qué es una Constitución?*, *¿cuándo cambia?*, *¿qué es la participación ciudadana institucionalizada?*, y *¿qué es la participación ciudadana en el cambio constitucional?* Para de esta manera tener los insumos necesarios para responder a la pregunta de: *¿por qué y cómo la participación ciudadana en el cambio constitucional puede tener efectos democráticos?*

³⁵ Específicamente: Lissidini (2011; 2015), Schneider y Welp (2015), Eisenstadt et al. (2017), Welp y Suarez Antón (2017), Altman (2019), Welp y Soto (2019) y Linares y Welp (2019).

³⁶ Los textos constitucionales -a nivel nacional- a analizar son los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

1. ¿Qué es una Constitución y por qué (a quién) le importa?

Un diseño institucional con una Constitución escrita, constituye un común denominador de la mayoría de las democracias actuales. Esta contiene reglas jurídicas (formales) que organizan y regulan los sistemas políticos, distribuyen poder y recursos y constituyen o sirven de fundamento a todas las demás normas del ordenamiento jurídico. Por ello, las Constituciones son instituciones primarias es decir hay una jerarquía de instituciones y ellas están en la cima³⁷ (Ginsburg, 2015).

Las *Constituciones* representan un *compromiso intertemporal*³⁸ sobre el modelo de cómo funciona el gobierno y permite a los individuos coordinar sus creencias, expectativas y acciones (Ginsburg, 2015). ¿Por qué las instituciones proporcionan compromiso en absoluto? Esto se debe a que las *instituciones políticas de jure*³⁹ determinan quién puede tomar qué acciones y cuándo. Es decir, las instituciones políticas –como lo son las Constituciones- además de ser un mecanismo de coordinación, también son medios de distribución de poder y recursos. En este sentido por *institución* se hace referencia a un “conjunto de reglas que apuntan a resolver *problemas de coordinación y conflictos distributivos* en una sociedad” (Acuña y Chudnovsky, 2013:62). Al ser instituciones políticas y distribuir cierto poder y recursos, importan (v.g qué individuos participan en el proceso de toma de decisiones políticas).

Una vez esclarecido que al hablar de Constituciones se está frente a reglas formales (instituciones), que resuelven problemas de coordinación y distribuyen poder político y recursos, surge la cuestión de ¿cuál es el problema o principal mal que las Constituciones vienen a remediar (Gargarella y

³⁷ Las Constituciones contienen normas jurídicas de mayor supremacía, es decir las normas constitucionales están por encima de las demás, condicionan su creación y controlan su contenido (Mendonca y Guibourg, 2004: 25). No obstante, Mendonca y Guibourg (2004) llaman la atención al hecho de que esa supremacía, “respecto de las normas inferiores a ella se ve contrapesada por un notoria influencia política de los niveles inferiores sobre la interpretación y la observancia de las normas constitucionales, así como sobre la mayor o menor tolerancia respecto de su eventual violación” (Mendonca y Guibourg, 2004: 25).

³⁸ “Los gobernantes pueden hacer promesas, pero ¿por qué deberían creerles los ciudadanos? Incorporar una promesa en una Constitución, que suele ser más difícil de cambiar que la ley ordinaria, puede aumentar los costos de la reversión, lo que a su vez hace que el régimen prometa ser más creíble” (Ginsburg, 2015:102).

³⁹ Las instituciones políticas pueden asignarle *poder de derecho* o *de jure* a una persona o a un grupo. Empero, las instituciones no son la única fuente de poder, un segundo tipo de poder político le corresponderá a ciertas personas o grupos si pueden solucionar el problema de la acción colectiva y/o tener recursos económicos. A este tipo de poder se le denomina *poder político de facto* (Acemoglu et.al. 2015: 280). Ningún poder es la causa primaria o profunda del otro, el *poder político de facto* puede determinar el *poder político de jure*, es decir quien tenga recursos y logre organizar y superar problemas de acción colectiva podrá establecer las reglas formales para distribuir más poder y recursos, pero a su vez, lo establecido en las reglas formales (poder político de derecho) tiene implicancias en la dinámica política y económica. Por consiguiente, “la distribución del poder político en cualquier época, debido al modo en que influye en la distribución de los recursos y de las instituciones políticas futuras, tiene un efecto crucial en la asignación futura tanto del poder político de derecho como de facto” (Acemoglu et.al., 2015:282).

Courtis, 2009)?, esto es, la pregunta por las *funciones de las Constituciones*. En este sentido, se debe describir las principales funciones de la Constitución (i.e. aquellas juzgadas fundamentales⁴⁰).

El rol o función principal es el de *limitar y controlar el poder* (comportamiento), esto es la contención de los poderes. Al cumplimiento en el texto constitucional de esta función se le conoce como la parte orgánica o *la sala de máquinas* (Gargarella, 2014). En este respecto, las Constituciones son *estructuras de gobernanza* y -en parte- hacen posible al gobierno, al limitar el alcance del mismo y al comprometer a los actores políticos a respetar ciertos límites.

En atención a esta función de *contención del poder*, al ser una institución política lo *distribuye*⁴¹, ya que es en los textos constitucionales donde se plasman quienes son los sujetos de derechos y de deberes y la forma en que se organiza y distribuye el poder político, como lo son reglas electorales y los poderes presidenciales y los del parlamento. Las Constituciones conllevan a un conjunto de definiciones centrales respecto a los derechos humanos, derechos fundamentales o libertades fundamentales, a las formas de representación y de participación – *inclusión política*- a los límites de los poderes del Estado, los gobiernos y al poder de la ciudadanía frente a ellos (Gargarella y Courtis, 2009; Elkins et.al., 2009; Bejarano, y Segura, 2013).

A su vez, *distribuyen recursos*, ya que en los textos constitucionales hay reglas con claras consecuencias distributivas para los actores políticos (Negretto, 2015a), por ejemplo los esquemas de descentralización, normas tributarias, así como las formas de organización y los poderes de la rama judicial y los organismos de control (Negretto, 2015a).

Por último⁴², en los textos constitucionales se *plasma una concepción sobre la participación y sobre la democracia* (Lissidini, 2015), al institucionalizar formas de participación ciudadana por medio de una variedad de *mecanismos formales*.

Al incorporarse en las Constituciones MPC que permitan “ejercer el control ciudadano sobre los representantes, [...] incorporar temas en la agenda pública, promover el debate entre diferentes actores y generar espacios institucionales donde se hagan oír las demandas ciudadanas” (Lissidini, 2015: 138-130),

⁴⁰ Para un análisis histórico del constitucionalismo en América Latina ver Gargarella (2014).

⁴¹ También, en ciertas circunstancias pueden ser instrumentos de poder, en el sentido de que son utilizadas – por los políticos- “para obtener ventajas sobre sus contrincantes y satisfacer sus intereses partidarios de corto plazo” (Negretto, 2015a: 16).

⁴² Otra característica de las Constituciones es *simbólica* al definir la nación y sus objetivos (Elkins et.al., 2009).

conlleva una *concepción de democracia* mucho más *amplia y robusta* (Lissidini, 2015). Ejemplo de lo anterior es la incorporación mecanismos o dispositivos de participación ciudadana para el cambio constitucional, esto es, para la toma de decisiones sobre la propia enmienda o reemplazo del texto constitucional.

Ahora bien, debido a la importancia de las Constituciones, se supone que su cambio es costoso y esto se visualiza en el mismo texto constitucional, donde es común que en la regulación de su propio proceso de reforma se prevé garantías para preservar su supremacía⁴³, entre ellas la que se denomina *rigidez constitucional*⁴⁴(Gargarella y Courtis, 2009). Se refiere al hecho de que la reforma o cambio de la Constitución “requiera un procedimiento más gravoso que la aprobación o modificación de legislación ordinaria” (Gargarella y Courtis, 2009:13) Aún más, “una revisión que exija - además de una o más deliberaciones parlamentarias- también un referéndum popular, es con certeza más dificultosa que una revisión que deba ser aprobada (solo) por el parlamento” (Guastini, 2016: 169).

Sin embargo, como ya se señaló previamente, muchas Constituciones en América Latina y en otras regiones-además de *enmiendas parciales*- han sido *refundadas o reemplazadas*, desde las últimas décadas del siglo pasado (Negretto, 2015a; Elkins et al., 2009; Bejarano y Segura, 2004; 2013).

Dada la importancia de las Constituciones, los procesos de cambio constitucional son acontecimientos fundamentales en la vida política de una comunidad política y merecen ser explicados. Al hablar sobre *cambio constitucional* se está en frente a una ambigüedad, ya que los textos constitucionales pueden alterarse por diversos medios. Las formas de cambio de constitucional principales son dos:

i. Una forma de cambio son las alteraciones textuales, es decir las *enmiendas o reformas parciales*: se sigue el procedimiento establecido para la enmienda, el cual suele estar establecido en el mismo texto constitucional. Las reglas de enmienda especifican quién está autorizado para iniciar una enmienda y por cual mayoría, cuándo una propuesta de enmienda entra en vigencia y cuándo expira,

⁴³ Como los controles de constitucionalidad sobre las leyes (Guastini, 2016).

⁴⁴ La rigidez constitucional es conceptualizada como un concepto con dos posibles valores, una Constitución puede ser rígida o no rígida (flexible): *tertium non datur*, en el sentido que no hay término medio (Guastini, 2016). Desde este punto de vista todas o casi todas las Constituciones contemporáneas son rígidas, empero “prescindiendo incluso del fenómeno de la absoluta inmodificabilidad de algunas cláusulas, esta forma de ver las cosas no resulta muy persuasiva. Parece más oportuno tratar la rigidez constitucional como una propiedad - no cualitativa, sino-cuantitativa, es decir, *graduable*: una constitución puede ser *más o menos* rígida, más o menos flexible” (Guastini, 2016: 169). Elkins et al., 2009 miden la rigidez de las Constituciones.

cómo debe ser ratificada y por quién, y qué dentro de la Constitución es inalterable (Albert, 2019). En este respecto “las *reglas de enmienda constitucional son los guardianes de una Constitución*⁴⁵” (Albert, 2019).

ii. La segunda forma de cambio es un *reemplazo total del texto*, una Constitución se considera *nueva* cuando, sin importar el procedimiento que se haya seguido para su adopción, sus redactores la presentaron como tal, habitualmente mencionando al final de su texto que se abroga o deroga la Constitución previa y todas sus enmiendas (Elkins et al., 2009). Las Constituciones que fueron reinstauradas luego de ser abrogadas también se consideran como nuevas (Elkins et al., 2009).

Rescatando la distinción de Guastini (2016), la continuidad se pierde – i.e. es una nueva Constitución – cuando esta se cambia y se está en presencia de una *primera Constitución*, la cual no encuentra su *fundamento de validez* en una Constitución precedente. Esta *Constitución originaria* es la creada por un *poder constituyente* (en oposición a *poder constituido*). Para una *concepción sustancialista*, este poder es el que expresa la ‘decisión política fundamental’. En cambio, para una *concepción formalista*, importa la forma de ejercicio del poder, i.e., que sea ejercido de forma legal o ilegal. El poder constituyente es el que se ejerce *extra ordinem*. En relación a la nueva, la vieja Constitución no es fundamento de validez. Dentro de la *distinción formalista* de Guastini (2016), el acto o los actos de reemplazo de la Constitución (v.g. convocar a asambleas constituyentes sin estar prescrito este procedimiento) es inválido, en acuerdo al orden jurídico anterior. Empero, existe – ha sucedido y mucho en la región y es efectivo, ya que las Constituciones son aceptadas y observadas.

Las Constituciones también pueden modificarse sin cambios textuales, mediante interpretación o creación normativa de las cortes supremas o tribunales constitucionales, cambiado el significado (el sentido) a partir de un texto que no se altera y “de manera menos visible, las Constituciones pueden transformarse por medio de decisiones legislativas y ejecutivas, o bien a través de prácticas informales de los actores políticos” (Negretto, 2015a:35). Esta forma de cambio no será analizada en esta investigación.

⁴⁵ Las reglas de enmienda “brindan al pueblo y a sus representantes una forma de ejercer el *acto fundamental de la soberanía popular* y, por lo tanto, estas reglas plantean una paradoja que confirma su importancia: el poder de enmienda es fundamental para la supervivencia de un orden constitucional, pero puede usarse para destruir la Constitución” (Albert, 2019). Por ello, “las reglas constitucionales generalmente establecen las *reglas del juego en una sociedad*, pero las reglas de enmienda establecen las *reglas para cambiar las reglas* (Albert, 2019).

En síntesis, los cambios constitucionales pueden darse de una vez – *reemplazo* – o cambios paulatinos por medio de una serie de *enmiendas* o *reformas parciales*, incluso “que mantengan la continuidad formal, pero que cambien el texto por completo (Ginsburg, 2014:16). Ya que, después de todo, los textos constitucionales pueden sufrir transformaciones radicales por medio de enmiendas (Ginsburg, 2014; Negretto, 2015a; Albert, 2019).

A su vez, en estos procesos de cambio constitucional, establecido en los propios textos constitucionales, se habilita – en algunos casos- *la participación ciudadana*, en algunas de las etapas de cambio. A continuación se responde a las preguntas de ¿qué es la participación ciudadana *institucionalizada* en el *cambio constitucional*?

2. Conceptualizando a la Participación Ciudadana institucionalizada en la política

Por *participación ciudadana*⁴⁶ se hace referencia a las acciones llevadas a cabo por la ciudadanía - individuos o miembros de organizaciones- para influir directa o indirectamente en las acciones y las decisiones en la definición de los asuntos públicos (Lissidini, 2011; Schneider y Welp, 2015; Welp, 2016a), utilizando diversos mecanismos o dispositivos *institucionalizados*. Esta participación puede conllevar prácticas de deliberación, negociación, consulta, *toma de decisiones vinculantes* o su contrario, a *procesos abiertos* (Lissidini, 2011).

La *participación ciudadana* en un sentido amplio hace referencia a una amplia gama de actividades dispares de los ciudadanos (Pateman, 2012), que afectan a la política. Esta definición simple trae como referentes a un sin número de tipos de acciones, e incluye fenómenos divergentes como votar, asociarse, protestas o manifestarse, realizar actividades de voluntariado, formar una guerrilla e incluso protestas suicidas. Por lo cual, la que se estudia en esta investigación es la *institucionalizada*.

⁴⁶ Las concepciones de la participación ciudadana son diversas, en este respecto Welp (2016) sintetiza tres modelos (que no agotan las definiciones existentes): 1. *El modelo clásico*, el cual “la concibe como una forma indirecta de intervención, complementaria de la democracia representativa. La participación se entiende, en este marco, como un mecanismo para la representación, un medio por el cual los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades de la población y son inducidos a responder a esas preferencias y necesidades” (Welp, 2016a:102). 2. *El modelo deliberativo*, “entienden la participación como deliberación, y en este sentido, la asocian al proceso de formación de la opinión pública, lo que contribuiría a incrementar virtudes cívicas, aun cuando no se llegue a la toma de decisiones” (Welp, 2016a:102). 3. *El modelo de democracia radical*, “la participación se entiende como la intervención directa de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos. Aquí, la participación, o el “procedimentalismo participativo”, implican un amplio proceso de intervención ciudadana con inclusión de diversos actores, donde es posible el debate sobre las reglas de la participación y la distribución de bienes públicos (Welp, 2016a:102).

Los *mecanismos de participación ciudadana* (MPC) –*institucionalizados*– son aquellos que buscan ampliar las capacidades y oportunidades de las y los ciudadanos para influir en las decisiones públicas y posibilitan o hacen efectivo el derecho a la participación política de las personas (Schneider y Welp, 2015; Welp, 2016b; García-Espín y Jiménez, 2017). Son dispositivos *institucionalizados*, es decir regulados por ley, que pueden ser activados o convocados por la misma ciudadanía, el gobierno o alguna otra institución gubernamental o rama del poder (vg. los congresos), involucran al público y sus consecuencias pueden ser la toma de decisiones, rendimiento de cuentas, e incluir prácticas de *deliberación*, como en los casos de los presupuesto participativos e incluir prácticas de *votación*, v.g. en referéndum en sus diversas modalidades o la simple presencia en un acto público (una audiencia pública) (Welp, 2016a: 102).

Dentro del entramado de literatura sobre las justificaciones de la participación ciudadana para la democracia (Pateman, 1970), destaca la idea de que los mecanismos de participación ciudadana son instrumentos o dispositivos que ayudan a *profundizar la democracia*, al redistribuir el poder y transformar las relaciones de poder entre la sociedad civil y las autoridades, colaborando con una sana política de división del poder entre distintos actores (Campos Zamora, 2018), generando incentivos para el consenso político y expandiendo el campo de juego político (Altman, 2019). A su vez, concibiéndolos como *complementarios y revitalizadores de los canales representativos* existentes (Lissidini, 2015; Welp 2016a, García-Espín y Jiménez, 2017; Altman, 2019), contribuyen a la satisfacción ciudadana, refuerzo de los partidos políticos, incremento de la calidad de vida, disminución de la corrupción y el clientelismo (Welp, 2018).

Asimismo, resaltan la importancia de ser herramientas que promueven e inculcan *habilidades, hábitos, valores y atributos* que pueden ser buenos en sí mismos, y a su vez ser claves para el sostenimiento del sistema político democrático, como lo son la *confianza y la tolerancia* (Elkins, Ginsburg y Blount, 2008: 140), se educa a los ciudadanos en temas de importancia pública, acelerando la adquisición de información política y brindando a los ciudadanos las herramientas para evaluar su gobierno de forma más crítica (García-Espín y Jiménez, 2017:118).

En un escenario de cambio constitucional también se encuentran estudios y literatura donde se valora positivamente a la participación ciudadana. Se argumenta que esta promoverá valores

democráticos en la ciudadanía, educándolos en procesos democráticos, provocando así el éxito de la democracia a nivel de régimen como tal (Elkins et al., 2008: 140). De esta manera, la participación ciudadana en el proceso de diseño y cambio constitucional “conducirá a tener mejores niveles de gobernabilidad cuando la Constitución haya sido aprobada [por la ciudadanía y esto] puede provocar mejor calidad de políticas y que éstas alcancen mayor legitimidad” (Elkins et al., 2008: 140).

Un sector de la literatura asume una postura un poco más escéptica hacia las bondades de la participación ciudadana para la democracia, enfatizando en posibles efectos no democratizadores (ver Elkins et al., 2008 para un análisis de esta literatura). Una de las principales objeciones o alerta es que pueden ser usados como una *fachada democratizadora*, con estrategias de manipulación de la opinión pública y acumulación de poder (ver Welp, 2018, para un análisis de estas posiciones). Esta perspectiva parte de la noción de que la o el ciudadano tiene problemas de información y es fácil de ser manipulado y engañado.

En esta línea de pensamiento, se considera que la participación ciudadana puede provocar inestabilidad al abrumar la capacidad institucional y dificultar el dirigir eficazmente actividades políticas (Elkins et al., 2008: 141). Sumándole la idea de que al introducir procesos altamente participativos en las sociedades, se puede exacerbar los conflictos entre los ciudadanos sobre los recursos, la identidad u otros clivajes de la sociedad (Elkins et al., 2008: 141). Incluso llevando a la *fatiga del voto*, al ampliar las oportunidades de participación política, puede sobrecargar a los ciudadanos a largo plazo (Dvořák, Zouhar y Zouhar, 2017).

Un tercer cuestionamiento viene desde la idea de que entre más actores se requiera para llegar a acuerdos (actores de veto) *-ceteris paribus-* mayor dificultad para llegar a un acuerdo, ya que “aumentarán los costos transaccionales de la negociación, particularmente cuando los participantes tienen los poderes de veto sobre la aprobación de nuevas reglas (Tsebelis 2002, citado en Elkins et al., 2008: 142-143).

Otra línea de crítica pone énfasis en que los MPC pueden -intencionalmente o no- responder a estrategias de movilización del sesgo para el *mantenimiento del statu quo* cuando los ciudadanos rechazan los cambios (ver Lissidini, 2011y García-Espín y Jiménez, 2017, para un análisis de esta literatura). O que pueden sustentar y reforzar patrones de interacción basados en la exclusión, la

cooptación o la instrumentalización de actores sociales (García-Espín y Jiménez, 2017), lo que conlleva desigualdad, pues no todos los ciudadanos, ni grupos sociales y políticos tienen las mismas posibilidades de hacer uso de los mecanismos, “al no tener el conocimiento, el financiamiento o la capacidad de movilización necesaria” (Lissidini, 2011: 31).

Específicamente, para el caso de *un proceso de cambio y creación constitucional* se argumenta la dificultad en llegar a acuerdos, particularmente en la etapa de negociación, si se amplía la participación ciudadana. Dado que la otorgación de concesiones es más difícil, ya que las personas encargadas de redactar y negociar tienen que “señalar sus posiciones a los constituyentes fuera del proceso, potencialmente provocando posiciones más extremas [así que] *los procesos abiertos de negociación* suelen impedir las decisiones difíciles así como el compromiso” (Elkins et al., 2008: 142-143). Por lo cual, se propone desde este tipo de posiciones que procesos ampliamente participativos son menos probables de producir una Constitución (llegar a acuerdos y compromisos) (ver Elkins et al., 2008 y Elkins et al., 2009, para un análisis de esta literatura).

Se ha modelizado que el proceso de ideal de creación y cambio constitucional de reemplazo debería tener forma de reloj de arena (hourglass-shaped), tomando en cuenta las críticas indicadas previamente, que no agotan las existentes, sobre la participación ciudadana en los procesos de cambio constitucional y sus efectos negativos. Jon Elster (1995; 1997; 2012) uno de los pioneros en los estudios orientados a estudiar la agencia (agency-oriented studies) en los procesos de creación y elaboración de la Constitución ha llegado a estas conclusiones, señalando que se debe involucrar un amplio debate previo antes de la elección de las personas miembros del órgano o cuerpo que elabora la Constitución (*constitution making-body*⁴⁷), un debate cerrado y secreto entre los delegados y un amplio debate posterior entre la redacción de una propuesta y su sometimiento al referéndum. Para este autor, la ratificación por parte de los ciudadanos, después de un debate nacional, es más importante que la participación ciudadana directa en las etapas iniciales y en las intermedias, cuando se negocia el texto⁴⁸ (Elster, 2012:169).

⁴⁷ Órgano que suele ser representativo y que debate, delibera, negocia y en algunas ocasiones aprueba los cambios a la Constitución (Negretto, 2015b).

⁴⁸ Si bien la preocupación de J. Elster por que en la etapa final se de una consulta amplia y popular se basa en consideraciones de *legitimidad* y *estabilidad*, su argumento a favor de la exclusividad y la opacidad, en el momento de redacción de la Constitución se basa en la *calidad de la deliberación* (Landemore, 2014; Eisenstadt et al., 2017).

Las bondades de la participación ciudadana y sus críticas se pueden extender a la *participación ciudadana para el cambio constitucional*, sea un proceso de reemplazo en democracia o dentro de un proceso más amplio de transición de régimen hacia una democracia o incluso procesos de enmiendas parciales al texto constitucional, en democracia.

En cierta literatura hay consenso respecto a la premisa que “cuanto más democrático, abierto, incluyente y participativo sea el proceso, más democrática habrá de ser la Constitución” (Bejarano y Segura, 2013: 43), a la ciudadanía como motor del cambio constitucional y su papel fundador (Negretto, 2015), respecto a su impacto en la consolidación de la democracia y en el sistema político y a la asociación entre la participación de los ciudadanos en la elaboración de la Constitución y a valores democráticos fuertes (ver Méndez y Wheatley, 2013 para un análisis de esta literatura).

Debido a lo anterior, se argumenta que “cuanto más participe el público en el proceso de elaboración de la Constitución, al elegir el órgano de elaboración del texto constitucional, participar en sus discusiones y aprobarla por referéndum, más ciudadanos internalizarán la Constitución y la defenderán del abuso autoritario (Méndez y Wheatley, 2013). Y de esta manera – se espera– se tendrá como resultado textos constitucionales más incluyentes y participativos, por ejemplo con lista de derechos expandidos e innovaciones en el campo de mecanismos de democracia directa y participativos no-electoral (Bejarano y Segura, 2013: 43).

