

De la democracia participativa a la deliberación inclusiva: "mini-públicos", loterías y Constituciones elaboradas por la ciudadanía ("crowdsourced"). Comentarios muy preliminares

Roberto Gargarella

Introducción

En lo que sigue, examinaré algunos desarrollos políticos recientes que han tenido lugar en diferentes países occidentales desde principios del siglo XXI. Estos nuevos desarrollos tienen un fuerte paralelismo con ciertas novedades recientes, surgidas en el ámbito judicial ("audiencias públicas," *meaningful engagement*, etc.). En ambos casos, encontramos cambios institucionales promovidos en tiempos de crisis para fortalecer la democracia (y no dirigidos, por ejemplo, a restablecer el orden o a restringir las libertades civiles). Además, todas estas innovaciones buscaron mejorar el sistema democrático de una manera particular, es decir, revitalizando los componentes esenciales de la democracia deliberativa (ver Levy et al 2018, Bachtiger et al 2018). En algunos casos, estas reformas mejoraron el aspecto inclusivo de la democracia deliberativa, y en otros casos, tal vez los más comunes, fortalecieron las capacidades deliberativas del sistema institucional. Por estas razones, presentaré las siguientes iniciativas políticas como llevando los viejos mecanismos de la democracia participativa a una etapa "superior". Más precisamente, los tomaré como señal o símbolo de una transición desde la "participación democrática" a una nueva etapa de "deliberación inclusiva". Me referiré a estas prácticas como iniciativas políticas favorables a la democracia deliberativa (IPDD).

Las IPDD que presentaré aquí son las siguientes: la Convención Constitucional de Australia, de 1998; la Asamblea de Ciudadanos sobre la Reforma Electoral en la Columbia Británica (Canadá), de 2005; la Asamblea Ciudadana sobre Reforma Electoral en Ontario (Canadá), de 2006; el Foro de Ciudadanos de Holanda, 2006; la Reforma Constitucional de Islandia, de 2009; la Convención Constitucional de Irlanda, de 2012; La Asamblea de Ciudadanos de Irlanda, de 2016.

Me interesa señalar, desde un comienzo, que muchos de las IPDD que exploraremos en las siguientes páginas aparecieron en países que estaban atravesando graves crisis políticas, económicas o sociales. Es decir, las IPDD no pueden considerarse reservadas, de ninguna manera, a países hiperdesarrollados, es decir, países que, presumiblemente, podrían darse el "lujo" de implementar alternativas democráticas inexploradas. Las IPDD que examinaremos incluyen prácticas como las "conferencias deliberativas"; los "mini-públicos"; las "encuestas deliberativas" (los experimentos que James Fishkin imaginó hace décadas); las Convenciones Constituyentes basadas en las propuestas ciudadanas ("crowdsourced"); el uso de la lotería para la selección de representantes; etc.

Estas iniciativas surgieron unas tras otras: cada nueva práctica creció mirando hacia atrás, buscando aprender de experiencias anteriores y tratando de reparar los errores previos. La Convención Constitucional de Australia del '98 fue la primera en permitir que ciudadanos comunes y corrientes se convirtieran en parte de la Convención (la mitad de los miembros de la Convención eran ciudadanos elegidos por el voto popular, mientras que la otra mitad estaba reservada a políticos profesionales). La Asamblea de la Columbia Británica, como luego la de Ontario (ambas en Canadá) dieron algunos pasos adelante en relación con la experiencia australiana. En ambos casos, las Asambleas estuvieron compuestas exclusivamente por ciudadanos que, además, y también notablemente, fueron seleccionados por sorteo. En los tres casos, las Convenciones fueron seguidas por un proceso de consulta popular. La Convención Constitucional de Islandia representó un nuevo desarrollo crucial en esta historia. Al igual que en los casos anteriores, la Asamblea estuvo compuesta únicamente por ciudadanos; los ciudadanos fueron elegidos por sorteo; y a la Asamblea le siguió un referéndum popular. Sin embargo, la experiencia islandesa también fue innovadora en lo que respecta a los detalles del proceso: los islandeses abrieron la elaboración de la Constitución a la intervención activa de los ciudadanos en general, quienes pudieron presentar sus propias propuestas a través del uso de nuevas tecnologías digitales –dando lugar a lo que se conoció como el proceso ciudadano *-crowdsourced-* de creación constitucional. Finalmente, me referiré al caso irlandés, donde se organizaron dos Asambleas sucesivas, que adoptaron algunas de las iniciativas más innovadoras propias de los casos anteriores (es decir, sobre la participación de ciudadanos comunes; sobre el uso de loterías; sobre el proceso abierto a la intervención ciudadana), y que, dado el modo en que se organizaron, lograron producir sendos referendos populares, ambos exitosos en todo sentido: el primero fue el que consagró el matrimonio igualitario; y el segundo fue el que permitió la legalización del aborto.