A nivel de organismos internacionales, como el Instituto de Naciones Unidas para la Paz (USIP, por sus siglas en inglés) y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés) han tomado posición a favor de la participación ciudadana para el cambio constitucional⁴⁹. En este respecto, Vivien Hart (2003) sintetiza que “la creación de una Constitución con participación es un hecho tan relevante en la vida constitucional como el hecho de la participación en sí misma” (Hart, 2003:2), señalando que la falta de participación pública, en varias etapas del proceso en una *era de expectativas democráticas*, socavaría el consenso y la estabilidad constitucional (Hart, 2003). Asimismo, la literatura académica resalta que “un *signo de los tiempos* es el hecho de que la elaboración

Eisenstadt et al. (2017) presentan hallazgos que “muestran que el aporte directo de los ciudadanos desde el principio podría no importar mucho para el contenido de la Constitución, pero importa mucho más que los referéndums para el tipo de democracia que emerge” (Eisenstadt et al., 2017: 53). Concluyendo que, contrario a Elster, la *participación ciudadana directa* desde el principio aumenta la probabilidad de efectos secundarios positivos más adelante, es decir tiene efectos democratizadores para el régimen o sistema político.

⁴⁹ Véase Hart, 2003; Samuels, 2006; Ríos, 2015; Negretto, 2018.

constitucional contemporánea requiere una participación ciudadana significativa” (Soto y Welp, 2017: 36, similar Contiades y Fotiadou, 2016).

Sumado a lo anterior, persiste en las narrativas a favor de los MPC-CC la premisa que el tipo de proceso de cambio constitucional óptimo como fundamento de un país democrático es el *representativo*, *abierto* y con *aportación directa del público* (Elkins et al., 2008: 121). Es decir, se afirma que los procesos de creación y cambio constitucional con ciertas características - *participativos*, *abiertos*, *inclusivos* y *representativos* (se ampliará más adelante)- necesariamente producen Constituciones que contribuyen a profundizar la democracia.

En síntesis, las narrativas de participación ciudadana en el cambio constitucional resaltan los siguientes cinco – potenciales – efectos en el sistema político democrático, en la estabilidad, en la resolución de conflictos y en el contenido del texto constitucional:

i. Los procesos de cambio y creación constitucional participativos – con presencia del público - generan *Constituciones con mayores niveles de legitimidad y apoyo popular* y al politizar a los ciudadanos, “un mayor compromiso de la ciudadanía con las decisiones de política pública” (Lissidini, 2011: 32). Se argumenta que una Constitución no puede redactarse sin el aporte de las personas que se van a tener que regir por dicho texto normativo, de lo contrario el documento carece de legitimidad (Hart, 2003; Chambers, 2004; Samuels 2006; Heiss, 2018).

Esta literatura considera que es más probable que el documento final tenga mayor legitimidad, sea más resistente (perdurable) y contenga normas constitucionales más específicas y más detalladas (Elkins et al., 2009). Asimismo, puede facilitar la gobernabilidad democrática, si el proceso alienta la participación política post-constitucional (Elkins et al., 2008: 146).

ii. *Aspectos educativos de un proceso participativo*. “El proceso es visto como un ejercicio de democracia y como una forma de apoyar el crecimiento de una cultura política democrática en una sociedad” (Saati, 2015: 6) y por ello se indica que la participación pública en el proceso de cambio constitucional educa a las personas en valores democráticos.

iii. *Amplía la política democrática*. Esto al ofrecer a los grupos previamente excluidos la oportunidad de tener en cuenta sus voces y valores, también porque permite incorporar temas a la agenda política (que de otra manera no se discutirían) (Lissidini, 2011: 31), introduce el veto a las decisiones

políticas no queridas por los ciudadanos y aumenta el control político y la transparencia (Lissidini, 2011: 31).

iv. *Provisiones de derechos*. Este efecto versa sobre los contenidos de las Constituciones, se indica que la participación ciudadana promovería la inclusión de los derechos de los grupos sociales que hasta entonces no habían obtenido protección política o reconocimiento y ampliarían derechos -provisiones de derechos más extensa (Hart, 2003; Samuels, 2006, Bejarano y Segura, 2004; 2013; García-Espín y Jiménez Sánchez, 2017).

v. En la literatura sobre la consolidación de la paz (peacebuilding agenda) y resolución de conflictos⁵⁰, se afirma que la participación pública conducirá a niveles más altos de democracia después de la finalización del proceso⁵¹ (Saati, 2015:6). Esto, al enfatizar que la participación ciudadana en la creación de la Constitución es un método a través del cual los que anteriormente eran adversarios en un conflicto violento pueden reconciliarse, y “proporcionar a los antagonistas una arena en la que puedan abordar colectivamente las quejas pasadas y las inequidades estructurales en la raíz del conflicto” (Saati, 2015: 6).

Los análisis empíricos⁵² más recientes sobre el tema llegan a la conclusión que se deben afinar los criterios mínimos para que los MPC en dichos procesos cumplan con su objetivo y para ser considerados democráticos (Bejarano y Segura, 2004; 2013, Soto y Welp, 2019; Linares y Welp, 2019). Ya que es posible presentar el contraargumento de que son las élites políticas⁵³ y no los ciudadanos, las

⁵⁰ Ver <http://pcwcr.princeton.edu/>

⁵¹ Ya que parten de la noción de que la democracia es fundamental para mantener la paz y por ello los procesos participativos de creación constitucional han surgido como una de las muchas iniciativas de construcción de la misma, destinadas a promover la democracia y, por lo tanto, a garantizar una paz duradera (Saati, 2015:263). Saati (2015) es crítica sobre estas afirmaciones.

⁵² Méndez y Wheatley (2013) presentan y recopilan varios estudios sobre el vínculo entre la elaboración de la Constitución y la democracia, la resolución de conflictos y la estabilidad, aplicado a distintos casos. Soto y Welp (2019) realizan un análisis empírico de cambios constitucionales con deliberación ciudadana que han estado regulados y/o promovidos por gobiernos o instituciones públicas. Y Eisenstadt et al (2017) a través de un estudio estadístico sobre procesos de cambio constitucional concluyen que la participación ciudadana (bajo ciertas condiciones) generan una trayectoria de dependencia de beneficios para el sistema político democrático del país. Analizan 144 procesos de cambio constitucional y Constituciones, en 119 países, entre 1974 y 2014 y lo complementan con un análisis comparativo de estudios de casos de África, América Latina y Medio Oriente.

⁵³ Cierta literatura resaltan el papel de la elaboración de pactos durante el proceso de transición a la democracia, en el que las élites rivales toman el centro del escenario y llegan a un acuerdo (reflejado en la Constitución), para compartir el poder (Méndez y Wheatley, 2013, citando a Karl Terry Lynn, P. Schmitter y a G. O'Donnell). Esta es una perspectiva centrada en la élite, “cuya implicación es que la constitución es un tipo particular de pacto de élite y, como todos los pactos, los arreglos y compromisos entre las élites relevantes serán el principal determinante de las perspectivas futuras de democratización” (Méndez y Wheatley, 2013).

que juegan el papel principal en el éxito o el fracaso del proceso de elaboración de la Constitución (Méndez y Wheatley, 2013).

Bejarano y Segura (2013) cuestionan la premisa según la cual los procesos de cambios constitucionales de reemplazo, participativos y democráticos –necesariamente- producen Constituciones que contribuyen a profundizar la democracia⁵⁴. Para estas autoras la *democratización o profundización democrática* si bien implica *mayor inclusión y participación*, a su vez requiere “la existencia de instituciones que garanticen igualdad de condiciones para todas las fuerzas en pugna, incluidas, por supuesto, aquellas que se sitúan en el campo de la oposición” (Bejarano y Segura, 2013: 43).

Del análisis de cambio constitucional de la región andina (Colombia 1991, Venezuela 1999, Ecuador 2008 y Bolivia 2009), Bejarano y Segura (2013; 2004) concluyen que para que un proceso de cambio constitucional contribuya a la *expansión y fortalecimiento de la democracia*, debe ser *participativo*, genuinamente *representativo* y *deliberativo*, es decir, debe “permitir un debate amplio y una negociación auténtica entre sectores con visiones divergentes del bien común (Bejarano y Segura, 2013:45).

Para observar lo anterior, las autoras proponen un *enfoque de coaliciones*, señalando que en los procesos donde se siguió una ruta de negociación, debido a las fortalezas relativas de las coaliciones, los múltiples sectores y coaliciones tuvieron que sentarse a negociar (hay mayor equilibrio de fuerzas) y se tiene como resultado un texto constitucional inclusivo (con listas de derechos expandidas, así como innovaciones en el campo de la participación no-electoral) y con instituciones que garanticen espacio a todas las diversas coaliciones⁵⁵ (Bejarano y Segura, 2013:45).

Es importante al hablar de proceso de cambio constitucional – participativo- distinguir entre el *grado de participación ciudadana*, el *grado de representación* y el *grado de legitimidad e inclusión* de un proceso de cambio constitucional, ya que las características de *participativos*, *abiertos*, *inclusivos* y *representativos* hacen referencia a aspectos distintos del proceso de creación y cambio constitucional.

⁵⁴ Definen a la democracia desde dos dimensiones, inclusión y oposición, ver Bejarano y Segura, 2013.

⁵⁵ “Es en estos casos donde consideramos que el *proceso constituyente contribuye, de manera clara y decidida, a la profundización de la democracia*. Pese a sus características participativas, las experiencias constituyentes que están dominadas por un actor o coalición mayoritaria, por lo general con el apoyo del Ejecutivo, pueden tener efectos dañinos para la arquitectura institucional de la democracia” (Bejarano y Segura, 2013:45).

Para los objetivos de esta investigación, la característica a analizar dentro de los diseños institucionales para cambiar (o modificar) una Constitución es la *participación ciudadana (canales de influencia)*, ya definida. Ahora bien, es menester diferenciar esta característica de otras, como la representación. En un proceso de cambio constitucional la *representación* hace referencia al alcance y la diversidad de los intereses sociales, económicos y políticos presentes en el proceso, “que obtienen una voz en el órgano de creación constitucional” (Negretto, 2017a:40), que puede incluir o no a la ciudadanía como un sector político- social.

El *modo o grado de representación* puede variar, desde ser nulo o prácticamente ninguna representación, como en el caso de un organismo directamente designado por un presidente, hasta un organismo totalmente representativo, elegido directamente por el público, incluyendo representación de la ciudadanía (v.g. por medio de organizaciones de la sociedad civil) (Méndez y Wheatley, 2013). Para conocerla se suele observar el tipo y la composición del órgano o cuerpo de elaboración constitucional, las reglas para escoger quien participa en el órgano de creación constitucional y cómo interactúan los distintos actores en el proceso, método de elección de delegados que redactan textos iniciales, entre otros (Widner 2005; 2008; Negretto, 2017a).

Las *reglas de representación* y el *grado de participación ciudadana* son importantes ya que afectan el grado de deliberación y consenso que se puede observar durante la redacción y aprobación del texto y la variación en la constitucionalización de ciertas instituciones (Negretto 2015a; 2017a; Bejarano y Segura, 2013).

Asimismo, es importante diferenciar entre el *grado de participación ciudadana* y *estilos de elaboración de la Constitución*. En términos de estilo de elaboración de la Constitución, la distinción es entre *procesos abiertos* y *estilos cerrados*. El proceso es abierto en el sentido de que la “deliberación del órgano de elaboración de la constitución fue: a) ampliamente publicitado y transparente y b) abierto a la opinión del público”, caso contrario – estilo cerrado- si “se llevó a cabo a puerta cerrada con un mínimo de publicidad” (Méndez y Wheatley, 2013).

Por último, con respecto a la *legitimación* (del proceso o del contenido del texto) e *inclusión*, se suelen mezclar con la existencia de la *participación ciudadana*. Empero, estas características del proceso de cambio se pueden presentar tanto en la representación o en la participación.

Las *reglas de representación* determinan cuán inclusiva o exclusiva es la composición del órgano o cuerpo de creación constitucional (Negretto, 2017a). En este respecto, las reglas para seleccionar a sus miembros y sus reglas de quórum y votación son claves para determinar el grado de representación⁵⁶ (Negretto, 2017a: 29). En América Latina, la mayoría de órganos o cuerpos de creación constitucional han tenido una composición partidista, lo que significa que los delegados pertenecen y representan los intereses y programas de partidos políticos particulares (Negretto, 2017a: 29), esto es evidente en los casos donde los cambios son vía congreso, empero también ha sucedido en las últimas oleadas de cambio constitucional, vía el accionar de AC (Negretto, 2017a: 29)⁵⁷. El modo de representación también va a estar determinado por otros factores, “como el número de partidos que compiten en las elecciones, el número de votantes que deciden participar y los recursos que cada grupo político ha podido movilizarse a favor de sus propuestas” (Negretto, 2017a: 30).

En cambio, con respecto a la *participación ciudadana*, la inclusión se determina si la ciudadanía está involucrada o no y eso se puede dar por diversas formas. La fórmula más común de determinarlo es si el procedimiento de ratificación implica un referéndum público y el *grado de inclusión* en el texto constitucional final, medido en términos de disposiciones constitucionales para instrumentos de democracia directa (vg. Elkins et al. 2009). Asimismo, si la ciudadanía participa en la etapa de negociación y redacción o si incluso es la que impulsa inicialmente el cambio (Eisenstadt et.al, 2017).

En el siguiente apartado se ahondará más en las formas y las características que puede tomar la participación ciudadana en procesos de cambio constitucional, en los diseños constitucionales.

3. Participación ciudadana en el cambio constitucional: Tipología

Dentro del conjunto MPC, hay un subtipo que son aquellos hacen posible el involucramiento – institucionalizado – de la ciudadanía, en un proceso de *cambio constitucional*, y así esta tiene *canales de influencia* y la *oportunidad* para afecta la decisión, esto son los MPC-CC. En este respecto, el diseño institucional para el cambio constitucional es más participativo siempre y cuando la ciudadanía tenga

⁵⁶ Por ejemplo, “teniendo en cuenta estas características, la asamblea constituyente de 70 miembros elegida en Colombia en diciembre de 1990 por una fórmula de PR Hare que usa a todo el país como un solo distrito nacional cuenta como la más inclusiva. Por el contrario, la Constitución dominicana de 1966 fue adoptada por una legislatura constituyente de 74 miembros elegida por una fórmula PR D'Hondt en 27 distritos con una magnitud media baja de 2.7. Como consecuencia, mientras que una coalición multipartidista era necesaria para aprobar reformas en la asamblea constituyente colombiana, un solo partido tenía control sobre el Congreso constituyente en la República Dominicana” (Negretto, 2017a: 29).

⁵⁷ “América Latina no tiene experiencia con asambleas "ciudadanas", es decir, asambleas donde todos o parte de los delegados son ciudadanos comunes seleccionados por sorteo” (Negretto, 2017a : 29).

más oportunidades para *supervisar, coordinar, controlar y comprometerse* en el proceso de cambio de una Constitución (Elkins et al., 2008; Welp y Soto, 2019).

Los MPC-CC hacen referencia a una familia de mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía se puede involucrar para *iniciar, impulsar, ratificar, aprobar* o sirven para *deliberar* un proceso de cambio constitucional. Esta participación puede ocurrir antes, durante el proceso de redacción del texto o en su ratificación, de manera directa o indirecta- representativa y pueden diferir en la inclusión de mecanismos de deliberación en su diseño, en el carácter vinculante o consultivo de sus decisiones, en los temas a reformar o las prohibiciones y en los requisitos para participar. Esta tipología de MPC para el cambio constitucional (MPC-CC) se presenta a continuación.

3.1 Tipología de participación ciudadana para el cambio constitucional

Los MPC-CC pueden variar ampliamente en sus respectivas dinámicas políticas y el *tipo de participación promovida*, dado que sus consecuencias varían, en algunos casos conllevan a una participación directa de la ciudadanía y a la *toma de decisiones vinculantes*, en otros a procesos de consulta, deliberación, negociación y a *resultados abiertos* (Lissidini, 2011).

Es importante señalar que –como se analizará en la comparación de los textos constitucionales latinoamericanos – gran parte de los MPC-CC son MDD (mecanismos de democracia directa). No existe consenso sobre qué es la democracia directa o a cuales mecanismos se hace referencia, se carece de una connotación común en la literatura al respecto, por lo cual hay varias definiciones al respecto (Lissidini, 2011; Zovatto, 2014).

Una concepción restringida de democracia directa contempla que los MDD son instrumentos o herramientas de decisión política, la cual es tomada directamente a través de las urnas (Altman, 2019), por lo cual restringe a mecanismos que –necesariamente- conlleven a un voto secreto y universal. Este tipo de definiciones sobre la base de los mecanismos que *permiten tomar directamente una decisión* conduce a considerar solo los referéndums legales y vinculantes (Welp, 2010) y no se incluyen en esta definición las denominadas *Iniciativas Populares Legislativas (ILP)* o *Iniciativas de Agenda (IA)*, al

considerarlas una herramienta de control de agenda y no de decisión política y por ende indirectos, en el sentido señalado en el párrafo previo (Altman, 2019), ni tampoco la revocatoria de mandato⁵⁸.

Tomando en cuenta lo dicho previamente sobre las definiciones de los MDD, para esta investigación son aquellos instrumentos o herramientas por medio de los cuales la ciudadanía puede expresar sus preferencias sobre temas de interés público y se involucra *directamente* en la definición de los asuntos públicos, no necesariamente llegando a decisiones vinculantes. Por ello, se incluyen tanto aquellos mecanismos donde por medio del ejercicio del voto directo y universal la ciudadanía vota a favor o en contra de una propuesta (Lissidini, 2011:12), como las consultas populares, a veces denominadas *plebiscito o referéndum*⁵⁹, cuya decisión final es *vinculante*, y a su vez, a las *iniciativas legislativas popular o iniciativas de agenda*, llevadas adelante por los ciudadanos ante el Parlamento (Lissidini, 2011:12), y otros mecanismos cuyo *resultado es abierto* (incierto).

Ahora bien, se proponen tres criterios de distinción, a) autonomía en la activación, b) alcance y c) tipo de participación promovida, para analizar en qué grado, potencialmente, el diseño del MPC-CC contribuye a resolver los tres problemas democráticos de empoderar la inclusión, comunicación y formación de agendas y voluntades, colectivas y tomar decisiones vinculantes – para así denominar democrático al sistema político (Warren, 2017; 2012). Se analizan a continuación.

a. Autonomía en la activación: Este criterio de distinción hace referencia al actor o actores que *activan* el proceso de cambio constitucional.

Se denomina *desde abajo* cuando el mecanismo puede ser activado por la ciudadanía y se deben cumplir ciertas condiciones, normalmente un número o porcentaje de firmas, entre otros procedimientos (Lissidini, 2015). Por el contrario, en un MPC-CC típico *desde arriba* los actores estatales elaboran la propuesta y activan el mecanismo (Lissidini, 2015) y la ciudadanía participa, sin activar el proceso.

Hay casos donde *la participación ciudadana es obligatoria*, es decir no está permitida su omisión, v.g. no está permitido no convocar a referéndum, como lo son *los referéndums mandatorios u obligatorios*,

⁵⁸ La revocatoria de mandato o *referéndum* revocatorio “consiste básicamente en la facultad de dejar sin efecto el nombramiento del titular de un cargo de elección popular mediante consulta directa a la ciudadanía” (Soto y Welp, 2017: 204). Bolivia, Ecuador y Venezuela la contemplan a nivel nacional (Soto y Welp, 2017: 204). Siendo Perú, el caso donde el mecanismo, que es a nivel local, ha sido activado con mayor frecuencia, mundialmente (Welp y Serdült, 2014).

⁵⁹ En las Constituciones latinoamericanas hay una variedad en la terminología utilizada, por lo cual se emplea referendo, referéndum o consulta popular como sinónimos. El *plebiscito* son iniciativas de referéndum activado desde arriba, por la presidencia sin intermediación de ningún otro órgano o actor de veto, más allá de los encargados de revisar el procedimiento.

donde existe una norma que ordena -la Constitución- el acto de que toda reforma, cambio o modificación a la misma sea ratificada por la ciudadanía mediante una consulta popular, que suele ser vinculante. Se consideran categorías intermedias, ya que independientemente de quien active y elabore la propuesta, el mecanismo se activa por mandato constitucional, es decir la Constitución lo establece como *obligatorio* (Negretto, 2013), por lo cual hay ciertas regulaciones en donde es un paso obligatorio que la ciudadanía participe, y su activación puede ser *desde arriba* o *desde abajo*.

Se denomina referéndum *plebiscitario* cuando la consulta a la ciudadanía proviene directamente del poder ejecutivo, este es quién activa la participación ciudadana, sin necesidad de autorización por el parlamento.

b. Alcance: Este criterio es en relación con los temas sometidos o habilitados para la participación ciudadana (Schneider y Welp, 2015: 20), prohibidos u obligados, en relación al cambio constitucional.

Como se desarrolló previamente, las Constituciones varían en su respuesta a: ¿cuál es el problema o principal mal que vienen a remediar (Gargarella y Courtis, 2009)? (i.e. las funciones), por lo cual su contenido varia y en consecuencia las materias sobre las cuales se puede cambiar y más aun las que se pueden modificar mediante MPC-CC.

Retomando el concepto de *rigidez constitucional*, el cual es gradual (Guastini, 2016), “sugiere que las modificaciones constitucionales deben quedar reservadas a cuestiones de máxima trascendencia institucional o axiológica” (Gargarella y Courtis, 2009:14). Ya que no genera un mismo impacto un cambio sobre la comunidad política, por ejemplo en temas de forma o régimen de gobierno (v.g. pasar de democracia a monarquía), soberanía, en derechos humanos civiles o básicos de las personas (por ejemplo, pena de muerte, libertad religiosa, entre otros), que otras cuestiones que no afecten la composición de la comunidad o la organización del régimen, v.g., política ambiental, planificación de infraestructura, política comercial, etc. (Lacey, 2019).

En relación al *alcance y habilitación de la participación ciudadana*, es de utilidad distinguir entre dos niveles. El primero si está habilitada o no la participación ciudadana, es decir si institucionalmente la ciudadanía está facultada para participar, en alguna forma, en alguna etapa del proceso de cambio constitucional, o caso contrario se excluye a la ciudadanía.

El segundo nivel, si está habilita, consiste en analizar si se limita, es decir si se establecen excepciones o prohibiciones. Y se distingue entre *asuntos prohibidos* o *prohibiciones sustantivas genéricas* (Linares y Welp, 2019a:64).

Por la primera se hace referencia a materias o áreas de competencia como prohibidas, es decir *asuntos prohibidos* por ejemplo, materia fiscal, electoral, derecho penal, entre otras y para identificar los casos que encuadren en esta categoría se requiere revisar el texto constitucional, donde se enlistan los asuntos prohibidos (Linares y Welp, 2019a:64).

El otro tipo de prohibición son “consecuencias o efectos de la legislación” (Linares y Welp, 2019a:64), como los casos donde señala que no se puede afectar la estructura y principios fundamentales de la Constitución, elementos constitutivos del Estado o que restrinjan los derechos fundamentales, estas son *prohibiciones sustantivas genéricas*. En estas segundas una evaluación en abstracto y a priori de este tipo fórmulas *genéricas* es difícil de realizar, requieren de evaluaciones empíricas sobre las consecuencias prácticas y se puede prestar a ampliar tanto la prohibición que dificulta la puesta en práctica del MPC (Linares y Welp, 2019a:64).

c. El tipo de participación promovida: Este tercer criterio versa con respecto al *tipo de incidencia esperada* en el asunto a definir (Welp, 2016a), la incidencia varía si la decisión es vinculante o lo contrario, si el proceso es abierto. Explicadas a continuación.

c.i. Toma de decisiones vinculantes: los mecanismos y prácticas que permiten a la ciudadanía la toma de decisiones vinculantes incorporan al ciudadano como actor de peso en la definición de asuntos públicos (Schneider y Welp 2015: 20). La incidencia es mayor al ser un MPC-CC vinculante, una vez sometida a votación no admite soluciones intermedias (se está a favor o en contra) (Lissidini, 2011).

c.ii. Proceso abierto: pueden abrir nuevos espacios de discusión y deliberación y contribuyan a la ampliación de la esfera pública (que los temas no sean solo definidos por las élites) y a la agenda, empero no alteran sustancialmente el proceso de toma de *decisiones, al no ser vinculantes* (Soto y Welp, 2017)

Es importante hacer una aclaración con respecto al *tipo de participación promovida*, ya que la evaluación de un mecanismo debe hacerse considerando sus objetivos o el problema o carencia a la que busca dar solución” (Welp, 2016a:102). Por ejemplo, “potencialmente, las instituciones orientadas a la deliberación y la consulta no vinculante pueden mejorar la *accountability*, promover la transparencia y

también la educación cívica (Schneider y Welp, 2015:19), a diferencia de la toma de decisiones vinculantes a través del voto. Por eso no se pueden juzgar solo por el criterio del alcance sin tomar en cuenta el objetivo del MPC-CC en específico y los otros criterios de distinción.

Ahora bien, para conocer los tres criterios de distinción, *autonomía de la activación, tipo de participación promovida y alcance*, de los distintos MPC-CC se debe diferenciar en qué etapa del proceso de creación y cambio constitucional son empleados, ya que varían.

Dentro de un sistema político democrático los cambios constitucionales (reforma parcial, enmienda y reemplazo o reforma total) implican varias etapas, que combinan distintas instancias de representación y de participación ciudadana directa. Elkins et al., (2009) dividen el proceso de elaboración de la Constitución en tres etapas: *redacción, deliberación y aprobación*, reducen la etapa de deliberación al hecho de si un cuerpo electo debatió públicamente el borrador y consideran como una variable central en la etapa de aprobación si se llevó a cabo un referéndum constitucional (Elkins et al. 2009, 97-99). Widner (2005; 2008) mide el nivel de participación y representación en la elaboración de la Constitución mediante la codificación de cinco características del proceso: tipo de órgano deliberativo, método de selección de delegados, método de elección de delegados que redactan textos iniciales, nivel de consulta pública y existencia de un referéndum. Similar división realizan Eisenstadt et al. (2017), con la excepción que ellos si consideran que la participación ciudadana en etapas previas a la deliberación y a la aprobación es clave para profundizar la democracia, en su estudio señalan que la participación popular en general y la participación durante la etapa preliminar -en particular -conduce a niveles más altos de democratización⁶⁰.

La construcción de la variable *proceso de cambio constitucional* requiere dividir la elaboración de las Constituciones en etapas, con la finalidad distinguir y señalar el *nivel y tipo de participación ciudadana*, por separado para cada una de ellas. De la literatura respectiva, citada previamente, se observan varias etapas discernibles, que incluyen la escritura, la negociación, la deliberación y la aprobación o rechazo y ratificación, que pueden incluir MPC-CC. Ahora bien, con la finalidad de

⁶⁰ Eisenstadt et al. (2017) en *Constituents before Assembly Participation, Deliberation, and Representation in the Crafting of New Constitutions*, presentan el vínculo entre el proceso de creación constitucional – participativo- y la democratización y muestran que el *grado de participación popular* en un proceso de cambio constitucional tiene un fuerte impacto en la futura democracia y puede moldear la forma y el contenido de las Constituciones (similar a Elkins et al., 2009).

distinguir *la autonomía, el alcance y tipo de participación ciudadana* que se puede dar en cada una, se divide el proceso de cambio constitucional en tres etapas y se analiza cómo se puede dar la participación ciudadana en cada una de ellas, con base a la tipología (criterios de distinción) presentada previamente. Estas etapas son:

a. *Etapa de convocatoria o preliminar:* Esta etapa consiste en incorporar el proceso de cambio constitucional a la agenda, incluye actividades sobre quién y cómo se activa el proceso de cambio y la selección de aquellos que participan activa y directamente en la elaboración del contenido de la Constitución (Eisenstadt et al., 2017: 28).

En referencia al criterio de *iniciador del proceso – autonomía de la activación* – es la o el actor o actores que presionan y dirigen la agenda para la reforma constitucional. Por lo tanto, es necesario comprender la distinción entre las personas iniciadoras/activadoras y el público en general. La ciudadanía puede ser tanto quien active el proceso de cambio, v.g. al recolectar firmas para promover la convocatoria a una AC, para la presentación de un texto de reforma al congreso, y/o para que se convoque a un referéndum. Pero, a su vez, la ciudadanía puede participar en el proceso de cambio vía referéndum, consultas previas, diálogos ciudadanos, pero activado por las autoridades gubernamentales (desde arriba), sin activarlo⁶¹.

Esta distinción entre activador del proceso o mero participe es clave, ya que la identidad de quienes inician el proceso puede afectar *el grado de influencia* que los participantes logran y obtienen durante un proceso de cambio constitucional (Bejarano y Segura 2004; 2013; Eisenstadt et al. 2017), esto se profundiza en los casos de *procesos de reemplazo*, tal y como se señaló en párrafos previos.

Específicamente, en esta etapa, cuando la ciudadanía está facultada para incorporar el proceso de cambio constitucional a la agenda y activarlo, los MPC que la habilitan se denominan de *iniciativa ciudadana* y se clasifican en tres:

i. Las *Iniciativas ciudadanas de referéndum* para reforma constitucional (ICRC), son los mecanismos que permiten a la ciudadanía activar en la etapa de convocatoria [o preliminar] un proceso de cambio

⁶¹ Otra forma de involucramiento de la ciudadanía, pero excede los objetivos de esta investigación, es ver *un primer momento* como la expresión de apoyo popular al reemplazo de la constitución, que puede ser *formalmente*, v.g. por medio del apoyo electoral mayoritario a un partido o coalición que propone sustituir la Constitución vigente o *informalmente*, como sería una movilización social masiva a favor de reemplazar la Constitución (Negretto, 2015b: 204), que en muchos casos de debe a crisis políticas profundas y la salida constitucional es una vía para canalizar demandas y solucionar las crisis.

constitucional para que sea directamente aprobado o rechazado por los ciudadanos en una *consulta popular vinculante* (Linares y Welp, 2019a). Presentando la solicitud ante una autoridad correspondiente – electoral, la justicia constitucional, administrativa o el Congreso y siguiendo una serie de requisitos legales, como reunir un determinado número o porcentaje de firmas en un plazo determinado, cupos, entre otros (Linares y Welp, 2019: 56).

Autores como Linares y Welp (2019a; 2019b) las dividen en dos: *directas e indirectas*. Las *ICRC directas* requieren cumplir los requisitos conforme a la ley y se convoca al referéndum. En cambio, las *ICRC indirectas* deben ser primero discutidas en sede legislativa y es el Congreso quien decide si se convoca a no a la consulta popular, por lo cual requieren un paso previo de rechazo o no tratamiento (Linares y Welp, 2019b). Hay casos híbridos, en donde solo si la solicitud de ICRC es rechazada (o vencido el plazo legal para su tratamiento en el plenario), derivan en la convocatoria de un referéndum por la autoridad electoral (Linares y Welp, 2019a: 57), es decir inician como una *Iniciativa legislativa popular constitucional ILP-C* y pueden derivar en una ICRC.

La *Iniciativas ciudadanas de referéndum constitucional (ICRC) directa* son un *mecanismo puro desde abajo*. Debido a que deriva – sin mediación- en la consulta popular o referéndum, incluso cuando las autoridades políticas representativas están en desacuerdo con el proyecto o propuesta constitucional (Linares y Welp, 2019b: 3).

ii. La *Iniciativa legislativa popular constitucional (ILP-C) o iniciativa de agenda (IA)*, consiste en la facultad que tiene la ciudadanía – por medio del recogimiento de un determinado número de firmas legalmente exigidas – de colocar en la agenda de una asamblea legislativa o congreso un proyecto de reforma constitucional. La iniciativa de agenda puede tener mayor alcance que una reforma a la Constitución (Welp y Suarez Antón, 2017), pero para el caso de estudio son las referidas a una propuesta de cambio constitucional.

Presentan la propuesta al Congreso para que ahí se apruebe, rechace o modifique, empero “el proponente no alcanza una decisión vinculante respecto de su proposición si no que delega el resultado final a un órgano de representación, reforzando el diálogo con este” (Suarez Antón, 2017:27), sin que nada de eso desemboque –necesariamente- en un referéndum.

Es el Congreso el que tiene la autoridad final para aprobar, rechazar o simplemente omitir pronunciamiento sobre las presentaciones, i.e. “es el responsable último de la decisión final sobre la iniciativa surgida *desde abajo*” (Welp y Suarez Antón, 2017:81); en algunos casos tiene la obligación de pronunciarse sobre la propuesta e incluso si son rechazadas o vencido el plazo legal para su tratamiento en el plenario, derivan en la convocatoria de un referéndum (Hevia, 2010: 161; Linares y Welp, 2019a: 57).

Tanto en las ICRC como en las ILP-C se requiere un umbral de firmas para su activación, el cual suele ser legalmente establecido bajo dos formatos: i) Un porcentaje del número de personas con derecho a voto registrados en el padrón electoral, o bien al número de votantes efectivos en la última votación (Linares y Welp, 2019a: 59) y ii) Bajo un formato de número absoluto de firmas (Linares y Welp, 2019a: 59). Otro requisito que se exige es un plazo legal para recoger las firmas y en algunos diseños se establecen cupos, es decir “un límite al número de iniciativas que pueden ser consideradas durante un determinado período” (Linares y Welp, 2019a: 59).

iii. Una tercera iniciativa ciudadana y por ende de MPC-CC es cuando se recogen firmas para convocar a elecciones para escoger a los miembros del órgano de creación constitucional (en la región suele ser una Asamblea Constituyente). La recolección de firmas no deriva en una convocatoria de referéndum ni en un debate en el parlamento, sino en unas elecciones para votar por quienes van a conformar este órgano, v.g. caso Paraguay y Panamá (ver tabla N.3 y Anexo I).

Otro MPC-CC en esta etapa preliminar es el uso de referéndum para consultar a la ciudadanía si desea que se inicie el cambio constitucional – puede ser vinculante o no - de modo que los representantes obtengan un mandato popular para reemplazar la Constitución existente (Negreto, 2013), esto no se clasifican desde arriba o desde abajo sino *obligatorio*, debido a que así lo exige la legislación al respecto, es decir el texto constitucional.

Con respecto al tipo de MPC-CC, donde la decisión vinculante consiste en votar por los miembros de del órgano de creación constitucional, es un mecanismo donde el público se involucra (directamente) votando por los miembros de un órgano o autoridad constituyente, que luego toman decisiones en su nombre (indirectamente). En Latinoamérica, la Asamblea Constituyente (AC) ha sido el órgano de creación constitucional más común en los *procesos de reemplazo*, desde la tercera ola de

democratización, tal y como se reseñó en el Capítulo II. En el caso de las Asamblea o Convención Constituyente (son sinónimos), que es seleccionada por el electorado, podemos suponer algún nivel de representación en las decisiones que el órgano de creación constitucional emprende (Elkins et al., 2008: 125). Es importante enfatizar en las reglas la selección de los actores involucrados, tal y como se analizó en acápite previos.

Aunado a los MDD, el repertorio de MPP-CC en esta etapa preliminar incluyen *mecanismos de debate*, como los diálogos ciudadanos⁶², foros participativos, cabildos abiertos, consultas públicas⁶³, mini-públicos, asambleas ciudadanas (Negretto, 2015b; Soto y Welp, 2017) o “las comisiones constitucionales o comités parlamentarios que llevan a cabo consultas por medio de audiencias, encuestas u otros medios” (Negretto, 2015b: 210; Soto y Welp, 2017), los cuales llevan a un *proceso es abierto*, esto es no se deriva en una toma de decisión vinculante.

El mecanismo de *consultas o audiencias públicas*, común en otras regiones, “consiste en la apertura de un periodo de tiempo –en la fase de elaboración de normativa– en el que se permite que los ciudadanos participen aportando su opinión, las que deberán ser ponderadas por los representantes encargados de elaborar la normativa” (Soto y Welp, 2017:204). Tienen como objetivo “que los creadores de la Constitución reciban alguna información sobre las necesidades y preferencias de los ciudadanos comunes” (Negretto, 2017a: 31-32).

Sin embargo, su uso en América Latina “ha sido esporádico y menos ambicioso que en otras regiones del mundo en términos de generar un diálogo nacional o incluir una amplia variedad de grupos sociales y políticos” (Negretto, 2017a: 31). No se registra en la última ola de cambio constitucional en la región el uso de conferencias nacionales inclusivas para discutir principios constitucionales o promover *consultas públicas* (Negretto, 2017a: 31). Los casos que más se aproximan fueron los de Brasil (1987-88), Colombia (1990), Nicaragua (1986-87) y Perú (1978), que presentaron “modelos más restringidos de consulta pública, como audiencias, grupos focales o foros públicos” (Negretto, 2017a: 31)⁶⁴.

⁶² En la región Latinoamericana la experiencia más reciente y la primera en su tipo registrada sistemáticamente fue la de Chile, analizada en Soto y Welp (2017).

⁶³ En los últimos años, en algunos países “también se ha incorporado la llamada “consulta previa” cuando involucra o afecta a grupos étnicos o pueblos originarios” (Lissidini, 2015:144-145).

⁶⁴ “En Brasil, por ejemplo, las reglas de procedimiento permitieron la presentación de enmiendas populares, que requerían reunir las firmas de más de 30,000 ciudadanos. Durante el proceso, 122 propuestas de reforma de este tipo se presentaron formalmente a la legislatura constituyente. En el caso de Nicaragua, 1.800 ciudadanos

b. Etapa de debate/negociación: Esta etapa explora cómo se tomaron las decisiones sobre el contenido del texto. Esto implica negociaciones y esfuerzos para transformar las preferencias de los participantes (Eisenstadt, et.al., 2017: 28).

Los ciudadanos comunes y las organizaciones de la sociedad civil pueden participar durante el proceso de redacción si se les permite presentar propuestas formales de reforma o hacer comentarios sobre los borradores preliminares⁶⁵(Negretto, 2015b: 210) o tener voz, en los casos donde el proceso se dé dentro de un congreso (las ILP-C pueden tener esta atribución, ver Tabla N. 3 y Anexo I para el caso de América Latina).

Sin embargo, también es probable que sea la etapa con menor grado de participación ciudadana, “debido a los retos de escritura por una nación”, del todo puede ser excluida de los procesos de redacción, e incluso no ser consultada en lo absoluto⁶⁶ (Elkins et al., 2008: 125). Es decir, es muy común que no esté habilitada y en caso de estarlo sus propuestas no generan decisiones vinculantes.

La participación y la consulta popular en esta etapa suele ser mínima, así como su regulación e institucionalización, aunque la ciudadanía pueda ejercer algún tipo de supervisión si el *estilo del proceso es más abierto*, el público puede observar los procesos y el producto en varias etapas, sin tener una aportación directa, en este respecto los medios de comunicación pueden tener un rol importante, igual que las organizaciones de la sociedad civil (Elkins et al., 2008: 126).

c. Etapa de ratificación o aprobación: Esta última etapa implica los procedimientos para aprobar la Constitución y hacerla obligatoria para toda la ciudadanía, incluyendo a quienes no participaron en su creación (Eisenstadt, et.al., 2017: 28).

Notoriamente esta es la última instancia, la cual está limitada por un resultado determinado, es decir, por un “sí” o por un “no”, y la modalidad de participación ciudadana en el cambio constitucional,

presentaron comentarios sobre el primer borrador de la Constitución” (Negretto, 2017a: 31-32) En estos casos se supone que la participación tiene un papel más proactivo, al poder presentarse propuestas.

⁶⁵ Procesos de este tipo tuvieron lugar, por ejemplo, en Perú entre 1978 y 1979, Brasil entre 1986 y 1987, El Salvador en 1983, Nicaragua entre 1985 y 1986, Colombia en 1991, Bolivia entre 2007 y 2008 y Ecuador en 2008 (Negretto, 2017a: 31-32).

⁶⁶ Japón en 1946 es un ejemplo de este tipo. “Un grupo pequeño de burócratas estadounidenses los cuales trabajaban para las autoridades ocupacionales, redactaron el texto inicial en poco más de una semana [...]. Otro modelo común fue “la mesa redonda” usada extensamente en Europa del Este después de la caída de comunismo (Elster et al. 1998). Esto es el equivalente a las constituciones producidas en tratados de paz como parte de procesos continuos de la resolución de conflictos. En estos modelos, los fundamentos del pacto son producidos en la negociación entre un grupo pequeño de actores relevantes, quienes pueden o no ser representativos de la sociedad amplia, pero los cuales ejercen un poder de veto eficaz sobre los resultados” (Elkins et al., 2008: 125).

para esta etapa es la facultad de poder ratificar y aprobar un texto constitucional, sea una reforma total, parcial o enmienda, por ello el criterio de *Incidencia* (vinculante o proceso abierto) en esta etapa va a ser vinculante.

La ratificación de la nueva Constitución o la reforma parcial, por medio de un *referéndum obligatorio*, conforme a lo establecido en la Constitución, es la forma clásica y la más antigua y utilizada (Lissidini, 015; Soto y Welp, 2017). Asimismo, puede ser *opcional o facultativo*, en los casos donde no se exige que toda reforma constitucional sea ratificada vía consulta popular.

La siguiente tabla N. 2 sintetiza los criterios de distinción, es decir la tipología, que se va a emplear para comparar los MPC-CC en América Latina, en la siguiente sección.

Tabla N.2 Tipología de mecanismos de participación ciudadana para reformar/cambiar la constitución

Etapa de cambio constitucional	Autonomía en la activación⁶⁷	Alcance⁶⁸	Tipo de participación promovida⁶⁹
Etapa de convocatoria o preliminar	Desde abajo Desde arriba Obligatorio por ley	Nivel 1: está o no habilitada Nivel 2: Si está habilitada, si presenta prohibiciones genéricas substantivas o asuntos o materia prohibida.	Decisiones vinculantes Proceso abierto
Etapa de negociación/debate	Desde abajo Desde arriba Obligatorio por ley	Nivel 1: está o no habilitada Nivel 2: Si está habilitada, si presenta prohibiciones genéricas substantivas o asuntos o materia prohibida.	Decisiones vinculantes Proceso abierto
Etapa de ratificación	Desde abajo Desde arriba Obligatorio por ley	Nivel 1: está o no habilitada. Nivel 2: Si está habilitada, si presenta prohibiciones genéricas substantivas o asuntos o materia prohibida.	Decisiones vinculantes Proceso abierto

Fuente: Elaboración propia con base en Lissidini (2011); (2015), Schneider y Welp (2015); Welp (2016a) Eisenstadt et al. (2017) y Linares y Welp (2019).

4. Comparación de los MPP-CC en los textos constituciones de América Latina

A continuación, se presenta una síntesis del paisaje institucional de los MPC-CC en los textos constitucionales -en algunos casos se incluye normativa infraconstitucional- en Latinoamérica, con base a la tipología desarrollada previamente (ver cuadro N.2). Los países que quedan fuera del análisis son Argentina y el Salvador, ya que no presentan mecanismos de participación ciudadana, específicamente

⁶⁷El criterio de distinción es según quien promueve /inicia/convoca el dispositivo específico en cada etapa de cambio constitucional, mirándolo desde el grado de autonomía de la ciudadanía frente a la discrecionalidad de actuación del ejecutivo y/o congreso y las obligatorias (Lissidini, 2011; 2015 y Negretto, 2013). Desde abajo: activado y/o promovido por la ciudadanía. Desde arriba: activado y/o promovido por los poderes del Estado –el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

⁶⁸ *Habilitada* si contempla MPC-CC y en el segundo nivel que tanto se restringe o no la participación ciudadana (las prohibiciones).

⁶⁹ Con respecto a las consecuencias, toma de decisiones vinculante mediante el voto o un proceso de debate abierto.

para el cambio constitucional. En la tabla N. 3 hay una síntesis y en el Anexo I se puede ver en detalle el análisis por cada país.

1. Etapa convocatoria o preliminar: se presentan los casos donde la ciudadanía es iniciador/activador del proceso o mero participe.

a. Desde abajo o autónomos: los casos donde la ciudadanía tiene la facultad para incorporar el proceso constitucional en la agenda, activando el procedimiento, hay tres modalidades:

a1. Iniciativa Ciudadana de Referéndum (ICRC): se requiere un umbral de firmas para su activación y termina en la convocatoria a un referéndum para la toma de una *decisión vinculante*. Esta decisión puede ser:

- *Para decidir si se convoca o no a una Asamblea Constituyente:* ICRC directa: Bolivia (20% de firmas) y Venezuela (15% de firmas). La ICRC indirecta no se encuentra regulada.

- *Para decidir si se aprueba o no un cambio a la Constitución, reforma total, parcial o enmienda:*

ICRC directa para casos de reforma parcial o enmienda la contemplan: Bolivia, (20% de firmas), Ecuador (enmienda, 8% de firmas), y Venezuela (15% de firmas). A su vez, Uruguay (10% firmas) la regula para reforma parcial o total.

ICRC indirecta, esta requiere la aprobación del congreso, funciona como una ILP-C mezclada con una ICRC, ya que la ILP-C no – necesariamente- debe derivar en un referéndum. Está regulada para reforma parcial o total en Colombia (5% de firmas), Honduras (2% de firmas) y Perú⁷⁰(10% de firmas). Venezuela (15% de firmas, diferencia entre enmienda, reforma parcial y total), Ecuador (1%) y Nicaragua (50 mil firmas), para el caso de reformas parciales. Costa Rica (5% de firmas), se considera ICRC indirecta, debido a que para ser convocado, el proyecto debe ser aprobado en primer debate por el Congreso.

a2. Iniciativa Ciudadana (IC): se recogen firmas para solicitar al congreso o a la autoridad electoral una convocatoria a una AC y el proceso termina en unas elecciones para escoger a los representantes y/o miembros de la AC, es un proceso abierto, regulado en Paraguay (30 mil firmas) y Panamá (20% de firmas).

⁷⁰ Perú regula prohibiciones, ya que no pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, las normas de carácter tributario y presupuestal y los tratados internacionales en vigor (art 32 y art. 12, 19 y 38 de la Ley LDPCC/1994).

a3. Iniciativa legislativa popular para cambio constitucional (ILP-C): este mecanismo deriva en un proceso de debate abierto en el Congreso, no siempre está obligado a pronunciarse sobre la iniciativa ciudadana, ni deriva en un referéndum.

Está regulado en: Brasil (1% de firmas y al menos cinco de sus estados deben de proveer un 0,3%), Colombia (5% de firmas), México (0.13% de firmas). Se habilita este MPC-CC, pero restringido para casos de reforma parcial en Costa Rica (5% de firmas), Guatemala (5 mil firmas), Honduras (3 mil firmas) y Paraguay (30 mil firmas de electores).

Perú consiste en un caso excepción ya que se regula, con un 0,3% de firmas y si es rechazada o modificada se puede convertir en una *ICRC indirecta*, para esto se exige que se complete el porcentaje de firmas para llegar al 10% de la ICRC. Similar sucede en Ecuador, se regula una ILP-C y en caso que no sea tratada, la ciudadanía puede convocar a un referéndum pero a diferencia de Perú, no se exige completar el porcentaje de firmas.

Bolivia, Uruguay, Venezuela regulan a nivel constitucional este mecanismo, empero no hay desarrollo legislativo para su procedimiento y puesta en práctica. En Ecuador y Perú – a pesar de estar regulado su procedimiento- no es utilizada (Welp y Suarez Antón, 2017).

b. Desde arriba:

b.1 *Para convocar a un referéndum y votar por la convocatoria o no a AC:* Uruguay y Colombia la regulan, puede ser por iniciativa del congreso o del ejecutivo, si es de este último se requiere aprobación del congreso. En el caso de Colombia se contempla que la ciudadanía vote por los miembros de la AC⁷¹. En Ecuador, Bolivia y Venezuela puede ser activado vía *plebiscito* o congreso.

b.2 *Para convocar a un referéndum y votar por una reforma a la Constitución:* En Bolivia para reforma parcial, Ecuador y Venezuela *se puede convocar por plebiscito* o por el congreso. Está regulada, pero se requiere la aprobación del congreso en Colombia, Costa Rica para reforma parcial, Honduras para reforma parcial, Nicaragua para reforma parcial y Perú total o parcial.

b.3 Para convocar a elecciones para la elección de constituyentes de la AC: Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay, en todos los casos debe ser aprobada vía congreso. En Ecuador se regula, pero es un proceso junto a la ICRC o la activación del referéndum, desde arriba.

⁷¹ No se prevé referéndum constituyente para que entre en vigor la nueva Constitución.

c. Obligatorios: no se regula en ninguna Constitución la obligación de consultar a la ciudadanía el inicio de un cambio constitucional.

Venezuela y Brasil constituyen casos excepcionales que regulan la posibilidad de convocar a una *consulta popular, no vinculante*, vía referéndum.

2. Etapa de debate/negociación. En algunos diseños institucionales las ILP-C dan derecho a voz a representantes de la ciudadanía: Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México y Perú.

3. Etapa de ratificación o aprobación: procedimientos para hacer obligatoria a la Constitución, es la última instancia limitada por un resultado determinado, es decir, por un “sí” o por un “no”.

El MPC-CC más común es el *referéndum mandatorio u obligatorio*, ya que nueve de dieciséis países que habilitan MPC-CC, establecen la obligatoriedad de ratificar, mediante consulta popular, reformas parciales o totales de la Constitución. Está regulado en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana⁷², Uruguay y Venezuela, en algunos casos puede ser convocado vía ICRC, *desde arriba* e incluso vía *plebiscitaria*.

En Brasil y en Chile hay participación ciudadana, vía referéndum, pero la ciudadanía no lo puede convocar, es decir puede activado, pero solo desde arriba. En Brasil es vía congreso, en cambio en Chile es plebiscitariamente, dado que es el o la presidente quien lo puede activar para sortear bloqueos entre el Presidente y el Congreso (Soto y Welp, 2017).

En Colombia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua está habilitada la participación ciudadana vía referéndum, activado por la ICRC o desde arriba, solo para reformas parciales, ya que en estos países el referéndum de ratificación no es obligatorio, y en el caso de Ecuador solo para enmiendas.

Colombia regula un *referéndum reactivo no obligatorio*, es una *ICRC directa* (5% de firmas), esta iniciativa ciudadana se restringe solo cuando las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso se refieran y comprometieran a los derechos y sus garantías, a la participación democrática o al Congreso.

⁷² Solo cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, temas de ordenamiento territorial y municipal, temas de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de la moneda, y sobre los procedimientos de reforma establecidos en la propia Constitución (art. 272).

Tabla 3. Clasificación de los MPC para el cambio constitucional en América Latina

País	Proceso de cambio constitucional		
	Etapa preliminar	Etapa de negociación/debate	Etapa de ratificación
1. Argentina (Const. de 1994 [1853])	No contempla MPC-CC.	No contempla MPC-CC.	No contempla MPC-CC.
2. Bolivia (Const. de 2009)	<i>ICRC directa</i> , 20% de firmas para convocar a AC (art. 411), reemplazo Participación ciudadana vía referéndum, desde arriba – presidencia (<i>plebiscito</i>) o congreso- para convocar a AC (art. 411). <i>ICRC directa</i> 20% de firmas para convocar a referéndum, reforma parcial (art. 411). Puede ser activada desde arriba, <i>plebiscito</i> o por el congreso. <i>ILP-C</i> pero no hay desarrollo legislativo para su procedimiento (art. 162)	No contempla MPC-CC.	<i>Referéndum mandatorio u obligatorio</i> para cualquier enmienda, reforma parcial o total, puede ser activado por la ciudadanía (<i>ICRC</i>), congreso o presidencia (<i>plebiscito</i>) (art. 411).
3. Brasil (Const. de 1988)	<i>ILP-C</i> 1% de firmas y al menos cinco de sus estados deben de proveer un 0,3% de firmas (art. 61). Participación ciudadana vía referéndum (le llaman <i>plebiscito</i>), convocado <i>desde arriba</i> , por el congreso, para consultar una posible reforma, antes de ser aprobada.	Participación ciudadana en el procedimiento de la <i>ILP-C</i> (Ley 9.709/1998).	Participación ciudadana vía referéndum desde arriba, aprobación previa del congreso (art. 14 y 49 de la Const. y art. 2 Ley N° 9.709).
4. Chile (Const. de 1980)	No contempla MPC-CC.	No contempla MPC-CC.	Participación ciudadana vía <i>referéndum plebiscitario</i> (art. 117).
5. Colombia (Const. de 1991)	Participación ciudadana vía referéndum, <i>activado solo desde arriba</i> por el Congreso para convocar a AC y contempla que la ciudadanía vote por los miembros de la AC (art. 376) ⁷³ . <i>ICRC indirecta</i> ⁷⁴ 5% de firmas, el referéndum puede ser activado desde arriba por el gobierno y para convocar la consulta se requiere la aprobación del congreso (art. 378 y 155). <i>ILP-C</i> 5% de firmas (art. 375).	Participación ciudadana en el procedimiento de la <i>ILP-C</i> (art 155).	<i>ICRC directa</i> 5% de firmas, <i>referéndum reactivo no obligatorio</i> para ciertas materias (art. 377) ⁷⁵ . Participación ciudadana vía referéndum, activado por la <i>ICRC</i> o desde arriba, requiere la aprobación previa del congreso (art. 378 y 155).

⁷³ No se prevé referéndum constituyente para que entre en vigor la nueva Constitución.

⁷⁴ Se asemeja más a una *ILP-C* (Linares y Welp, 2019: 60).

⁷⁵ Cuando las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso se refieran y comprometieran a los derechos y sus garantías, a la participación democrática o al Congreso (art. 377).

6. Costa Rica (Const. 1949)	<i>ICRC indirecta</i> 5% de firmas para aprobar reforma parcial (art. 105 y 195). Puede ser activado desde arriba por la o el presidente o el congreso. ILP-C (5% de firmas) solo reforma parcial (art. 105 y 195).	No contempla MPC-CC.	Participación ciudadana vía referéndum, activado por la ICRC o desde arriba (art. 105 y 195).
7. Ecuador (Const. de 2008)	<i>ICRC directa</i> 12% de firmas para convocar a AC (art. 444). Participación ciudadana vía referéndum, desde arriba por la presidencia (<i>plebiscito</i>) o congreso o (art. 444) para convocar a AC y la elección de los miembros de la AC <i>ICRC directa</i> , 8% de firmas para aprobar <i>enmienda</i> . Puede ser activado desde arriba por la o el presidente (<i>plebiscito</i>) o el congreso (art. 441). <i>ICRC indirecta</i> , 1% de firmas para reforma parcial (art.442). ILP-C para <i>enmienda</i> o <i>reforma parcial</i> (1% de firmas, art. 103).	Participación ciudadana en el procedimiento de la ILP-C (art 103 y 137).	<i>Referéndum mandatorio u obligatorio</i> para cualquier <i>reforma total o parcial</i> (art. 442 y 444), activado desde arriba o desde abajo (ICRC o ILP-C). Participación ciudadana vía referéndum, activado por la ICRC o desde arriba, plebiscito para <i>enmiendas</i> (art. 441). <i>ICRC</i> en caso de que la ILP-C no sea tratada, no se exige completar el % de firmas si es para <i>enmienda</i> (art.103).
8. El Salvador (Const. de 1983)	No contempla MPC-CC	No contempla MPC-CC	No contempla MPC-CC
9. Guatemala (Const. de 1985)	Participación ciudadana para elegir a las personas miembros de la AC, la cual debe ser convocada por el congreso (art. 278) <i>ILP-C</i> , 5 mil firmas (art. 277)	No contempla MPC-CC	<i>Referéndum mandatorio u obligatorio</i> para reforma total o parcial, con excepción de ciertas materias ⁷⁶ (art. 280), activado desde arriba o vía ILP-C.
10. Honduras (Const. de 1982)	<i>ICRC indirecta</i> ⁷⁷ 2% de firmas (art. 5). La consulta puede ser activada desde arriba por el presidente o el parlamento, requiere aprobación vía congreso ILP-C, 3 mil firmas (art. 213)	Participación ciudadana en el procedimiento de la ILP-C (LMPC, art. 14).	Participación ciudadana vía referéndum, activado por la ICRC o desde arriba, requiere la aprobación previa del congreso (art. 5)
11. México (Const. de 1917)	<i>ILP-C</i> 0.13% de firmas (art 71).	Participación ciudadana en el procedimiento de la ILP-C (art. 133 LO Congreso).	No contempla MPC-CC
12. Nicaragua (Const. de 1987)	Participación ciudadana vía elecciones para votar por los miembros de la AC (art. 191-195), lo puede activar el Congreso <i>ICRC indirecta</i> con 50 mil firmas, reformas parciales, este referéndum también puede ser activado desde arriba (Art. 2 y Ley 331).	No contempla MPC-CC	Participación ciudadana vía referéndum, activado por la ICRC o desde arriba, para reformas parciales.

⁷⁶ Se debe convocar a AC en caso de lo se vaya a reformar son los artículos que hacen referencia a Derechos Humanos Individuales (artículos del 3 al 46) o el artículo 278 que versa sobre el proceso de reforma al texto constitucional. Las que son reformas vía AC no requiere referéndum, el resto sí.

⁷⁷ Se asemeja más a una ILP-C, ya que requiere aprobación del congreso, empero esta deriva en un referéndum y la ILP-C no.

13. Panamá (Const. de 1972)	IC para convocar a AC (30 mil firmas de electores) (art. 314). Participación ciudadana vía elecciones para escoger miembros de la AC, activado por la IC o desde arriba (art. 314).	No contempla MPC-CC	<i>Referéndum mandatorio u obligatorio</i> para reforma parcial, si se aprueba el cambio vía congreso en dos legislaturas seguidas (art. 313.2) o total, que debe ser vía AC (art. 314).
14. Paraguay (Const. de 1992)	IC para convocar a AC (20% de firmas) ante el congreso. Participación ciudadana vía elecciones para escoger miembros de la AC, activado por la IC o desde arriba, vía aprobación del congreso (art. 289) ILP-C reforma parcial (30 mil firmas de electores)	No contempla MPC-CC	<i>Referéndum mandatorio u obligatorio</i> para reforma parcial o enmienda, activado por la ILC-P o desde arriba (art. 290).
15. Perú (Const. de 1993)	ICRC indirecta 10% de firmas para convocar a referéndum, reforma parcial o total (art 206 y art. 38, LDPCC). ILP-C 0,3% de firmas (art.206)	Participación ciudadana en el procedimiento de la ILP-C (art. 14 LDPCC).	<i>Referéndum mandatorio u obligatorio</i> para reforma total, parcial o enmienda, activado desde arriba o desde abajo (art.206) ICRC indirecta en caso de que la ILP-C sea rechazada o modificada, y se exige que se complete el % de firmas para llegar al 10% (arts. 16 y 41 LDPCC/1994).
16. República Dominicana (Const. 2015 [2010])	No contempla MPC-CC	No contempla MPC-CC	<i>Referéndum mandatorio u obligatorio</i> , le llaman <i>aprobatorio</i> para casos especiales ⁷⁸ (art. 272), activado desde arriba, ejecutivo o parlamento, vía ley aprobada por el congreso.
17. Uruguay (Const. de 1967)	ICRC <i>directa</i> 10% de firmas para convocar a referéndum, reforma parcial o total. Participación ciudadana para votar por los miembros de la AC (art. 331), convocado desde arriba, ILP-C, 25% de firmas, pero no hay desarrollo legislativo para su procedimiento (art. 79).	No contempla MPC-CC	<i>Referéndum mandatorio u obligatorio</i> para reforma total o parcial (art. 331), sea que el cambio fue activado por ICRC o desde arriba, en este caso siempre debe ser vía congreso.
18. Venezuela (Const. de 1999)	ICRC <i>directa</i> 15% de firmas para convocar a referéndum para enmienda, también puede ser convocado vía <i>plebiscito</i> o por el congreso (art. 341) ICRC <i>indirecta</i> 15% de firmas para convocar a referéndum, reforma parcial, puede ser activado por el ejecutivo (art. 343), vía aprobación del congreso ICRC <i>directa</i> 15% de firmas para convocar a AC (art. 347).	No contempla MPC-CC	<i>Referéndum mandatorio u obligatorio</i> para reforma parcial o enmienda, activado desde arriba, <i>plebiscito</i> (enmiendas), congreso o desde abajo (art.344)

⁷⁸ Cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de la moneda, y sobre los procedimientos de reforma establecidos en la propia Constitución (art. 272).

	<p>También desde arriba, plebiscito o congreso. ILP-C, 0,1% de firmas, pero no hay desarrollo legislativo para su procedimiento (art. 204.7). Participación ciudadana vía referéndum, desde arriba – presidencia (<i>plebiscito</i>) o congreso- para convocar a AC (art. 347)</p>		
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones nacionales de los países y normativa infraconstitucional

5. La participación ciudadana en el cambio constitucional y sus potenciales efectos democráticos

Una de las preguntas que ha impulsado esta investigación es ¿cómo la participación ciudadana en el cambio constitucional puede tener un *papel genuino* en el proceso de reforma? *Papel genuino* en el sentido de si su presencia tiene algún efecto y más aún si la participación ciudadana en el cambio constitucional tiene algún efecto democrático; o reformulando: ¿a cuál problema para el sistema político, la participación ciudadana en el cambio constitucional es la respuesta?

Una posible respuesta a las cuestiones planteadas en el párrafo previo es que la participación ciudadana en el cambio constitucional, puede –potencialmente- contribuir a resolver los tres problemas o condiciones para predicar *democrático* un sistema político (conforme a la teoría de Mark E. Warren, ver tabla N.1) Por lo cual, los MPC-CC que puedan– en algún grado- *empoderar la inclusión, fomentar y promover la voluntad o agenda, colectivas* y a la *toma de decisiones colectivas* tendrán, potencialmente, mayores efectos democráticos.

Para lograrlo deben ser capaz de cumplir con sus objetivos y que por medio de estos MPC-CC la ciudadanía tenga *capacidad de influencia* (afectar y controlar) en el proceso de cambio constitucional, sea activando el proceso, colocando el tema en la agenda, generando debate, en la definición del texto constitucional y/o ratificando el cambio (decisión vinculante).

Conforme se visualiza en la tabla N. 3, los mecanismos más presentes en los diseños institucionales en la región son los *referéndum* o *consultas populares vinculantes*, sea para activar el proceso de cambio y votar directamente por una reforma o para votar por la convocatoria a una AC, en algunos casos activados desde arriba (*plebiscito* o vía congreso) y en otros también desde abajo (*ICRC*), en otros derivando en un proceso abierto como las *ILP-C*, en algunos casos junto a oportunidades de voz y defensa del proyecto en la etapa de debate. La más común es el *referéndum mandatorio u obligatorio*, para ratificar cambios.

Estos MPC-CC presentes en las Constituciones de América Latina se distinguen en función de su *activación* (quién es su promotor inicial), *alcance* (límites sustantivos para el cambio constitucional y para la participación ciudadana en el proceso del cambio) y *tipo de participación promovida* (decisiones son vinculantes o proceso abierto). Estos criterios de distinción son los que indican en qué

grado los MPC-CC pueden – potencialmente- contribuir a resolver uno o más de estos tres problemas o condiciones -para predicar *democrático* un sistema político. Analizado a continuación:

i. Inclusión empoderada individual

Una de las condiciones o problemas que se deben resolver para democratizar un sistema político son las siguientes preguntas: ¿cómo los agentes individuales ganan influencia dentro de las colectividades? y ¿cuándo está participación puede ser empoderada? (ver tabla N.1).

Los MPC-CC que empoderan a la ciudadanía son aquellos que abren *canales de participación en la definición de los asuntos públicos* (Welp, 2018), y *canales de control*, para esto se requiere contar con *iguales oportunidades para participar*, incluir a aquellas personas con reclamos de inclusión y que pueden verse afectadas por las decisiones colectivas, y que sean capaces de atraer a un número constante o creciente de participantes (Welp, 2018). A su vez, tener la *oportunidad de afectar* las decisiones colectivas, por medio de los poderes de hablar, votar, asociarse, representar y disentir.

Surge la cuestión de ¿cómo reconocer que los MPC empoderan? Una prescripción normativa fundamental para estos dispositivos es que pueden servir como un *control del poder* del gobierno y pueden transformar los patrones de interacción dominante entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales, entre la sociedad civil y el gobierno (García-Espín y Jiménez, 2017:132). La idea clave es que al impulsarse procesos de redistribución del poder entre diversos actores se proporciona nuevas *oportunidades políticas para influir en las decisiones* (García-Espín y Jiménez, 2017: 134).

Cuando hay *posibilidad de consulta y poder de proponer* hay mayor grado de una inclusión empoderada individual y esto se presenta más en los *MPC-CC autónomos*, es decir aquellos en los que la iniciativa proviene de los propios ciudadanos, pueda ser activada cuando es requerida (Welp, 2016a) y no dependen del poder gubernamental para su activación, sino de la ciudadanía. Estos son los denominados *desde abajo* (Lissidini, 2011; 2015), algunos de los cuales –en la etapa de ratificación- exigen un voto que las autoridades políticas deben aceptar (Papadopoulos, 1995).

Debido a lo indicado en el párrafo previo, aquellos MPC-CC que no puedan ser empleados como herramientas adicionales en manos del gobierno, quien puede, a su antojo, convocar un plebiscito para adaptarse a un horario electoral o para eludir el proceso normal de elaboración de leyes (Lacey 2019), serán los que presenten –potencialmente- mayores efectos democráticos. El uso de

consultas populares de forma plebiscitaria presenta una mayor susceptibilidad al abuso, afecta el proceso de formación de la voluntad y arriesga a deslegitimar la decisión colectiva (Lacey, 2019).

Este criterio es central dado que las instituciones de participación que no dependen de la convocatoria de las autoridades pueden otorgar un mayor poder a la ciudadanía, es decir la *inclusión es empoderada*, al hacer a la participación ciudadana más independiente, mientras que los MPC-CC denominados *desde arriba* hacen que la participación ciudadana dependa de la discreción de las autoridades estatales.

Por lo cual, las *iniciativas ciudadanas*, es decir las activadas *desde abajo* son MPC *autónomos*, al no depender del poder político sino de la ley (su diseño) para ser activado (Lissidini, 2015; Negretto, 2013) y obligan a las autoridades a dar cumplimiento de esas demandas (Soto y Welp, 2017).

La ICRC- específicamente la directa- es el instrumento más fuerte de participación ciudadana en la toma de decisiones por parte de la ciudadanía y tiene el potencial de empoderar a los ciudadanos de una manera especialmente robusta (Negretto, 2013), al involucrar directamente a la ciudadanía durante el proceso de cambio constitucional. Para la región, Bolivia, Perú, Uruguay y Venezuela regulan esta figura para convocar por un cambio, sea parcial o total e incluso Bolivia y Venezuela para la convocatoria a una AC.

Con respecto a ciertos MPC-CC *desde abajo puros*, es decir que los activa la ciudadanía y ella misma los ratifica (o termina en decisión vinculante), son los que tendrían un mayor efecto democrático, para este primer problema democrático de *la empoderación ciudadana*. En el cuadro N. 3 se visualiza a *Bolivia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela* quienes regulan *ICRC directa* y en la etapa de ratificación hay *Referéndum mandatorio u obligatorio*, es decir la decisión inicial y la final la puede tener la ciudadanía.

Empero, de estos cinco países, tres son casos excepcionales de lo contrario, *Bolivia, Venezuela, Ecuador* (para enmienda) al presentar en su diseño MPC-CC que se catalogan como un mecanismo puro *de arriba hacia abajo o plebiscitario*, es decir cuando las autoridades estatales pueden convocar un referéndum a su discreción para votar sobre un cambio a la Constitución (Negretto, 2018).

Ecuador y Venezuela son los países cuya Constitución presenta más MPC-CC, empero también son los que le otorgan a la o el presidente la potestad de convocar a un referéndum plebiscitario para que una enmienda sea directamente consultada para su aprobación a la ciudadanía, sin mediar ninguna otra autoridad como actor de veto. El proceso no es iniciado por la ciudadanía, pero si hay participación ciudadana en la etapa de ratificación, empero su *activación es una decisión discrecional del poder ejecutivo*.

Específicamente Chile es el único caso que incorporó solo un MPC-CC y es un mecanismo *puro de arriba hacia abajo*, ya que no incluye ninguna *institución orientada a los ciudadanos*; esta fue una Constitución adoptada bajo condiciones autoritarias (Negretto, 2013).

Un menor grado de inclusión empoderada presentan los *referéndums mandatorios u obligatorios*, que son constitucionalmente obligatorios, ya que la ciudadanía no tiene –necesariamente– la posibilidad de decidir cuándo emplear el dispositivo, pero todos participan en pie de igualdad al momento de la votación.

En los casos de las Iniciativas Ciudadanas reguladas en Paraguay y Panamá, para convocar a AC y a elecciones y escoger miembros de la AC, la participación es directa al momento de la recolección de firmas y a las elecciones (todas las personas participan en pie de igualdad). Empero, posterior a estos momentos, al estar conformado el órgano de creación constitucional es indirecta (a menos que dentro del órgano estén sentados en la mesa con voz y voto ciudadanos).

En el caso de las ILP-C, si bien promueven una participación que deriva en un *proceso abierto* en el parlamento, empoderan al ciudadano al ser una vía potencial *para expresar su voz*, ya que son un canal de *recepción de las demandas ciudadanas*. Pueden funcionar como un mecanismo eficiente a la hora de encauzar las demandas ciudadanas y mejorar la calidad de la representación en el sistema político democrático (Suarez Antón, 2017), sin cuestionar al programa de gobierno en su conjunto (Welp y Suarez Antón, 2017).

ii. Formación de agenda y voluntad colectiva

Con respecto a esta segunda condición o problema a resolver, los MPC-CC pueden promover la participación efectiva al abrir oportunidades para *introducir temas en la agenda pública* (Welp, 2016:101) y fomentar la *comprensión informada de los asuntos públicos*, para esto los mecanismos

deben funcionar incrementando la información puesta a disposición de la ciudadanía (Welp, 2016:101), controlando la agenda (Welp, 2016:101) y permitiendo a los ciudadanos ser parte de una deliberación y comunicación pública, que incremente su conocimiento, información, competencias, educación cívica (hábitos ciudadanos/cívicos) y capital social⁷⁹.

Los MPC pueden fomentar el *capital social*, al impulsar la acción colectiva y la coordinación, lo que se conoce como la *hipótesis del arrecife de coral*⁸⁰. Esta metáfora hace referencia a la idea de que al igual que los arrecifes que “atraen a diferentes especies, proporcionando un ambiente protector para su desarrollo” (García-Espín y Jiménez, 2017:119), los MPC “pueden incentivar la acción colectiva, atraer a grupos asociativos o nuevos participantes, y aumentar los lazos entre ellos” (García-Espín y Jiménez Sánchez, 2017:119). Por lo tanto, en la medida en que favorecen la creación de redes y la confianza estos mecanismos son fuentes de *capital social* (García-Espín y Jiménez, 2017:119).

Lo anterior representa un reto para los MPC-CC. El incremento del capital social se intensifica en presencia de una *interacción duradera, intensa y deliberativa* (García-Espín y Jiménez, 2017), por ejemplo cuando se manifiesta un aumento de participantes en las organizaciones y/o formación de nuevos actores sociales (formales o informales), variaciones en conocimiento, en actitudes de reconocimiento mutuo y en actitudes y nuevas identidades colectivas (García-Espín y Jiménez, 2017:126). Empero, los procesos de confianza e identificación requieren tiempo y el proceso de cambio constitucional -en concreto- es en un periodo de tiempo acotado, a diferencia por ejemplo de otro tipo de MPC como los presupuestos participativos o cabildos abiertos, donde la interacción es más constante.

⁷⁹ Por ‘capital social’ se denomina a las características específicas del entorno social, el cual es muy diverso, pero que puede facilitar la cooperación de las personas. Se identifican cuatro características y hechos en la sociedad que han sido categorizados con el término ‘capital social’, estas son: i) las relaciones personales; ii) el apoyo de las redes sociales; iii) el compromiso cívico; y iv) la confianza y las normas de cooperación. Además de estas descripciones de los fenómenos en la realidad -que se denomina ‘capital social’- se le han asignado funciones en una variedad de contextos: 1) como fuente de control social, 2) como fuente de apoyo familiar y 3) como fuente de beneficios a través de las redes, incluyendo resolver problemas de acción colectiva. Se rescata la idea de que hay ciertas relaciones sociales, vínculos e interacciones sociales que tienden a crear normas, instituciones o formas de organización que promueven la *confianza y la cooperación y coordinación* entre las personas, en las comunidades y/o en la sociedad en su conjunto. Debido a que las personas confían y logran coordinar y cooperar es que pueden resolver – en parte- problemas de acción colectiva.

⁸⁰ La metáfora la toman García-Espín y Jiménez (2017) del trabajo de Sidney Tarrow (2001) *Transnational politics: Contention and institutions in international politics*, sobre la formación de redes transnacionales de actores sociales en el entorno de las instituciones internacionales.

Los MPC-CC que terminan en un *proceso abierto*, como las *ILP-C* son una herramienta de control de agenda, si bien no se toman decisiones vinculantes, al permitir a la ciudadanía proponer leyes para su tratamiento por parte del órgano legislativo, pueden implicar un cambio hacia la apertura de la agenda legislativa a la intervención ciudadana (Welp y Antón Suárez, 2017: 101).

La *ILP-C* al perseguir instalar un tema en la agenda pública, dan *poder de establecimiento de agenda* y a diferencia del referéndum (que también da poder de agenda), no conduce a una decisión vinculante. Empero, es un mecanismo que le da la oportunidad a un grupo de ciudadanos de plantear una propuesta normativa ante la/el legislador, quien es el responsable último de la decisión final sobre esa iniciativa surgida *desde abajo* (Suarez Antón, 2017), por eso el tipo de participación promovida deriva en un *proceso abierto*.

Este mecanismo de participación es idóneo para fortalecer la legitimidad democrática, ya que le da a la ciudadanía la *posibilidad de informar y debatir* y, a los representantes, decidir sobre cuestiones de interés público, argumentando sobre sus decisiones con la ciudadanía (Suarez Antón, 2017:13). Aunado a lo anterior, bien diseñada puede “ofrecer un reforzamiento recíproco de los principales actores de la democracia, evitando los efectos de ruptura de la representación que puede originar un referéndum” (Suarez Antón, 2017:13).

Ahora bien, para que lo anterior se logre los diseños institucionales deben habilitar que se dé la canalización de las demandas ciudadanas, es decir, una vez quienes deberían tener *poder y voz* para la toma de decisiones, tienen un lugar en la mesa (vías para expresar su voz), puedan impulsar cambios sustanciales en los procedimientos legislativos, con sus consecuentes efectos de ampliar la agenda y legitimar el sistema (Welp y Antón Suárez, 2017: 101) y no se convierten en *papel mojado* (Welp y Antón Suárez, 2017: 101).

El detalle del procedimiento, i.e. su diseño, es clave para cumplir con su objetivo del poder de establecimiento de agenda, debate, discusión pública y como canalizadora de las demandas ciudadanas. En este respecto, Welp y Suarez Antón (2017) proponen que se deben reducir los requisitos formales (como las características del proceso de recolección de firma) y darse unas condiciones para obtener apoyo material y/o técnico a la puesta en marcha del mecanismo, un

tratamiento parlamentario eficaz y ampliar los temas que podrían ser expresados a través de iniciativas de agenda.

La ILP-C está regulada constitucionalmente y reglamentada en Brasil, Colombia, Ecuador, México, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Paraguay. En Bolivia, Uruguay y Venezuela se regula a nivel constitucional la ILP-C, pero no hay desarrollo legislativo para su procedimiento (ver tabla No. 3). Las variaciones en el diseño se encuentran en la exigencia de firmas, tratamiento parlamentario y en las prohibiciones (ver Anexo I) y es en estos aspectos tan específicos donde se determina –al menos desde su diseño– que logren su objetivo y potencialmente tener efectos democráticos (Welp y Suarez Antón, 2017). Por ejemplo, la exigencia de firmas (porcentaje o número absoluto) es una limitación clave, sumado a la extensión del territorio, como sucede en el caso de Brasil (tal y como lo reseña Almagro, 2017).

En relación a su *alcance* o temas habilitados por medio del mecanismo de la ILP-C, Colombia, Guatemala (lo regula solo para cambio constitucional), México y Brasil presentan menos prohibiciones. Costa Rica, Honduras y Paraguay habilitan este mecanismo, pero solo para reformas parciales. Empero, en Guatemala y Honduras se establecen *clausulas pétreas* (disposiciones del texto constitucional inmodificables), tanto en *asuntos o materias prohibidas* (v.g. reelección en Guatemala y los artículos constitucionales que hablan de la reforma la Constitución) y *prohibiciones sustantivas genéricas*, por ejemplo al prohibir modificar la forma de gobierno y el territorio nacional, temas de sistema de gobierno, soberanía, entre otros. Esto restringe la participación ciudadana desde cualquier tipo de mecanismos, además de que, al no permitir cambio de ninguna forma, puede generar una tensión entre diversos actores políticos⁸¹.

En la práctica, en Ecuador y Perú, si bien regulan la ILP-C, han sido directamente ignoradas (Welp y Suarez Antón, 2017).

⁸¹ En Honduras, el depuesto expresidente Manuel Zelaya (2006-2009) intentó reformar la Constitución para permitir la reelección, la cual era parte de las cláusulas pétreas del texto constitucional. Ante la imposibilidad de hacerlo vía enmienda, planteó la vía de la AC y para esto quería convocar a un referéndum, lo que provocó – en parte– un enfrentamiento con los otros poderes del Estado, como con la Suprema Corte. La cual, posterior a la insistencia de Zelaya de llevar a cabo el referéndum, indicó que cometió delitos de traición a la patria, y el 28 de junio de 2009 fue ilegalmente destituido y expulsado del país por las Fuerzas Armadas. Empero, en abril del 2015 la Corte Suprema de Justicia dejó sin efecto el artículo 239 habilitando (permitiendo) la reelección presidencial, lo que permitió al actual presidente -Juan Orlando Hernández- reelegirse, en unas elecciones muy cuestionables, en el 2017.

Los mecanismos que incentivan un debate y deliberación, permiten tomar una decisión informada, esto es, que la ciudadanía cuente con tiempo e información completa y equilibrada sobre él o los temas sometidos a voto y las consecuencias de las decisiones a tomar. Con excepción del texto constitucional ecuatoriano y colombiano (para ILP-C), no hay –constitucionalizados- MPC-CC para la etapa de debate (ver tabla N. 3). Por lo cual, un aspecto del diseño que se debe destacar es que junto a la ILP-C, se regulen instancias donde la ciudadanía y las y los legisladores pueden tener interacciones, y debatir, es decir otro canal para expresar su voz, como lo establecen Colombia y Ecuador a nivel constitucional y a nivel infra constitucional Brasil, Honduras, México y Perú.

Un reto de estos mecanismos que *derivan en un proceso abierto* – incluido casos donde se dieran consultas públicas o la recepción de propuestas de la sociedad civil (que no hay regulación al respecto en Latinoamérica) es que sean MPC que tiendan a ser *puramente testimoniales*. Es decir, sin un diseño adecuado para que entren formalmente en el proceso de deliberación y elaboración de la nueva Constitución (Negretto, 2015b:210) o un proceso de enmienda o reforma parcial. Esto puede ocurrir “tanto por el poder de agenda y la discrecionalidad de quienes reciben y seleccionan las propuestas, como por la imposibilidad real y la inconveniencia de tomar en cuenta todas las opiniones formuladas en materia de reforma” (Negretto, 2015b:210).

El último caso registrado de un proceso de cambio constitucional participativo son los *Diálogos Ciudadanos* en Chile, desarrollados desde octubre de 2015 hasta comienzos del 2017 (ese proceso se encuentra analizado en Soto y Welp, 2017). Fue un proceso *activado desde arriba*, por la entonces presidenta Michelle Bachelet⁸², quien convocó a una etapa muy preliminar denominada *dialogo ciudadano*, cuyo objetivo era “informar e involucrar (voluntariamente) a la ciudadanía en un *Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía*, que permitiese una suerte de convergencia deliberativa para la construcción de acuerdos de las personas sobre la futura constitución, registrando los acuerdos, acuerdos parciales o desacuerdos que surjan en cada experiencia participativa” (Soto y Welp, 2017: 168).

⁸² Argumentó la necesidad de reemplazar la Constitución con base en tres razones fundamentales: “1) la falta de legitimidad de origen de la Constitución de 1980, 2) el hecho de que las nuevas generaciones, también las que menos votan y más insatisfechas con la democracia se muestran, no se ven representadas por una Constitución aprobada cuando no habían nacido o eran muy pequeñas, y 3) la necesidad de cambiar las reglas del juego para devolver a la política su rol central en la definición de los asuntos públicos” (Soto y Welp, 2017: 167).

Lo importante de resaltar, para esta investigación, es que en el texto constitucional no se regula esta figura ni nada similar (Chile solo habilita la participación ciudadana en el referéndum plebiscitario, ver tabla N.3), sino que el sustento jurídico se basó “en atribuciones generales en materia de participación y en las partidas presupuestarias que le asignaron recursos en el presupuesto 2016” (Soto y Welp, 2017: 168). Es decir, usando otras disposiciones legales, lo que ejemplifica una ventana abierta para otros países (o este mismo en otro proceso futuro de cambio constitucional) que decidan instaurar un procedimiento participativo y deliberativo para el cambio constitucional (no necesariamente debe ser vinculante), aunque el propio texto constitucional no lo prescriba como tal.

Restringir el alcance de la participación ciudadana para el proceso de cambio constitucional, no facultándolo del todo como en Argentina y en el Salvador, o estableciendo excepciones (prohibiciones) (ver Anexo I para más detalle) limita que la ciudadanía pueda tener voz e influir directamente en la definición de ciertos asuntos públicos. Asimismo, es muy común establecer *prohibiciones substantivas genéricas*, lo que incrementa que el proceso para activar y llevar a cabo el mecanismo sea un *laberinto de regulaciones y etapas* (Linares y Welp, 2019), dificultando que el objetivo del mecanismo se cumpla y por ende que se dé la participación ciudadana en el cambio constitucional.

Asimismo, las *prohibiciones substantivas genéricas* se profundizan más en donde hay “sistemas judiciales con tribunales constitucionales que ejercen el control previo y concentrado de constitucionalidad, pues por regla general estos tribunales están llamados a intervenir en materia abstracta” (Linares y Giuffré, 2019:45), ya que “potencialmente cualquier ley, de cualquier materia, puede encuadrar en esta categoría” (Linares y Welp, 2019a:64). En la región, países como Costa Rica, Colombia, Ecuador, México y Perú incurren en este tipo de formulación, y/o presentan tribunales constitucionales con estas características, “volviendo más incierto el camino de iniciar una campaña de recogida de firmas” (Linares y Welp, 2019a 75).

iii. Toma de decisiones vinculantes

Este tercer problema hace referencia a los MPC-CC como herramientas de decisión política, y en específico para el cambio constitucional son los referéndums o consultas populares, donde la ciudadanía toma una decisión vinculante por medio del voto; a pesar de sus limitaciones, la práctica

democrática de elegir y votar permanece el corazón de las concepciones de democracia (Rosanvallon, 2009).

Los referéndums o las consultas populares son los MPC-CC con mayor presencia en los diseños constitucionales de la región. Tal y como se visualiza en la tabla N. 3, a excepción de México, de los dieciséis países que presentan MPC-CC todos regulan algún referéndum, sea ICRC directa o indirecta, activado desde arriba, plebiscito (Ecuador y Venezuela), el referéndum plebiscitario para sortear bloqueos entre el ejecutivo y congreso en Chile o reactivo (caso Colombia) u obligatorio (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

Como bien se indicó en párrafos previos, las ICRC son los mecanismos que proporcionan a la ciudadanía una influencia directa sobre el cambio constitucional, al permitir que proponga cambios constitucionales (active la agenda) y a su vez ser aprobadas por un voto popular, en donde la ciudadanía se constituye en agente colectivo, capaz de tomar una decisión vinculante de gran envergadura, como lo es un cambio constitucional.

Entre más autónoma sea la activación del referéndum del poder político de turno, tenga mayor alcance (o al menos sus restricciones no sean ambiguas) y su diseño sea el adecuado (no un laberinto de etapas y requisitos), mayores competencias tendrá la ciudadanía para intervenir en la esfera pública. Por ello, los mejores mecanismos para empoderar a la ciudadanía –individual y en colectivo- son los que quedan fuera del poder de las autoridades. Estos son los obligatorios y aún más las iniciativa ciudadanas, vía recolección de firmas. La medida en que esto ocurra está condicionada por varios elementos, entre los que destacan si pueden operar sin obstrucciones arbitrarias y dentro del marco institucional (Lissidini, 2015; Welp y Linares, 2019).

Los *referéndums obligatorios o mandatorios*, si bien pueden ser activados desde arriba o desde abajo, también presentan un grado mayor de autonomía que los activados solo desde arriba, pero menos que los activados desde abajo. A su vez, su importancia reside en que pueden funcionar como un *mecanismo reactivo y/o de veto popular* (Lissidini, 2011; Negretto, 2018) por parte de la ciudadanía, es decir de control de una legislación aprobada por el Congreso y/o impulsada desde el ejecutivo (Lissidini, 2015). Al ser consultas iniciadas de forma automática, porque así lo establece la

Constitución, la ciudadanía se constituye en un actor de veto y se dificulta más la posibilidad del cambio (rigidez constitucional), “ya que [por ejemplo] no solo se debe contar con el quórum necesario de parlamentarios, muchas veces agravado, sino con una opinión pública sensibilizada con la reforma en cuestión y con la voluntad de concurrir a las urnas” (Soto y Welp, 2017: 203).

El referéndum reactivo, no obligatorio en Colombia, constituye un tipo de MPC-CC poco regulado, pero con gran importancia al ser un *mecanismo reactivo, popular y autónomo* (Lissidini, 2011). Que habilita a la ciudadanía *tener control* sobre lo aprobado por la legislatura, por medio de un mecanismo con carácter vinculante, al permitir que la ciudadanía active una votación sobre una reforma constitucional, ya aprobada por la legislatura (Lissidini, 2011).

Los referéndums son procedimientos donde se toman decisiones (suelen ser binarias, sí o no) por medio del principio de mayoría, donde las y los ciudadanos votan en pie de igualdad (una persona, un voto). Por lo cual, si este mecanismo de participación ciudadana se emplea sin un proceso de debate y discusión pública de ideas (prácticas deliberativas) en una esfera pública, el referéndum como tal es poco conducente a la deliberación pública, necesaria, para formar preferencias informadas en torno al texto constitucional a cambiar (Negretto, 2015b; 2010). Y podría considerarse como un mecanismo – insuficiente- de participación ciudadana, si se entiende que la participación significa algo más profundo que simplemente expresar una opinión de *sí o no* sobre un paquete político de disposiciones constitucionales, en muchos casos negociadas solo por las élites políticas (Elkins, et al 2009; Eisenstadt et al 2017).

Debido a lo indicado previamente sobre los referéndums, no hay que dejar de lado que incluso las ICRC pueden ser empleadas por (a) para concentrar el poder, (b) para servir como una estrategia partidista y, excepcionalmente, (c) para empoderar a los ciudadanos y la sociedad civil (Papadopoulos, 1995). Por ello, la insistencia de un detalle adecuado en el diseño (Linares y Welp, 2019a), ya que “de otra manera, la aprobación de la Constitución [o un cambio parcial o enmienda] se torna en un plebiscito que bajo ciertas condiciones es fácilmente manipulable” (Negretto, 2015b, 2010).

En síntesis, con un diseño propicio, la mayoría de los MPC-CC, a excepción de los referéndums plebiscitarios, ayudan potencialmente a resolver – en algún grado- los tres problemas para predicar democrático al sistema político, ya que complementan a las instituciones representativas.

En el caso de la ICRC, que puede ser más disruptiva, si tiene un proceso de formación de agenda y voluntades, colectivas, antes de la votación, el empoderamiento se da en colectivo y la decisión tomada tiene legitimidad, aún por aquellos que se oponen por razones sustantivas.

El otro MPC-CC con mayor presencia son las ILP-C, las cuales pueden tener efectos democráticos al posibilitar el debate, transformando a los ciudadanos en sujetos activos y disminuyendo la apatía y desafección ante lo público (déficit democrático), a su vez que puede mejorar la relación entre representante y representado y permitir una mayor participación de los tradicionalmente excluidos (Suarez Antón, 2017:38).

Reflexiones finales: la ciudadanía como motor del cambio constitucional

El objetivo general de la investigación consiste en presentar el paisaje institucional sobre los mecanismos de participación ciudadana para el cambio constitucional (MPC-CC), actualizado en América Latina. Específicamente, aquellos mecanismos establecidos en los textos constitucionales vigentes en los países de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (ver tabla N. 3 y Anexo I). Este relevamiento institucional - descripción y clasificación- de los MPC-CC en los textos constitucionales vigentes en América Latina se encuentra en el tercer capítulo, en cumplimiento del tercer objetivo planteado.

Asimismo, se analiza por qué y cómo estos MPC-CC pueden –potencialmente– tener efectos democráticos, y de esta manera ayudar a resolver los tres grandes problemas de *empoderar la inclusión, fomentar y promover la voluntad o agenda, colectivas* y a la *toma de decisiones colectivas*, y así predicar democrático al sistema político en cuestión, es decir realizar el auto gobierno del pueblo (siempre aclarando que es una cuestión de grados). Enfatizando este estudio en su diseño y en la tipología de MPC-CC creada (ver tabla N.2), cumpliendo con lo establecido en el primer, tercer y cuarto objetivo, con base en el desarrollo del marco teórico, detallado en el capítulo primero.

La región latinoamericana constituye un laboratorio de Constituciones, incrementado sus procesos de cambio y creación constitucional en las últimas décadas, así como la institucionalización y constitucionalización de los MPC, incluidos los que habilitan la participación ciudadana en el cambio constitucional. Por lo cual, es una región ventajosa para estudiar este tema, tal y como se indaga de

manera exploratoria en el segundo capítulo de esta investigación, al analizar las condiciones contextuales en las que los MPC para el cambio constitucional se insertaron en los diseños institucionales de las democracias en América Latina; en cumplimiento del segundo objetivo.

El cuarto objetivo de la investigación consiste en analizar los efectos *potenciales* democráticos de los diseños de los MPC-CC. Este análisis se observa en el capítulo tercero, en el cual se enfatiza en la idea que las Constituciones constituyen -al menos- un conjunto de normas que versan sobre la comunidad política y que su contenido puede entrar en tensión con presupuestos democráticos (ideales regulativos o normativos), por ejemplo al restringir el acceso de la ciudadanía a la arena política. Empero, esto se resuelve, al menos en su diseño, al constitucionalizarse mecanismos e instituciones a través de los cuales la ciudadanía puede expresar y hacer visibles sus demandas, para participar de manera activa en la toma de decisiones y “abrir canales para la expresión de demandas a través de mecanismos como referéndums o iniciativas populares de ley” (Heiss, 2018: 117).

A su vez, el *cómo* del proceso de cambio constitucional - y no solo el resultado- importan, pues hace -en parte- a la legitimidad democrática. Asimismo, puede potencialmente contribuir a reducir los conflictos políticos y a generar una mayor e inclusión social, en tanto hay demandas desde la ciudadanía para que este sea un *proceso abierto, participativo e inclusivo*.

Cuando la persona está empoderada, es decir puede tener acceso y uso de prácticas democráticas que le dan canales para expresar su voz, participación y control en la definición de los asuntos públicos, requiere un *lugar en mesa*. Es decir, una esfera pública para expresarse y disentir, para debatir y deliberar y de esta forma llegar a conclusiones y tomar -en colectivo- decisiones vinculantes y legítimas; aún y cuando se esté en desacuerdo por razones sustantivas. Por lo cual, sí es deseable, para una democracia robusta, correr el riesgo de dotar a la ciudadanía, de amplias oportunidades para participar directamente en la toma de decisiones (Linares, 2017), como lo es el cambio constitucional, a diferencia de lo planteado por el Federalista N. 49. En este respecto, el desarrollo y uso del *enfoque teórico de la democracia* propuesto por Mark E. Warren constituye un tipo ideal, que sirve para identificar los diseños institucionales que promueven la democracia (en cumplimiento del primer objetivo).

Este es un enfoque/teoría de la democracia que ha sido escasamente sistematizado, por lo cual esta investigación pretende ser un aporte en esa línea, a su vez que se muestra su utilidad para analizar problemas políticos, como lo son la participación ciudadana en el cambio constitucional.

Otro aporte de esta investigación se encuentra en el campo de la teoría democrática, la cual ha dado un giro institucional. Ya que cada vez más investigaciones analizan las implicaciones institucionales de las propuestas teóricas- normativas (Linares, 2017). El uso del enfoque teórico de la democracia de Warren (2017; 2012), para analizar la participación ciudadana en el cambio constitucional, constituye una contribución en esta línea de investigación.

La participación ciudadana institucionalizada que versa sobre aspectos claves de la vida y la comunidad política, como aquella que pueda decidir sobre cambios a las Constituciones, ayuda a mejorar el *autogobierno del pueblo*, de una manera tal que mitiga algunas de las deficiencias que caracterizan a las democracias representativas contemporáneas (i.e, déficit democrático), tal y como se desarrolla a lo largo de este estudio.

En el contexto de los sistemas políticos actuales, es dable apoyar que en los cambios constitucionales la ciudadanía debe ser protagonista. Sin embargo, invocar al *poder constituyente del pueblo*, visto como el fundador mítico y la panacea para resolver los problemas de organización social e institucional, es problemático. Es por ello que se requieren canales institucionales para la inclusión y participación ciudadana.

Aunado a lo anterior, “ser la fuerza impulsora detrás del cambio constitucional es diferente de ser el que enmienda a la Constitución” (Contiades y Fotiadou, 2016:15-16). Para ser iniciador y/o participe en alguna etapa del proceso de cambio constitucional, la ciudadanía requiere que se le habilite como tal, por medio de procedimientos establecidos para la reforma constitucional y - como bien se detalla en el tercer capítulo - varían sus objetivos y sus potenciales efectos democráticos.

En conclusión, para que los MPC-CC contribuyan a profundizar la democracia, tienen que cumplir con sus objetivos, si se orientan al debate de los asuntos públicos, deben tener capacidad para incidir en ellos (Welp, 2016a), y/o tomar decisiones vinculantes, de ahí la importancia en esta investigación del énfasis en las características del diseño institucional.

En este último aspecto, es importante resaltar que la investigación describe el paisaje institucional de los MPC-CC en la región. Empero, para un análisis más profundo de los efectos democráticos, es importante la implementación del mecanismo para saber si contribuye a resolver los tres problemas democráticos. Es decir: se debe realizar un análisis más allá del diseño institucional e incluir otras variables que explican el cumplimiento o no de la regulación, o sea el diseño analizado inmerso en una *matriz política*, esto es el conjunto de variables socio-estructurales, político-institucionales e ideológico-culturales (Acuña y Chudnovsky,2013). Esto excede los objetivos del presente estudio, pero deja la ventana abierta para futuras investigaciones.

ANEXO I. Análisis por país

1. Argentina (Constitución de 1994)

No contempla explícitamente algún MPC-CC. El artículo que regula su reforma (art. 30) señala que la Constitución puede ser cambiada totalmente – reemplazo – o parcialmente y que la necesidad de los cambios en la Constitución debe ser declarada por el parlamento, por mayoría calificada y que es una Convención Constituyente el órgano que realizará los cambios sobre el texto constitucional. Empero no indica cómo se seleccionará a los miembros o si la ciudadanía tendrá participación en el proceso.

El texto constitucional consagra la posibilidad de la iniciativa ciudadana legislativa, pero no constitucional, ya que la misma normativa indica que no serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a *reforma constitucional* y otros (art. 39). El artículo 40 establece que el Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados podrá someter a consulta popular un proyecto de ley y que el Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante, empero no existe legislación o regulación específica para este procedimiento que detalle si se aplica para el cambio constitucional (art. 40).

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas: no habilita la participación ciudadana para el cambio constitucional.

2. Bolivia (Constitución de 2009)

La Constitución habilita la participación ciudadana para el cambio constitucional. La ciudadanía puede activar el proceso de cambio para las *reformas totales* (o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución), ya que por medio de una ICRC, vía recolección de firmas del 20% del electorado, puede convocar a una *Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria* (las reformas totales solo se pueden hacer por medio de este órgano) (art. 411 de la Constitución y 23 de la Ley de Régimen Electoral o LRE, de 2010). Esta también puede ser activada desde arriba, por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional o por la presidencia del Estado (*plebiscito*).

Asimismo, la ciudadanía puede activar el cambio para *reformas parciales*, con la firma de al menos 20% del electorado y debe incluir, al menos, 15% del padrón de cada departamento (art 16.II, LRE).

Todo cambio a la Constitución, sea reforma parcial o total, debe ser ratificado mediante referéndum, es decir un *Referéndum mandatorio u obligatorio*. Por lo cual, la ciudadanía participa en la etapa de ratificación, sea activado por ella misma el proceso, o por el congreso y/o la persona presidente.

La constitución boliviana señala que tienen facultad de iniciativa legislativa la ciudadanía, empero no enumera como es su procedimiento ni si aplica para las reformas constitucionales (art, 162), por lo tanto sigue pendiente el desarrollo legislativo de su previsión constitucional (Welp y Suarez Antón, 2017).

En resumen, hay cuatro MPC-CC:

- i. En una *etapa preliminar*, para reformas totales o reemplazo, la *ICRC directa*, se deben recolectar firmas del 20% del electorado para decidir si se convoca o no a una Asamblea Constituyente (art. 411 I).
- ii. En una *etapa preliminar del proceso*, para reformas totales o reemplazo, hay *participación ciudadana vía referéndum*, convocado *desde arriba*, por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado (art. 411 I).
- iii. En una *etapa preliminar*, la *ICRC directa* para reformas parciales, se deben recolectar firmas del 20% del electorado y debe incluir, al menos, 15% del padrón de cada departamento (411 II y LRE).
- iv. En una *etapa de ratificación, referendo mandatorio u obligatorio*, activado desde la ciudadanía (ICRC), el congreso o la o el presidente, para aprobar cualquier *reforma total o reemplazo, parcial o enmienda* de la Constitución (art. 411).

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas: La ciudadanía está habilitada para activar y hay obligación constitucional de que ratifique cualquier cambio constitucional. Para la *reforma total* no hay restricción en la materia, es decir permite o habilita cualquier reforma.

En el caso de la *reforma parcial o enmiendas* hay *asuntos prohibidos*, no se permite un cambio parcial a los artículos sobre reforma de la Constitución, unidad e integridad del Estado Plurinacional, impuestos, seguridad interna y externa, vigencia de derechos humanos y otros incluidos en el art. 14 de la LRE. También hay *prohibiciones sustantivas genéricas*, en relación a consecuencias o efectos de la reforma en temas sobre las bases fundamentales de la Constitución, los derechos, deberes y garantías o a la primacía la Constitución (art. 411 I), para estos casos se debe seguir el procedimiento para convocar a una Asamblea Constituyente.

Otra limitación para la reforma parcial está en la imposibilidad de ser iniciada mientras esté vigente un estado de excepción (art. 140.III). Y se indica que el Tribunal Constitucional Plurinacional puede declarar la inconstitucionalidad o constitucionalidad del procedimiento de reforma parcial (art. 202,10).

3. Brasil (Constitución de 1988)

La Constitución brasileña (art. 14) establece como MPC las consultas populares (*referéndum* y *plebiscito*) y la ILP. Estos mecanismos están reglamentados por la ley N° 9.709 de 1998.

El artículo 60 de la Constitución Federal regula el procedimiento de reforma constitucional y descarta el referéndum constitucional para el cambio constitucional (Almagro, 2017:155). Empero, el artículo 2º de la Ley N° 9.709 admite formalmente el referéndum sobre cualquier materia constitucional, por lo cual sí se habilita la participación ciudadana en un referéndum sobre material constitucional, convocado por congreso nacional. Este órgano es el competente para autorizar y decidir a quién, qué, cómo y cuándo ha de convocarse el referéndum y el plebiscito (Almagro, 2017), por lo cual no se contempla la posibilidad que la ciudadanía pueda activar el procedimiento (Almagro, 2017:164).

La distinción entre plebiscito y referéndum no es clara, sin embargo debido a lo indicado en el artículo 2º de la Ley N° 9.709/98 se diferencia por el momento en que es convocado, el primero es convocado con anterioridad a la edición de la norma y el segundo, se da en un momento posterior a la aprobación de la norma por el congreso (Almagro, 2017:169), en la Tabla N.3 *referéndum*, hace referencia los dos casos.

Un segundo MPC-CC es la *ILP-C* establecida en el artículo 14 y 61 de la Constitución. Se requieren firmas de al menos un 1% del electorado nacional, distribuido por un mínimo de 5 Estados, con un 0,3% de los electores de cada uno y deberá circunscribirse a un solo asunto (art. 13 Ley N° 9.709/98) y no hay restricción en la materia (Almagro, 2017:174). Se contempla un MPC-CC en la etapa de debate, ya que el artículo 171, § 3º, RICD [Régimen Interno de la Cámara de Diputados] permite al primer suscriptor o a quien éste determine realizar la defensa de la ley ante otros posibles oradores (Almagro, 2017:178). Por lo cual, “entre las particularidades del caso destaca que un representante debe asumir su defensa” (Welp y Antón Suárez, 2017: 94).

En resumen, hay cuatro MPC-CC:

- i. En una *etapa preliminar del proceso*, hay *participación ciudadana vía referéndum* (le llaman plebiscito), convocado *desde arriba*, por el Congreso, para consultar una posible reforma, antes de ser aprobada (Ley N° 9.709).
- ii. En una *etapa preliminar*, *ILP-C*, firmas de al menos un 1% del padrón (censo) electoral, distribuido por un mínimo de 5 Estados, con un 0,3% de los electores de cada uno (art. 61).
- iii. *Participación ciudadana* en la etapa del debate en el procedimiento de la *ILP-C*, artículo 171, § 3º del Régimen Interno de la Cámara de Diputados.
- iv. En una *etapa de ratificación*, hay *participación ciudadana vía referéndum*, activado desde arriba vía Congreso (art. 49 de la Const. y art. 2 Ley N° 9.709)

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas: La ciudadanía no está habilitada para activar el cambio constitucional. Hay participación ciudadana para consultar o ratificar el cambio, activado desde arriba (por el congreso nacional) en *cuestiones de relevancia nacional*, es decir las otras no- *cuestiones de relevancia nacional* son *prohibiciones genéricas substantivas*.

4. Chile (Constitución de 1980)

La Constitución chilena regula en su artículo 116 el proceso de reforma a la Constitución y no establece ningún MPC-CC para activar o iniciar el proceso. Es uno de los pocos casos donde contempla solo un MPC-CC y es un *mecanismo puro de arriba hacia abajo* (Negretto, 2018), al permitir al presidente presentar enmiendas para aprobación popular en caso de desacuerdo con la legislatura (art. 117), bajo dos condiciones:

a. Cuando la o el Presidente de la República *rechace totalmente* un proyecto de reforma constitucional aprobado por la mayoría absoluta de los miembros del congreso y este insiste en la totalidad del proyecto por medio de las dos terceras partes de los miembros de las dos cámaras (Benavides, 2018: 53-54), el o la presidente puede consultar a la ciudadanía, es un *referéndum plebiscitario*.

b. Cuando la o el Presidente de la República *rechace parcialmente* un proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso, devuelve el proyecto de ley al Congreso con esas observaciones y este decide si las aprueba o no, y envía al Presidente el proyecto de ley para su promulgación. Si el Congreso no aprobó las observaciones dadas por el o la Presidente, este puede consultar a la ciudadanía, para que se pronuncie mediante un *plebiscito*, respecto de las cuestiones en desacuerdo, por medio de un *referéndum plebiscitario*.

Este tipo de MPC-CC es plebiscitario, al poder ser activado solo desde arriba y exclusivamente por la o el presidente , se reguló para sortear bloqueos entre la presidencia y el congreso (Soto y Welp, 2017). En resumen, hay solo un MPC-CC y es en *la etapa de ratificación*, participación ciudadana vía referéndum, desde arriba o *Referéndum plebiscitario* (art. 117).

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas: no habilita la participación ciudadana para el cambio constitucional, excepto el Referéndum plebiscitario (art. 117).

5. Colombia (Constitución de 1991)

La Constitución colombiana habilita la participación ciudadana para el cambio constitucional y regula como MPC-CC el referéndum y la iniciativa legislativa (art. 103 y 374), reglamentados por la Ley 134/1994 y la Ley 1757/2015.

La ciudadanía puede *participar* del proceso de cambio para las *reformas totales*, ya que mediante una ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra cámara del congreso (art. 376 I), puede convocar a una *Asamblea Constituyente*. Este proceso solo puede ser activado *desde arriba* y la conformación de la AC deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos (art. 260 y 376 III); no se prevé referéndum ratificatorio o de salida- para que entre en vigor la nueva Constitución.

Para los casos de *reformas parciales*, se habilita la participación ciudadana. Esta puede activar el cambio por medio de una ICRC, vía recolección del 5% de firmas del censo electoral. Es indirecta, ya que se es el congreso el encargado de decidir, mediante una ley aprobada por la mayoría de los miembros del parlamento, si somete o no a consulta popular el proyecto de reforma constitucional que se le presentó. Debido a esto, es un caso que mezcla una ILP-C con una ICR indirecta o un referéndum activado desde arriba (desde la presidencia), pero mediada por una aprobación del congreso (art. 155 y 378 II).

La Constitución colombiana regula la ILP-C, activada por medio del 5% del padrón (censo) electoral (art. 155 y 375) y deriva en un debate en el congreso. Se regula un *MPC-CC en la etapa de debate*, al indicarse que “los ciudadanos proponentes [de la ILP-C] tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite” (art. 155) y se establece la posibilidad de que el proponente intervenga en la discusión sobre la ponencia y apele un proyecto negado (art. 159).

Se contempla un tipo de *referéndum reactivo* no obligatorio, activado por la ciudadanía, en la *etapa de ratificación*. Se habilita a la ciudadanía, por medio de una ICRC, vía 5% del padrón electoral, en caso de que el congreso apruebe una reforma constitucional que se refiera y comprometiera derechos fundamentales y sus garantías, a la participación democrática o procedimientos de participación popular y al Congreso (art. 377). En darse la ICRC, la reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral (art. 377).

En resumen, hay seis MPC-CC:

- i. En una *etapa preliminar del proceso*, para reformas totales, hay *participación ciudadana vía referéndum*, convocado *desde arriba*, por el Congreso, para convocar a una AC (art. 376).
- ii. En caso que se lleve a cabo el proceso indicado previamente, votar por las personas miembros de la AC, en una elección que no podrá coincidir con otra (art. 376).
- iii. En una *etapa preliminar*, ILP-C, para eso se requiere recolectar firmas de al menos un 5% del padrón (censo) electoral (art. 375).
- iv. En una *etapa preliminar del proceso*, ICRC indirecta (art. 155 y 378).

- v. En una *etapa de ratificación*, un *referéndum reactivo* no obligatorio, solo sobre ciertas materias. Es una ICRC y se requiere 5% de firmas del padrón electoral (art. 377). Debe ser solicitada dentro de los seis meses siguientes a la aprobación y promulgación de la reforma por el congreso.
- vi. En una *etapa de ratificación*, en caso de que la ICRC indirecta o la activación desde arriba se dé, hay *participación ciudadana vía referéndum*. Debe mediar la aprobación de una ley dictaminada por el Congreso (art. 378).

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas

La Constitución habilita la participación ciudadana para activar reformas parciales y/o totales y hay participación ciudadana, vía referéndum no obligatorio para ratificar cualquier *reforma total o parcial*, incluso para votar por los miembros de la AC.

Para la *reforma total* por medio de la convocatoria a una AC no hay restricción, es decir permite o habilita cualquier cambio e igual para la reforma parcial o total vía ILP-C. Incluso indica que para modificar - reformar o derogar- la prohibición de la reelección solo podrá ser mediante *referéndum de iniciativa popular* o AC (art 197).

Restringe la *ICRC reactiva* (art. 377) solo cuando la reforma afecte derechos fundamentales, sus garantías, procedimientos de participación popular o al Congreso. Esta es una *prohibición sustantiva genérica* para otras materias en caso del *referéndum reactivo*.

Se indica que el Tribunal Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad o constitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional que tramite el congreso, lo que incluye una ILP-C, la convocatoria a referéndum y acto de convocación de la Asamblea Constituyente, en caso de que violen los requisitos establecidos en la misma norma constitucional (art. 379).

6. Costa Rica (Constitución de 1949)

La Constitución costarricense establece las figuras de *referéndum e iniciativa popular legislativa* y las reglamenta por medio de la Ley de Iniciativa Popular No. 8491 y Ley sobre Regulación del referéndum N. 8492, ambas de 2006.

En el texto constitucional se regula, en los artículos 105, 195 y 196, el proceso de reforma constitucional y diferencia entre reforma parcial y total o reemplazo. El *reemplazo o la reforma total* solo puede hacerse mediante una Asamblea Constituyente, convocada mediante ley, no indica si la ciudadanía participa en la elección de los miembros de la AC (art. 196), por lo cual no contempla MPC-CC (artículo 196, reformado en el año 1968).

En los casos de reforma parcial sí contempla MPC-CC, prevé la *ILP-C*. Mediante la recolección del 5% de firmas del padrón electoral la ciudadanía puede presentar una propuesta de enmienda o reforma parcial ante el congreso -Asamblea Legislativa- y deriva en un debate legislativo (art. 123, 105 y 195.1). La iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa (art. 123).

A su vez prevee una *ICRC* para aprobar una reforma parcial propuesta por la misma ciudadanía, también el referéndum puede ser *activado desde arriba* por el congreso o la o el presidente, junto con la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa (art. 105 y 195 constitucional, reformados en el año 2002). Sin embargo, si bien la ciudadanía puede activarlo, este podrá realizarse después de que el proyecto de reforma constitucional haya sido aprobado en la primera legislatura y antes de la segunda (art 195 de la Constitución y art. 14 de la 8492/2006), por lo cual se clasifica como *ICRC indirecta*.

Para la *ICRC* o el referéndum activado desde arriba los resultados serán vinculantes si participa, al menos el cuarenta por ciento (40%) como mínimo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (art. 102 y ley N° 8281). El tribunal constitucional tiene la potestad de conocer las iniciativas de referéndum y puede declarar la inconstitucionalidad o constitucionalidad del procedimiento, al igual que en la *ILP-C*.

En resumen, hay tres MPC-CC:

- i. En una etapa preliminar, *ILP-C* (5% de firmas) solo reforma parcial (art. 105,123 y 195), deriva en un debate en el congreso.
- ii. En una etapa preliminar *ICRC indirecta* (activada por 5% de firmas) para aprobar reforma parcial (art. 105 y 195), puede ser activado desde arriba.
- iii. En una *etapa de ratificación*, en caso de que la *ICRC* o la activación desde arriba se dé, hay *participación ciudadana vía referéndum* (art. 105 y 195).

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas

Para la *reforma total* por medio de la convocatoria a una Asamblea Constituyente no hay restricción, es decir permite o habilita cualquier cambio.

Habilita la participación ciudadana para reforma parcial mediante una *ICRC directa* o referéndum activado desde arriba y contempla *prohibiciones sustantivas*, ya que el referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa (art. 105 y art 2 8492/2006). Empero, dado el control judicial de constitucionalidad que puede ejercer el tribunal constitucional de la Corte Suprema de

Costa Rica, conocido como Sala IV, se han anulado procesos de *ICR*, incluido el proceso de referéndum para decidir si se convocada o no a una ley que convoca a AC (sentencia/fallo 2019-013270), con fundamento en la inconstitucionalidad de la propuesta, es decir por interpretación del tribunal hay *prohibiciones genérica substantivas*, además de los *asuntos de materia prohibida* del artículo 105, para la participación ciudadana en el cambio constitucional.

7. Ecuador (Constitución de 2008)

La Constitución ecuatoriana establece el derecho a participar de los ciudadanos/as de manera protagónica en la toma de decisiones (art 61, 83.3, 95, 146) y regula el proceso de reforma constitucional en los artículos 441, 442 y 444 y desde el año 2010, en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).

Para la *reforma total*, en la *etapa preliminar*, tiene *ICRC* directa para decidir si se convoca o no a una AC, mediante la recolección de firmas de al menos el 12% por ciento de las personas inscritas en el registro electoral (art. 444). Asimismo, este referéndum puede ser convocado desde arriba- hay *participación ciudadana* pero *activada desde arriba*, solicitado por la Presidenta o Presidente de la República –*plebiscito*- o por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional (art. 444). La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral, y establece en la *etapa de ratificación* un *referéndum mandatorio u obligatorio* (art. 444).

El texto constitucional diferencia entre una la *enmienda de uno o varios artículos* que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución (art. 441) y *reforma parcial* (art. 442) que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución; señalando que le corresponde a la Corte Constitucional calificar cuál de los procedimientos corresponde en cada caso (art. 443 y art. 15 LOPC).

Habilita una *ICRC directa para enmienda*, con firmas de al menos un 8% de las personas inscritas en el registro electoral (art. 441), este referéndum también puede ser activado por la o el presidente – *plebiscito*- o la Asamblea Nacional (art. 441 y 13 de la LOPC) y la ciudadanía participa en la etapa de ratificación.

Regula una *ICRC indirecta* en el caso del procedimiento de *reforma parcial* (art. 442). Se exige un 1% de firmas, presentadas ante el congreso y una vez aprobada la iniciativa de reforma constitucional se convocará a consulta popular, es referéndum mandatorio u obligatorio (art 442). Asimismo, puede ser por iniciativa del parlamento o presidencia y se requiere aprobación del congreso. Empero, “la Asamblea puede rechazar la propuesta sin que ello desemboque en un referéndum constitucional” (Linares y Welp, 2019:63).

Otro MPC-CC que contempla es una ILP-C (art 103) para *reforma parcial o enmienda*, con firmas de al menos un 1% de las personas inscritas en el registro electoral y deriva en un debate en el congreso (art. 103). En el caso de que el Congreso no trate la propuesta de ILP-C en el plazo de un año, “los proponentes *podrán solicitar* al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra” (art. 103). Inicia como una ILP-C y puede derivar en una ICRC indirecta.

La redacción es ambigua en cuanto a la diferencia entre la ICRC indirecta del art 442 y la ILP-C del art 103 (Linares y Welp, 2019). Si se inicia como ICRC indirecta, el procedimiento sería que una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se debe convocar a referéndum, conforme lo regula el art. 442. En caso de que el procedimiento inicie como ILP-C y la iniciativa no sea tratada en un año, a solicitud de la ciudadanía se puede convocar a referéndum y si fuera para enmienda no se exige contemplar el porcentaje de firmas para llegar al 8%. Lo que genera duda de por qué iniciar el proceso de enmienda como una ICRC, ya que en caso de ser ILP-C la ciudadanía tiene la facultad de solicitar convocar a referéndum y en el caso de la ICRC para enmienda, si el congreso la rechaza, el proceso finaliza, sin poder llevar a cabo la consulta popular.

Constitucionaliza un espacio de participación ciudadana en la *etapa de debate*, ya que indica que “quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente” (art. 103) y que “las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos (art. 137). Se amplía la participación de las promotoras y los promotores en el debate parlamentario en la LOPC, indicando que “las ciudadanas o los ciudadanos que propongan la reforma Constitucional tendrán derecho a su participación activa, directa o mediante representación, en el debate del proyecto, tanto en las sesiones de las comisiones como en el pleno de la Asamblea Nacional” (art. 16 LOPC).

En resumen, hay ocho MPC-CC:

- i. En una *etapa preliminar del proceso*, para *reformas totales o reemplazo*, ICRC para convocar a AC, se requiere el 12% de firmas de las personas inscritas en el registro electoral (art. 444).
- ii. En una *etapa preliminar del proceso*, para *reformas totales*, hay *participación ciudadana vía referéndum* para convocar a AC, activado *desde arriba*, por el Congreso o la presidencia (art. 444).

- iii. En una *etapa preliminar*, hay ICRC, para el proceso de *enmienda de uno o varios artículos* (art. 441), con firmas de al menos el 8% de las personas inscritas en el registro electoral, para decidir sobre la enmienda a la Constitución.
- iv. En una *etapa preliminar*, la ILP-C, con firmas de al menos el 1% de las personas inscritas en el registro electoral, para presentar ante el Congreso una *reforma parcial* (art 103 y 442), deriva en debate en el congreso y siempre requiere referéndum ratificatorio.
- v. *Participación ciudadana* en la etapa del debate en el procedimiento de la ILP-C (art 103).
- vi. En una etapa de ratificación, aprobar vía referéndum cualquier *reforma total y/o parcial* de la Constitución. Es un *Referendo mandatorio* u obligatorio.
- vii. En una *etapa de ratificación*, para los procesos de enmienda, en caso de que la ICRC o la activación desde arriba se dé, hay *participación ciudadana vía referéndum* (art. 441).
- viii. Si la ILC-P no es tratada en el plazo de un año, la ciudadanía (los proponentes) podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a referéndum, sin necesidad de presentar firmas. Es un tipo de ICRC, pero sin la exigencia del porcentaje de firmas y se debe agotar el procedimiento del art 103.

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas

La Constitución habilita la participación ciudadana para activar enmiendas, reformas parciales y totales y obliga la participación ciudadana para ratificar cualquier *reforma total o parcial*.

En los casos donde está habilitada la participación ciudadana, para la reforma total por medio de la convocatoria a una AC no hay restricción, es decir permite o habilita cualquier cambio. Para la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución hay *asuntos prohibidos* en referencia a la materia de reforma de la Constitución y también hay *prohibiciones sustantivas genéricas*, en relación a consecuencias o efectos de la reforma en temas de que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías (art. 441). En el caso de la reforma parcial de la Constitución hay *asuntos prohibidos* en referencia a la materia de reforma de la Constitución y también hay *prohibiciones sustantivas genéricas*, en relación que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales (art. 442).

También se menciona el requisito de dictamen de constitucionalidad otorgado por la Corte Constitucional, necesario para todas las consultas (art. 102 al 106). La iniciativa de enmienda constitucional a través de referéndum y el proyecto de reforma constitucional parcial por iniciativa popular, previa la recolección de

firmas, deben ser enviados a la Corte Constitucional para que se indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde (LOPC).

8. El Salvador (Constitución de 1983)

No contempla MPC-CC para ninguna de las etapas del proceso de cambio constitucional. El artículo que regula su reforma (art. 248) señala quienes podrán proponer propuestas para reforma (no diferencia entre enmienda, reforma parcial y reemplazo) y no contempla a la ciudadanía, ni tampoco al Poder Ejecutivo. Asimismo, indica que la propuesta será discutida, votada y aprobada por el congreso – Asamblea Legislativa – por lo cual tampoco contempla un referéndum de ratificación, ni procesos de consulta, ni ningún MPC-CC ya señalado. Del mismo modo, no establece facultad de iniciativa de ley a la ciudadanía. Prohíbe reformar la forma y sistema de gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República (art. 248).

9. Guatemala (Constitución de 1985)

La Constitución guatemalteca regula en los artículos 277 al 281 el proceso de cambio constitucional, y las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto Número 1-85 reglamenta, entre otros temas, la consulta popular (Lissidini, 2015). Para reformar la Constitución existen dos procedimientos distintos y en ambos habilita la participación ciudadana.

En el primer procedimiento si el cambio es sobre ciertas materias se exige que se haga por medio de una *Asamblea Nacional Constituyente*, en caso de lo sé que vaya a reformar son los artículos que hacen referencia a Derechos Humanos Individuales (artículos del 3 al 46) o el artículo 278 que versa sobre el proceso de reforma al texto constitucional. El congreso es el órgano que tiene el poder de decidir si convoca o no a una AC y se deben realizar elecciones para elegir a las personas miembros de la AC, es en este respecto que *hay participación ciudadana* (art 278 y 279).

El segundo procedimiento consiste que en casos de que se quiera reformar alguna otra materia o artículo del texto constitucional, sea parcial o enmienda, una vez que se apruebe la reforma según el procedimiento legislativo (mayoría de 2/3) se debe ratificar vía consulta popular, es la ciudadanía la que tiene la última palabra (art. 280).

Asimismo, la ciudadanía tiene iniciativa para presentar una reforma al congreso, es decir una ILP-C, por no menos de 5000 ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos (art. 277) y deriva en un debate en el congreso. Esta potestad la tiene también el Presidente de la República, por diez o más

diputados al Congreso, por la Corte de Constitucionalidad. No señala si es total, enmienda o parcial. El Congreso es -en definitiva- al que le corresponde aprobar o no las reformas y aprobar la convocatoria a una AC.

En resumen, hay tres MPC-CC:

i. *Etapa preliminar*, la ciudadanía participa en el proceso de cambio al votar por los miembros de la AC, vía aprobación de un procedimiento legislativo (art 278), en caso que la reforma sea sobre derechos fundamentales individuales y o el artículo 278 - el de convocatoria a AC.

ii. *Etapa preliminar*, ILP-C por no menos de cinco mil ciudadanos (art. 277).

ii. En una *etapa de ratificación*, un *referendo mandatorio* u obligatorio para aprobar cualquier *reforma total y/o parcial* de la Constitución, con excepción de los artículos sobre derechos fundamentales individuales y el de convocatoria a AC, que deben ser modificados solo por una AC convocada al efecto.

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas

La Constitución habilita la participación ciudadana para activar enmiendas y reformas parciales vía ILP-C y obliga la participación ciudadana para ratificar cualquier *reforma total o parcial*, con la excepción de las materias que deben ser modificadas vía AC.

En todos los casos, incluyendo en aquellos donde está habilitada la participación ciudadana, el mismo texto constitucional contiene *clausulas pétreas* (art. 281), es decir artículos (140, 141, 165 inciso g), 186 y 187) que no se pueden reformar, modificar o cambiarse o reformarse ni mediante la convocatoria a una AC ni por el procedimiento de la aprobación del Congreso y posterior referéndum, estos versan sobre temas de sistema de gobierno, soberanía, atribuciones del congreso, prohibiciones para optar a los cargos de presidente, vicepresidente y la prohibición de reelección. Asimismo indica otras *prohibiciones genéricas substantivas* sobre cuestiones que se refieran a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, ni restársele efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, así como tampoco dejárseles en suspenso o de cualquier otra manera variar o modificar su contenido.

10. Honduras (Constitución de 1982)

El artículo 5, reformado en el 2011, de la constitución hondureña, establece que para fortalecer la democracia participativa se instituyen como MPC-CC el referéndum, el plebiscito y la ILP-C y los reglamentan por medio del Decreto N. 190-2012, Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana (LMPC).

Regula la *ICRC indirecta*, no indica si es solo para reformas totales o parciales (art. 5), con firmas de al menos el 2% de los ciudadanos inscritos en el censo nacional electoral, también puede ser activado desde arriba

por el Presidente en resolución de Consejo de Secretarios del Estado o por el Congreso Nacional. Se establece en el texto constitucional que se debe conocer, discutir y aprobar por el Congreso Nacional.

La Constitución establece la *ILP-C*, cuando al menos 3000 ciudadanos presenten la iniciativa ante el Congreso Nacional e indica que cuando se presente una Iniciativa de Ley Ciudadana, la Junta Directiva del Congreso Nacional, a propuesta de los ciudadanos que hayan presentado el Proyecto, debe determinar un número de 10 ciudadanos que participaran con voz pero sin voto al momento de su discusión en el Pleno (art. 14 Decreto N. 190-2012, Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana). Institucionaliza un *MPC-CC en la etapa de debate/negociación*.

En resumen, hay cuatro MPC-CC:

- i. En una *etapa preliminar*, ICRC al menos el 2% de firmas (art. 5). La consulta puede ser activada desde arriba por el presidente o el congreso.
- ii. En una *etapa preliminar*, la ILP-C, con firmas de al menos el 3000 ciudadanos, para presentar ante el Congreso una *reforma* (art. 213), deriva en un debate en el congreso.
- iii. *Participación ciudadana* en la etapa del debate en el procedimiento de la ILP-C (art 14 Ley N. 190-2012).
- iv. En una *etapa de ratificación*, en caso de que la ICRC o la activación desde arriba se dé, hay *participación ciudadana vía referéndum* (art.5).

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas

Habilita la participación ciudadana vía ILP-C y referéndum, activado por la ICRC o desde arriba, requiere la aprobación previa del congreso (art. 5). Prohíbe someter a consulta popular una reforma constitucional que no cuenta con al menos 2 años de vigencia (art 8 Ley N. 190-2012) o asuntos del Poder Judicial (art 9 Ley N. 190-2012), es decir presenta tanto *asuntos o materia prohibida* como *prohibiciones sustantivas genéricas*.

En todos los casos, incluyendo en aquellos donde está habilitada la participación ciudadana, el mismo texto constitucional contiene *clausulas pétreas* (art. 374), en relación al artículo que habla sobre la reforma constitucional (art 373), es un *asunto o materia prohibida*, asimismo, prohíbe modificar la forma de gobierno y el territorio nacional, estas son *prohibiciones sustantivas genéricas*.

11. México (Constitución de 1917)

La Constitución mexicana regula en el artículo 35 indica que son derechos de la ciudadanía votar en las consultas populares (referéndum) sobre temas de trascendencia nacional.

El artículo 135 constitucional señala que la Constitución puede ser adicionada o reformada siguiendo un procedimiento legislativo señalado al respecto y no contempla explícitamente algún MPC-CC. Sin embargo,

constituye un caso singular, ya que “la práctica constitucional ha considerado que dicha facultad [iniciativa de ley] la poseen todos aquellos que pueden presentar proyectos de ley” (Benavides, 2018:46). Y en su artículo 71 contempla que tienen iniciativa para presentar proyectos de ley al congreso – i.e. el derecho de iniciar leyes- al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México y los ciudadanos, en un porcentaje equivalente al 0.13% del registro electoral. Debido a esta particular interpretación, la ciudadanía tiene *ILP- C*, ya que se le confiere iniciativa de reforma constitucional a los mismos órganos facultados para la iniciativa legislativa ordinaria (Benavides, 2018:46).

Asimismo, “el Presidente de la comisión [dentro del congreso nacional] deberá convocar al representante designado por los ciudadanos para que asista a una reunión de la comisión que corresponda, a efecto de que exponga el contenido de su propuesta. El representante podrá asistir a las demás reuniones públicas de la comisión para conocer del desarrollo del proceso de dictamen y podrá hacer uso de la voz hasta antes del inicio del proceso de deliberación y votación (art. 133 Ley Orgánica del congreso). (Welp y Suarez Antón, 2107:91).

El texto constitucional regula una *ICRC* (art. 35, VIII constitucional, reformada en el 2012 y art 12 Ley Federal de Consulta Popular, LFCP). Empero, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó la inconstitucionalidad de una *ICRC* y “agregó el candado de que ninguna consulta podría ser sobre temas constitucionales. El resultado fue que la figura de la *ICR* se volvió letra muerta” (Linares y Welp, 2019:72). En la Constitución nacional de México no existe la ratificación popular de una reforma constitucional

En resumen, hay dos MPC-CC:

- i. En una *etapa preliminar*, la *ILP-C*, con firmas de al menos el 0,13% de las personas inscritas en el registro electoral o de la lista nominal de electores (art 71).
- ii. En la etapa de debate, participación ciudadana en el procedimiento de la *ILP-C* (art. 133 Ley Orgánica del Congreso LO).

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas: El texto constitucional mexicano no realiza diferencias con respecto a materias que pueden ser objeto de reforma, dividiendo entre enmiendas, reformas parciales y totales o reemplazo. La restricción que indica es para efectos del proceso de consulta popular para el cambio constitucional, donde fue el SCJN la que volvió inviable la participación ciudadana para activar el proceso y para la decisión final. Esta es una prohibición *sustantiva genérica*.

12. Nicaragua (Constitución de 1987)

La Constitución nicaragüense regula que para los casos de *reforma total o reemplazo*, la iniciativa corresponde a la mitad más uno de los diputados de la Asamblea Nacional (art. 191) y se debe hacer vía

Asamblea Constituyente (art. 193) y no contempla para su activación a la ciudadanía, pero esta debe votar por los miembros de la AC. Las elecciones son convocadas vía congreso y no se contempla en la etapa de ratificación una consulta popular, ni ningún otro MPC-CC, así como tampoco para la etapa de debate.

Para los casos de *reforma parcial o enmienda* se contempla en la *etapa preliminar* una *ICRC indirecta*, cuando la ciudadanía lo solicite con un número no menor de cincuenta mil firmas. También la activación se puede hacer desde arriba, vía presidencia o congreso, empero exige la autorización legislativa por un tercio de los diputados ante la Asamblea Nacional para la convocatoria de referéndum (art. 133-138, Ley Electoral 331, 2000).

Asimismo, el texto constitucional (art. 140.4) regula una ILP, sin embargo la Ley de Iniciativa Ciudadana, Ley 269/1997 y la Ley Participación Ciudadana, Ley 475/2003 (art10) excluye de la iniciativa ciudadana a la Constitución política, por ende se restringe la ILP-C (Suarez Antón, 2017: 93-94).

En resumen, hay tres MPC-CC:

- i. La ciudadanía participa en el proceso de cambio al votar por los miembros de la AC, a iniciativa del congreso o del presidente, vía aprobación de un procedimiento legislativo (art 191 al 195).
- ii. En una *etapa preliminar ICRC indirecta* por medio de 50 mil firmas, para reformas enmiendas o parciales, también activado desde arriba o vía congreso (Art. 2 de la Constitución y Ley 331).
- iii. Etapa de ratificación hay *participación ciudadana* vía referéndum, en caso de que se activa vía ICRC o desde arriba.

Materias que restringe: El texto constitucional nicaragüense no realiza diferencias con respecto a materias que pueden ser objeto de reforma, ni dividiendo entre enmiendas, reformas parciales y totales o reemplazo, ni especifica restricciones para los casos donde hay MPC-CC.

13. Panamá (Constitución de 1972)

La constitución panameña regula en los artículos 313 y 314 de la Constitución el proceso de reforma al texto constitucional. Regula dos mecanismos y solo en uno de ellos contempla MPC-CC. Es en caso de que el congreso – Asamblea Nacional- en una legislatura –hay dos legislaturas por año– apruebe cambios constitucionales y luego en la siguiente legislatura se ratifiquen las reformas, las cuales pueden ser modificadas y en una *etapa de ratificación* se deben someter a consulta popular, es un *referéndum mandatorio u obligatorio* (art. 313.2).

Para *reformas totales* se requiere el accionar de una AC, convocada por el presidente o el congreso, siempre requiere aprobación del parlamento, o por *iniciativa ciudadana directa*, la cual deberá ser acompañada por las

firmas de, por lo menos, el 20% de los integrantes del Registro Electoral. Es decir es una *IC directa* para convocar a AC. Asimismo contempla que la elección de las y los constituyentes será por medio de elecciones (art. 314). Y el nuevo texto constitucional deberá ser aprobado por consulta popular, es un *referéndum constitucional obligatorio*

En resumen, hay tres MPC-CC:

- i. En una *etapa preliminar* del proceso, para reformas totales o reemplazo, IC para convocar a AC, se requiere el 20% de firmas de los integrantes del Registro Electoral (art. 314). La AC puede ser convocada desde arriba, en este caso siempre requiere aprobación del congreso.
- ii. *Etapa preliminar*, la ciudadanía participa en el proceso de cambio al votar por los miembros de la AC, a iniciativa del congreso o del presidente o la Corte Suprema de Justicia, vía aprobación de un procedimiento legislativo (art 313).
- iii. En una *etapa de ratificación, referéndum mandatorio* u obligatorio para aprobar una *reforma parcial* de la Constitución, si se aprueba el cambio vía congreso en dos legislaturas seguidas (art. 314) o la Constitución reformada vía AC.

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas: El texto constitucional panameño no realiza diferencias con respecto a materias que pueden ser objeto de reforma, ni dividiendo entre enmiendas, reformas parciales y totales o reemplazo, ni especifica restricciones para los casos donde hay MPC-CC.

14. Paraguay (Constitución de 1992)

A nivel de Constitución, la ciudadanía, como mecanismo de participación ciudadana para el cambio constitucional (MPC-CC) tiene lo que se denomina *Iniciativa ciudadana*, y lo que puede pedir – al Congreso- es una convocatoria a una *Asamblea Constituyente o Convención* (art. 289), si se juntan 30 mil firmas, también a iniciativa del presidente o el mismo Congreso, requiere aprobación del parlamento.

Si eso se diera, el nuevo texto constitucional no debe ser ratificado vía referéndum, el art 289 señala que quién sanciona la nueva Constitución es la Convención Nacional Constituyente, a la que no se le da poder absoluto, sino solo puede tener labores de reforma (art. 291). Asimismo contempla que la elección de las y los constituyentes será por medio de elecciones (art. 289).

En el caso de una *enmienda o reforma parcial*, habilita la participación ciudadana, mediante una *ILP-C*, ya que deriva en un debate en el congreso y en el caso que el congreso la apruebe, debe ser ratificada en consulta popular, es un *referéndum mandatorio u obligatorio* (art. 290).

Se debe utilizar el procedimiento indicado de reforma total vía AC para aquellas disposiciones que afecten el modo de elección, la composición, la duración de mandatos o las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado, o las disposiciones de los Capítulos I, II, III y IV del Título II, de la Parte I (art. 290)

En resumen, hay cuatro MPC-CC:

- i. En una *etapa preliminar*, la *iniciativa ciudadana* para solicitar la *reforma total*. No presenta un texto como proyecto de Constitución, sino una petición con firmas de al menos 30 mil electores ante el congreso que debe aprobarlo y luego al órgano electoral, lo que produce que se deba convocar a una Asamblea Constituyente, la Constitución paraguaya usa la nomenclatura de *Convención Nacional Constituyente* (art 289).
- ii. De igual forma se puede activar la convocatoria a la *Convención Constituyente*, vía presidencia o congreso (desde arriba) y la ciudadanía participa en la *etapa preliminar* al votar por los miembros de la Asamblea Constituyente (art 289).
- iii. En una *etapa preliminar*, la *ILP-C*, con firmas de al menos 30 mil electores, reforma parcial.
- iv. En una *etapa de ratificación*, un *Referéndum mandatorio* u obligatorio para ratificar cualquier enmienda parcial de la Constitución , puede entrar al congreso por pedido de los 30mil ciudadanos, a través de Presidencia de la República, o por propia iniciativa de alguna de las cámaras (art. 290).

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas

Para la reforma total no hay restricciones. Habilita la participación ciudadana en el caso de reforma parcial y (le denomina enmienda) por medio de la ILP-C.

Sea en caso que el proceso de reforma parcial se inicie por medio de la ILP-C o por el procedimiento legislativo, presenta *asuntos o materia prohibida y prohibiciones genéricas substantivas* en temas sobre el modo de elección, la composición, la duración de mandatos o las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado (art 290), expropiaciones, defensa nacional, limitación de la propiedad inmobiliaria, cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el Presupuestos General de la Nación, y las elecciones nacionales, departamentales y municipales (art. 267 Código Electoral) (Suarez Antón, 2017:94). Específicamente, *prohibiciones genéricas substantivas* si es una reforma que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías (vida, ambiente, libertad, igualdad y derechos de la familia), o a la primacía y reforma de la Constitución, de ser así se debe seguir el procedimiento de reforma total o reemplazo (art. 290).

15. Perú (Constitución de 1993)

La Constitución peruana regula que pueden ser sometidas a referéndum las reformas total o parcial de la Constitución (art. 32). Establece la *ICRC indirecta* para reforma total o parcial, si los ciudadanos juntan el 10% de las firmas del padrón (art. 38 la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, LDPCC, ley 26 300 de 1994). Asimismo tienen iniciativa de reforma constitucional el presidente con aprobación del consejo de ministros y el congreso. Siempre se exige que sea aprobada por el Congreso y ratificada, vía consulta popular, es un referéndum mandatorio u obligatorio (art. 206).

No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor (art 32 y art. 12 y 38 de la Ley LDPCC/1994). Conjuntamente, indica como *improcedente* toda iniciativa de reforma constitucional que recorte los derechos ciudadanos consagrados en el artículo 2 de la Constitución (art. 19, Ley 26 300/1994).

En una *etapa preliminar*, regula la ILP-C, requiere firmas de 0,3% de la población electoral y deriva en un debate en el Congreso. Empero, es un mecanismo ignorado en la práctica (Welp y Suarez Antón, 2017: 86). Asimismo, si primero se interpone una ILP-C (0,3% del padrón) y es rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso, la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria de un referéndum, adicionando las firmas necesarias para completar el 10% de la ICRC (arts. 16 y 41 LDPCC/1994), esta es una especie de *ICRC indirecta* (Linares y Welp, 2019a; Welp y Suarez Antón, 2017).

Asimismo, presenta un *MPC-CC en la etapa de debate*, ya que “a nivel de Comisión, en Perú, quienes presentan la iniciativa pueden nombrar a dos representantes para la sustentación y defensa en la o las comisiones dictaminadoras del Congreso y en su caso en el proceso de reconsideración (art. 14 Ley 26.300/1994)” (Welp y Suarez Antón, 2017: 91).

En resumen, hay cinco MPC-CC:

- i. *Etapa preliminar, ICRC indirecta* con el 10% de firmas para someter a consulta popular una reforma total o parcial (art. 206).
- ii. *Etapa preliminar, ILP-C* con el 0.3% de firmas.
- iii. *Etapa de ratificación, ICRC indirecta* en caso de que la ILP-C sea rechazada o modificada, y se exige que se complete el porcentajes de firmas para llegar al 10% (arts. 16 y 41 LDPCC/1994).
- iv. Participación ciudadana en la etapa del debate en el procedimiento de la ILP-C (art. 14 LDPCC).

- v. En una etapa de ratificación, Referendo mandatorio u obligatorio (art. 206) para aprobar cualquier reforma total y/o parcial de la Constitución. Es un

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas:

La Constitución habilita la participación ciudadana para activar enmiendas o reformas parciales y totales, vía ICRC directa y/o ILP-C y obliga la participación ciudadana para ratificar cualquier *reforma total o parcial*.

Restringe someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor ni que recorte los derechos ciudadanos consagrados en el artículo 2 de la Constitución, estas son *prohibiciones sustantivas genéricas* para la participación ciudadana en el cambio constitucional.

16. República Dominicana (Constitución de 2010 [2015])

La Constitución establece que el proceso de cambio constitucional se debe realizar – necesariamente- vía el accionar de una Asamblea Nacional Revisora⁸³, esta solo puede ser convocada por una ley y la capacidad de iniciativa legislativa, para esta materia, la tienen solo el congreso o el poder ejecutivo (art.269). Es decir no se habilita la participación ciudadana en esta etapa, ya que la ILP (que está regulada en el art. 97) tampoco se puede utilizar para la materia de cambio constitucional. Es el parlamento quien tiene la facultad de evaluar la iniciativa y aprobarla o rechazarla (Perdomo, 2014). La ley de convocatoria de la Asamblea Nacional Revisora puede ser sometida a una *acción directa en inconstitucionalidad* ante el tribunal constitucional.

En síntesis, la ciudadanía no tiene la facultad de proponer ante el Congreso Nacional la convocatoria de la Asamblea Nacional Revisora, “no se puede confundir el derecho de petición ni la iniciativa legislativa popular con el poder de iniciativa requerido para la reforma constitucional porque aquel no tiene carácter de obligatoriedad ni pone en marcha automáticamente el proceso de elaboración de la norma” (Perdomo, 2014: 241).

En la *etapa de ratificación*, regula una *consulta popular* (denominado *referendo aprobatorio*), i.e, un referéndum, cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de la moneda, y sobre los procedimientos de reforma establecidos en la propia Constitución, convocado al efecto por la Junta Central

⁸³ Su función es discutir las reformas propuestas por la ley de convocatoria y evacuar el texto de la reforma constitucional, si decide finalmente llevarla a cabo. En realidad es la misma Asamblea Nacional, pero que cuando funciona como Asamblea Nacional Revisora, tiene una regla especial prevista en el artículo 270 de la CRD, que requiere una mayoría especial para aprobar sus decisiones, que es de dos tercios de los votos (Perdomo, 2014).

Electoral, una vez votada y aprobada por la Asamblea Nacional Revisora (art. 272). *Es un referéndum mandatorio u obligatorio*, una vez que el texto haya sido aprobado en la Asamblea Nacional Revisora.

El artículo 210 de la Constitución prevé una consulta popular mediante referéndum e indica como requisito constitucional que el llamado a consulta popular requerirá previa aprobación del Congreso y deberá ser regulado por una ley especial, algo que no ha sucedido (Perdomo, 2014).

En resumen, hay un MPC-CC:

- i. En una *etapa de ratificación, referéndum mandatorio u obligatorio*, cuando la reforma verse sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, el ordenamiento territorial y municipal, el régimen de nacionalidad, ciudadanía y extranjería, el régimen de la moneda, y sobre los procedimientos de reforma establecidos en la propia Constitución (art. 272).

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas: La Constitución obliga la participación ciudadana para ratificar una *reforma total o parcial*, restringida a ciertas materias. Y establece una *clausula pétre*a, ya que ninguna modificación a la Constitución podrá versar sobre la forma de gobierno que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo, es una *prohibición sustantiva genérica* para la participación ciudadana en el cambio constitucional.

17. Uruguay (Constitución de 1967)

La Constitución uruguaya regula la iniciativa ciudadana para proponer reformas constitucionales, la ICRC para derogar leyes, la ILP-C y la obligación de ratificar vía consulta popular toda reforma constitucional.

Regula el proceso de reforma constitucional en el artículo 331 y establece una *ICRC directa*, para realizar una *reforma parcial o total*, se requiere firmas de al menos el 10% de las y los ciudadanos. El Congreso, denominado Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a consulta popular, junto con la ICRC (Artículo 331, inciso A). En este caso, no hay ninguna limitación, ni control previo respecto a los temas a proponerse (Lissidini, 2019).

Establece la *convocatoria a una Asamblea Constituyente*, denominada *Convención Nacional Constituyente*, a iniciativa del poder ejecutivo o los legisladores, y en ambos casos deberá ser aprobada por mayoría absoluta del total de los componentes del congreso. Procedimiento por el cual se establece un órgano deliberativo electo con las mismas condiciones que para las elecciones legislativas, donde el número de participantes será el doble que de Legisladores (art. 331, inciso C).

Para la *etapa de ratificación*, cualquier reforma a la Constitución requiere una consulta popular, es un *referéndum mandatorio obligatorio* (art. 331), y le llaman *plebiscito* (Lissidini, 2019).

Asimismo, regula en el artículo 79 el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo, es decir la ILP con firmas de un 25% de inscriptos habilitados para votar, este mecanismo aplicaría también para el cambio constitucional, empero la ILP no ha sido reglamentada y no ha sido puesta en práctica (Lissidini, 2019).

En resumen, hay cuatro mecanismos de participación ciudadana (MPC-CC):

- i. *ICRC directa* activada por el 10%, para aprobar un texto y el congreso puede presentar una contrapropuestas y ambas deben ser votadas (art. 331A)
- ii. En caso que se lleve a cabo el proceso indicado para convocar a AC, hay participación ciudadana al votar por las personas miembros de la *Convención Nacional Constituyente* (art. 331).
- iii. ILP-C, 25% de firmas, pero no hay desarrollo legislativo para su procedimiento ni aplicación (art. 79).
- iv. En una *etapa de ratificación, referéndum mandatorio u obligatorio*, para reformas parciales o totales (le llaman plebiscito) sea que el proyecto se apruebe vía congreso o sea active vía ICRC (art. 331).

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas: permite reformar cualquier contenido constitucional, no establece prohibiciones en temas para la ICRC.

18. Venezuela (Constitución de 1999)

La Constitución venezolana en sus artículos 340 al 350 regula la reforma o cambio constitucional y diferencia entre *enmienda*, *reforma parcial* y *reforma total o reemplazo*. A su vez, habilita la participación ciudadana en los tres tipos de cambio.

La *enmienda* tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental (art. 340) y el de *reforma parcial* tiene por objeto una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional (art. 342). En ambos casos, en la *etapa preliminar*, la ciudadanía participa del proceso de cambio y puede activarlo, vía un 15% de firmas y deriva en una convocatoria a consulta popular, esta es una *ICRC* (art. 343 y 344). La enmienda no requiere aprobación del congreso, es una *ICRC directa* (art. 341) y la reforma parcial sí (art. 342 y 343), es una *ICRC indirecta*.

Para el caso de la *reforma parcial* se exige que sea tramitada y aprobada por la Asamblea Nacional, es decir el congreso y posteriormente se debe someter a consulta popular y podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República, o un número no

menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral (art. 344).

En ambos casos –reforma parcial o enmienda- en la *etapa de ratificación*, se exige que se convoque a una consulta popular, sea el proceso iniciado o activado por la ciudadanía, o *desde arriba*, vía Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros (*plebiscito*) o por el Congreso. Es un *referéndum mandatorio u obligatorio*.

El proceso de reemplazo se debe realizar por medio de una Asamblea Nacional Constituyente (art. 347 - 350, Capítulo III). La ciudadanía puede activar este proceso de cambio, por medio de una ICRC (art.347), mediante el 15% de los votantes inscritos en el registro/censo/padrón electoral. No indica que le corresponde a la misma ciudadanía votar por los miembros de la AC, la cual también puede ser convocada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros (plebiscito), la Asamblea Nacional y los Consejos Municipales en cabildos (art. 348). Y no se prevé referéndum en la etapa de ratificación, para que entre en vigor la nueva Constitución.

Asimismo, es un texto constitucional donde se regula una *consulta popular, no vinculante*, vía referéndum en caso de *materias de especial trascendencia nacional* (art. 71), tienen capacidad de iniciativa por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del 10% de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral.

El art. 73 regula un *referéndum aprobatorio*, en caso de proyectos de ley en discusión por parte del congreso, cuando así lo decida el mismo parlamento, empero no aplica para los procesos de cambio constitucional, ya que como requisito constitucional siempre deben ser consultados a la ciudadanía, para su respectiva ratificación.

El artículo 204.7 constitucional indica que la ciudadanía tiene iniciativa de leyes, en un número no menor del cero coma uno por ciento (0,1%) de los inscritos en el registro civil y electoral, si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, el proyecto deberá someterse a referéndum, según el art. 205. Para el caso específico de la reforma constitucional, todo cambio – enmienda o parcial- debe ser ratificado vía referéndum. Empero este mecanismo no está reglamentado y no ha sido puesto en práctica.

En resumen, hay cinco MPC-CC:

- i. En una *etapa preliminar*, *ICRC directa* para enmiendas, se deben recolectar firmas del 15% del electorado (art. 341).
- ii. En una *etapa preliminar*, la *ICRC indirecta* para reformas parciales, se deben recolectar firmas del 15% del electorado (art. 343).

- iii. En una *etapa preliminar*, la ICRC directa, 15% de firmas del electorado para decidir si se convoca o no a una Asamblea Constituyente. También puede ser activado por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros (plebiscito), el Congreso y los Consejos Municipales en cabildo (art. 347).
- v. En una *etapa de ratificación*, *Referendo mandatorio* u obligatorio (art. 341 y 344), para cualquier *enmienda* y *reforma parcial* de la Constitución. Se convocado por la ciudadanía, o *desde arriba*, tanto por el Congreso como por el Poder Ejecutivo (plebiscito).

Materias habilitadas, prohibidas u obligadas: Establece *prohibiciones sustantivas genéricas* sobre “cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos” (art. 350).

Referencias

- Acemoglu, Daron, y Robinson, James. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Acemoglu, Daron, Johnson, Simon y Robinson, James. (2015) [2005]. Las instituciones como causa fundamental del crecimiento a largo plazo. En, *Economía Política del Crecimiento. Cadenas causales y mecanismos* Editado por Corporación Andina de Fomento. Buenos Aires: CAF.
- Acuña, Carlos H. y Chudnovsky, Mariana (2013). 1. Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En, *¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Carlos H. Acuña (Editor). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Alexander, Jeffrey C. (2006b). *The Civil Sphere*. New York: Oxford University Press, Inc.
- Albert, Richard (2019). *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*. Oxford University Press. Edición de Kindle.
- Almagro, Castro David. (2017). La democracia directa y semidirecta en la Constitución Federal brasileña de 1988: hacia la reforma ineludible. En, *Estudios Constitucionales*, Año 15, Nº 1.
- Altman, David. (2019). *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Avritzer, Leonardo. (2012). Democracy beyond aggregation: the participatory dimension of public deliberation". En, *Journal of Public Deliberation*, Vol.8, Issue 2, Article 10.
- Bejarano, Ana María y Segura, Renata. (2004). Ni una asamblea más sin nosotros! Exclusion, Inclusion, and the Politics of Constitution-Making in the Andes. En, *Constellations*, Vol. 11, No 2.
- Bejarano, Ana María y Segura, Renata. (2013). Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina. En, *Colombia Internacional*, Nº 79.
- Benavides Ordóñez, Jorge. (2018) Los procedimientos de reforma en algunas Constituciones de América Latina. Un estudio normativo con particular énfasis en la Constitución Ecuatoriana de 2008. En, *Estudios Constitucionales*, Año 16, Nº 1.
- Bobbio, Norberto. (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza & Janes Editores, S.A.
- Brinks, Daniel M y Blass, Abby (2018). *The DNA of Constitutional Justice in Latin America: Politics, Governance, and Judicial Design*. Cambridge University Press. Edición de Kindle.
- Bunge, Mario. (1999). *Buscar la filosofía en las Ciencias Sociales*. México: Editorial Siglo XXI.
- Bunge, Mario. (2004). *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*. México: Editorial Siglo XXI.
- Cameron, Maxwell A., Hershberg, Eric y Sharpe, Kenneth E. (2013). Capítulo 1. Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina. En, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*.

- Cameron, Maxwell, Hershberg, A. Eric y Sharpe, Kenneth E. (editores). Flasco. Edición de Kindle.
- Campos Zamora, Francisco J. (2018). Menos Habermas y más Realpolitik ¿Qué tan eficaces son los procesos participativos en la toma de decisiones? En, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer. Colombia: Editorial Temis.
- Chambers, Simone. (2004). Democracy, popular sovereignty, and constitutional legitimacy. En, *Constellations* 11 (2).
- Collier, David y Levitsky, Steven. (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. En, *World Politics*, 49, No. 3.
- Collier, David y Adcock, Robert. (1999). Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices About Concepts. En, *Annual Review of Political Science*, N° 2.
- Contiades, Xenophon y Fotiadou, Alkmene. (2016). 1. The people as amenders of the constitution. En, *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, Xenophon Contiades y Alkmene Fotiadou (editors). Nueva York: Routledge.
- Corrales, Javier (2018). Fixing Democracy: Why Constitutional Change Often Fails to Enhance Democracy in Latin America. Oxford University Press. Edición de Kindle.
- Dahl, Robert. A. (1989) [1971]. La poliarquía. Participación y oposición. Madrid: Editorial Tecnos.
- Dahl, Robert. A. (1993). La democracia y sus críticos. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Dvořák, Tomáš, Zouhar, Jan y Novák, Jakub. (2017). The Effect of Direct Democracy on Turnout: Voter Mobilization or Participatory Momentum? En, *Political Research Quarterly*, 70 (2).
- Eberhardt, María Laura. (2014). Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. En, *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 17, N° 33.
- Elster, Jon (1995). Forces and mechanisms in the Constitution-making process. En, *Duke Law Journal*, N° 45.
- Elster, Jon (1997). Ways of constitution making. En, *Democracy's victory and crisis*, Axel Hadenius (editor). Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon (2007)[1986]. El mercado y el foro: tres formas de teoría política. En, *Cuaderno gris*, No. 9
- Elster, Jon. (2012). The optimal design of a constituent assembly. En, *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms*. H. Landemore and J. Elster (editores), pp. 148–172. New York: Cambridge University Press.
- Elstub, Stephen. (2008). Towards a Deliberative and Associational Democracy. Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd.
- Eisenstadt, Todd, LeVan, A. Carl y Maboudi Tofigh. (2017). Constituents before Assembly Participation, Deliberation, and Representation in the Crafting of New Constitutions. New York: Cambridge University Press.

- Elkins, Zachary, Ginsburg, Tom y Blount, Justin (2008). El ciudadano como fundador: la participación pública en el diseño constitucional. En, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol.1
- Elkins, Zachary, Ginsburg, Tom y Melton, James (2009). *The Endurance of National Constitutions*. New York: Cambridge University Press.
- García-Espín, Patricia y Jiménez Sánchez, Manuel (2017). Los procesos participativos como potenciadores de la democracia. Explorando los efectos, mecanismos y evidencias en la sociedad civil. En, *Revista de Estudios Políticos*, N° 177, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gargarella, Roberto. (2002). Liberalismo frente a socialismo En, *Teoría y filosofía política*. La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano. Boron Atilio A. y de Vita Álvaro (Compiladores). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Gargarella, Roberto. (2005). Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860). Madrid: Editorial Siglo XXI.
- Gargarella, Roberto. (2009). Capítulo II. El Contenido Igualitario del Constitucionalismo. En, *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional. Tomo I. Democracia*. Gargarella, Roberto (Coordinador). Democracia. Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot.
- Gargarella, Roberto. (2011). 4. Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. En, *El derecho en América Latina Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. César Rodríguez Garavito (coordinador). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Gargarella, Roberto. (2014). La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Editorial Katz.
- Gargarella, Roberto y Courtis, Christian (2009). El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes. Santiago: CEPAL. Series Políticas Sociales, N° 153.
- Ginsburg, Tom. (2014) ¿Fruto de la parra envenenada? Algunas observaciones comparadas sobre la constitución chilena. En, *Estudios Públicos*, N° 133.
- Ginsburg, Tom. (2015). Constitutions as political institutions. En, *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, Jennifer Ganghi y Rubén Ruiz-Rufino (eds.), NYC: Routledge.
- Ginsburg, Tom y Huq, Aziz Z. (2018). *How to Save a Constitutional Democracy*. The Chicago: University of Chicago Press.
- Ginsburg, Tom, Zachary, Elkins y Justine, Blount. (2009). Does the Process of Constitution-Making Matter. En, *The Annual Review of Law and Social Science*, N° 5.
- Guastini, Ricardo. (2016). *La Sintaxis del Derecho*. Madrid: Marcial Pons.
- Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John. (2001) [1780]. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Hart, Vivien. (2003). Democratic constitution-making. Special Report. Washington: United States Institute of Peace, USIP.
- Heiss, Claudia (2018). Participación política y elaboración constitucional: el caso de Chile. En, *Derecho y Crítica Social*, 4(1).
- Hevia de la Jara, Felipe. (2010). La iniciativa legislativa popular en América Latina. En, *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, Nº 52.
- Lacey, Joseph. (2019). On Popular Votes and the Problems of Self-Government. The Case for Standard Direct Democracy. Texto sin publicar, facilitado por el autor.
- Landemore, Hélène. (2014). Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment. En, *The Journal of Political Philosophy*.
- Levitsky, Steven y Way, Lucan A. (2010). Competitive Authoritarianism Hybrid Regimes After the Cold War. New York: Cambridge University Press.
- Linares, Sebastián. (2017). Democracia participativa epistémica. Buenos Aires: Editorial Marcial Pons.
- Linares, Sebastián y Giuffré C. Ignacio (2019). El pueblo delibera y gobierna. En defensa de la regulación de las iniciativas ciudadanas de referéndum indirectas. En, *Las deudas y promesas incumplidas de la reforma constitucional de 1994: a 25 años*. Benente, Mauro (coordinador) José C. Paz: Edunpaz.
- Linares, Sebastián y Welp, Yanina (2019a). Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto. En, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 15.
- Linares, Sebastián y Welp, Yanina (2019b). Documento de Trabajo No. 14. La Iniciativa Ciudadana de Referéndum: lineamientos para su reforma. Recuperado desde <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/10/DT-14-Iniciativa-Ciudadana-de-Referendum- -Policy-Paper- -RefPolOEA-1.pdf>
- Lissidini, Alicia. (2011). Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Lissidini, Alicia. (2013). Capítulo 8. Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos. En, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. Cameron, Maxwell, Hershberg, A. Eric y Sharpe, Kenneth E. (editores). Flacso. Edición de Kindle.
- Lissidini, Alicia. (2015). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. En, *Democracia Participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*. Anja Minnaert y Gustavo Endara (Coordinadores). Ecuador: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS).
- Lissidini, Alicia. (2019). En prensa. Democracia directa en Uruguay: apertura de agenda con restricciones. En Tuesta Soldevilla, Fernando y Welp, Yanina, *El diablo está en los detalles: Referéndum y poder político en América Latina*. Lima: PUCP. (s/f).

- Luna, Juan Pablo (2010). 8 ¿Participación versus representación? Partidos políticos y democracia en la región andina. En, *Democracia en la región andina: diversidad y desafíos*, Maxwell A., Cameron y Juan Pablo Luna (eds). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Mahoney, James. (2003). Knowledge Accumulation in Comparative Historical Research: The Case of Democracy and Authoritarianism. En, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, James Mahoney y Dietrich Rueschmeyer (eds). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James y Gary Goertz. (2006). A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research . En, *Political Analysis*, 14: 227-249.
- Martí, José Luis. (2006). La República deliberativa. Una teoría de la democracia. Madrid: Marcial Pons.
- Massúger , Nina y Welp, Yanina (2013). Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador. En, *Constitution-Making and Popular Participation*, Mendez, F. y Wheatley, J. (eds.). UK: Farnham: Ashgat Taylor and Francis. Edición de Kindle.
- Méndez, Fernando y Wheatley, Jonathan. (2013). Chapter 1. The Constitution-Making Process: An Analytical Framework. En, *Constitution-Making and Popular Participation*, Mendez, F. y Wheatley, J. (eds.). UK: Farnham: Ashgat Taylor and Francis. Edición de Kindle.
- Mendonca, Daniel y Guibourg, Ricardo. (2004). La odisea constitucional. Constitución, teoría y método. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas.
- Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez (eds.) (2006). The Crisis of Democratic Representation in the Andes, Stanford, Stanford University Press.
- Negretto, Gabriel. (2013). Party Dominance and Mechanisms of Popular Participation in Latin America. Monografía presentada en el *Congreso de Latin American Studies Association Meeting*, 29 Mayo–1 Junio, 2013.
- Negretto, Gabriel. (2015a). La política del cambio constitucional en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- Negretto, Gabriel. (2015b). Procesos constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada. En, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 35, Nº 1.
- Negretto, Gabriel. (2017). Constitution making and constitutionalism in Latin America: the role of procedural rules. En, *Comparative Constitutional Law in Latin America*, Dixon, Rosalind y Ginsburg, Tom (eds). Northampton, MA: Elgar.
- Negretto, Gabriel. (2018). Constitution-Building Processes in Latin America. International IDEA, Discussion Paper 3/2018.
- Nino, Carlos. (2003). La constitución de la Democracia Deliberativa, Barcelona: Gedisa.
- Noguera, José Antonio y De Francisco, Andrés. (2011). Capítulo 10. La sociología analítica. En, *Teoría Sociológica Moderna*, Salvador Giner (Coordinador), pp. 309 - 344. Barcelona: Editorial Ariel.

- Norris Pippa. (2011). *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. (1996). Ilusiones acerca de la consolidación. En, *Nueva Sociedad*, N° 144.
- Papadopoulos, Yannis (1995). Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives. En, *Politics & Society* 23, N° 4.
- Pateman, Carole. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole. (2012). Participatory Democracy Revisited. En, *Perspectives on Politics*, 10(1).
- Perdomo Cordero, Nassef. (2014). La reforma constitucional en la República Dominicana: estudio sobre el procedimiento y su apertura democrática. Memoria para optar al grado de doctor, Universidad Complutense de Madrid.
- Peruzzotti, Enrique. (2008). La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación. En, *Debates en Sociología*, N° 33.
- Przeworski, Adam. (2010). *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*. Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Rosanvallon, Pierre. (2009). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.
- Rosanvallon, Pierre. (2011a). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rosanvallon, Pierre. (2011b). The Metamorphoses of Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity. En, *Constellations*, Vol. 18, N° 2.
- Rosanvallon, Pierre. (2014). Capítulo 9. Certain Turns of Modernity in Democratic Theory. En, *Democratic Theorists in Conversation Turns in Contemporary Thought*. Editor, Jean-Paul Gagnon. UK: Palgrave Macmillan.
- Ríos, Marcela. (2015). *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo. Análisis desde la experiencia comparada*. Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de Gobernabilidad Democrática.
- Saati, Abrak (2015). *The Participation Myth Outcomes of participatory constitution building processes on democracy*. Sweden: Department of Print & Media, Umeå University Umeå.
- Samuels, Kirsti. (2006). *Constitution building process and democratization: A discussion of twelve case studies*. International IDEA.
- Saénz Carbonell, Jorge Francisco. (2016) *Elementos de historia general y nacional del derecho*. San José: ISOLMA
- Simmel, Georg. (2002). *Cuestiones fundamentales de Sociología*. Madrid: Gedisa.
- Schneider, Cecilia y Welp, Yanina. (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. En, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LX, N° 224.

- Schumpeter, Joseph A. (1996) [1942]. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona: Ediciones Folio.
- Soto, Francisco y Welp, Yanina. (2017). *Los «diálogos ciudadanos»*. Chile ante el giro deliberativo. Santiago: LOM ediciones.
- Suarez Antón, Orestes J. (2017). *La Iniciativa de Agenda en América Latina y la Unión Europea*. Memoria para optar al grado de doctor, Universidad Complutense de Madrid.
- Tocqueville, Alexis de, 2018 [1835; 1840], *La democracia en América*. Edición Crítica y traducción de Eduardo Nolla. España: Editorial Trotta.
- Uprimny, Rodrigo (2011). 5. Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos. En, *El derecho en América Latina Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. César Rodríguez Garavito (coordinador). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Urbinati, Nadia. (2006). Political Representation as a Democratic Process. En, *Redescriptions: Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory*, Vol. 10, N. 1
- Vilhena, Oscar. (2017). Ambitious constitutions: prominent courts. En, *Comparative Constitutional Law in Latin America*, Dixon, Rosalind y Ginsburg, Tom (eds) . Northampton, MA: Elgar.
- Waldron, Jeremy (2018). Control de constitucionalidad y legitimidad política. En, *Dikaion*, 27, 1.
- Walker, Lee Demetrius y Williams, Philip J. (2010). The Nicaraguan Constitutional Experience: Process, Conflict, Contradictions, and Change. En, *Framing the State in Times of Transition Case Studies in Constitution Making*. Laurel Miller (Editor) Washington, DC: US Institute of Peace Miller and Louis Aucoin, 483–504. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Warren, Mark E. (2001). *Democracy and Association*. New Jersey: Princeton University Press.
- Warren, Mark E. (2009). Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory. En, *Activating the Citizen Dilemmas of Participation in Europe and Canada*. Editado por Joan DeBardeleben y Jon H. Pammett. New York: Palgrave.
- Warren, Mark E. (2011). Capítulo 30. Civil Society and Democracy. En, *The Oxford handbook of civil society*. Editado por Michael Edwards. New York: Oxford University Press.
- Warren, Mark E. (2012). When, Where and Why Do We Need Deliberation, Voting, and Other Means of Organizing Democracy? A Problem-Based Approach to Democratic Systems. APSA 2012 Annual Meeting Paper.
- Warren, Mark. E. (2013). Prefacio. En, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. Cameron, Maxwell, Hershberg, A. Eric y Sharpe, Kenneth E. (editores). Flacso. Edición de Kindle.
- Warren, Mark E. (2017). A Problem-Based Approach to Democratic Theory. En, *American Political Science Review*, 111, 1.
- Welp, Yanina. (2010). El Referendo en América Latina. Diseños Institucionales y Equilibrios de Poder. En, *Nueva Sociedad*, N° 228.

- Welp, Yanina. (2016a). La participación ciudadana como compromiso democrático. En, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, N° 10.
- Welp, Yanina. (2016b) ¿Estrategia política o nueva cultura democrática? La participación ciudadana en procesos constituyentes. En, *Iberoamericana* 62.
- Welp, Yanina y Suarez Antón, Orestes J. (2017) ¿Cambio o cumbia? Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina. En, *Revista Boliviana de Ciencia Política*, Vol. 1, N° 1.
- Welp, Yanina. (2018). Participación ciudadana, poder y democracia: apuntes para un debate. Recuperado desde <https://www.dparticipativa.org/single-post/2018/05/07/Participaci%C3%B3n-ciudadana-poder-y-democracia-apuntes-para-un-debate>.
- Welp, Yanina y Serdült, Uwe. (2014). La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza. Ecuador: Instituto de la Democracia.
- Welp, Yanina y Soto, Francisco. (2019). Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales. En, *Revista Española de Ciencia Política*, 50.
- Widner, Jennifer (2005). Constitution writing and conflict resolution. En, *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*.
- Widner, Jennifer (2008). Constitution Writing in Post-conflict Settings: An Overview. En, *William & Mary Law Review*, Vol. 49, Issue 4.
- Zovatto, Daniel (2014). Las instituciones de la democracia directa. En, *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel, (comps). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Normas jurídicas citadas

1. Constitución de la Nación Argentina (1994).
2. Constitución Política del Estado (Bolivia) (2009).
3. Constituição da República Federativa do Brasil (1988).
4. Constitución Política de la de la República de Chile (1980).
5. Constitución Política de Colombia (1991).
6. Constitución Política de la República de Costa Rica (1949).
7. Constitución de la República del Ecuador (2008).
8. Constitución de la República de El Salvador (1983)
9. Constitución Política de la República de Guatemala (1985)
10. Constitución Política de la República de Honduras (1982)
11. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1917)
12. Constitución Política de la República de Nicaragua (1987)
13. Constitución Política de la República de Panamá (1972).
14. Constitución de la República del Paraguay (1992).
15. Constitución del Perú (1993).
16. Constitución de la Republica Dominicana (2010).

17. Constitución de la República Oriental del Uruguay (1962).
18. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).