Finalmente, quisiera sugerir que todas las IPDD que vamos a examinar lograron mejorar, de manera significativa, los logros del (llamado) "nuevo constitucionalismo latinoamericano". Las experiencias latinoamericanas resultaron, en general, tan excitantes como preocupantes. Típicamente, las reformas constitucionales desarrolladas en América Latina entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI (pienso, en particular, en los casos de Colombia 1991, Venezuela 1999, Ecuador 2008 y Bolivia 2009), resultaron atractivas, en principio, en razón de al menos dos de sus características principales: ellas parecieron estar motivadas adecuadamente por ideales socialmente inclusivos (es decir, favorables a la inclusión de grupos previamente marginados, como los grupos indígenas); e intentaron ampliar las oportunidades de participación popular, particularmente durante el proceso de elaboración de la Constitución. Sin embargo, al final del día, la mayoría de estas reformas no supieron combinar adecuadamente sus declaradas ambiciones participativas con la necesidad de la deliberación pública, y (por ésta y otras razones) terminaron creando textos y prácticas constitucionales mucho menos atractivos de lo que habían prometido.

Por el contrario, considero que la mayor parte de las IPDD que examinaremos lograron combinar con éxito sus esfuerzos participativos y deliberativos. Sintéticamente: en mi opinión, nos encontramos frente a algunas de las novedades democráticas más interesantes ofrecidas por el constitucionalismo en los últimos 200 años. Las experiencias que vamos a examinar demuestran el valor, el atractivo y la vida efectiva de un ideal que, hace un tiempo, se consideraba completamente ajeno a la realidad: el ideal de la democracia deliberativa. Permítanme ahora examinar brevemente las experiencias anunciadas.

Convención Constitucional Australiana, 1998

El primer antecedente importante que quiero revisar es el de Australia y su Convención Constitucional de 1998. La Convención de Australia fue convocada por el gobierno de John Howard (1996-2007), y su misión fue la de decidir si Australia se convertiría o no en una república -la decisión de la Convención sería seguida luego por un referéndum popular. Lo que resultó particularmente interesante acerca de esta Asamblea fue el hecho de que organizara la intervención de “ciudadanos comunes” como miembros activos de la convención. Ésta novedad resultó notable no sólo en la política australiana, sino también en el contexto del constitucionalismo contemporáneo. Este hecho, por lo demás, explica por qué se denominó a la asamblea, "Convención del Pueblo".

La Convención estuvo compuesta por 152 delegados procedentes de todos los diferentes estados y territorios de Australia. La mitad de los miembros fueron nombrados por el gobierno federal (36 delegados designados por el gobierno de la Commonwealth y 40 miembros de los parlamentos australianos) y la otra mitad fue elegida por voto voluntario por correo (Winterton 1998). Aquí, y a diferencia de varios de los casos que examinaremos luego, los ciudadanos designados fueron elegidos, en lugar de ser seleccionados al azar; y los procedimientos se organizaron siguiendo el modelo de debates parlamentarios tradicionales, en lugar del modelo de mini públicos deliberativos.

La Convención se llevó a cabo durante diez días, del 2 al 13 de febrero de 1998, y todos –especialistas y público en general- terminaron considerándola un gran éxito. Esto fue así, primero, en razón del interés significativo generado en la población por las cuestiones públicas entonces bajo examen, y también por la forma en que los ciudadanos comunes se involucraron en todo el proceso (Williams, 1998). A través de este proceso, numerosos grupos que habían sido completamente excluidos de las discusiones constitucionales originales de 1890, pudieron participar en un debate constitucional crucial. Finalmente, un referéndum nacional rechazó la iniciativa sugerida por la Convención, que propuso que Australia se convirtiese en una república.

Asamblea de Ciudadanos de la Columbia Británica sobre la Reforma Electoral, 2005

La Asamblea de Ciudadanos de la Columbia Británica tuvo sus orígenes en una época de grave crisis política. El encuentro fue promovido por un grupo de líderes políticos que querían cambiar un sistema electoral que funcionaba de modo muy imperfecto, pero

que a la vez era difícil de modificar como resultado de la resistencia impuesta por las autoridades políticas establecidas. La solución que se encontró para esta tensa situación política fue la creación de un Congreso de Ciudadanos, cuyos miembros fueron escogidos al azar de las listas de votantes (elegidos sobre una base geográfica, y permitiendo la selección de un hombre y una mujer de cada distrito electoral). Ya en la Asamblea, los miembros escucharon las intervenciones de un grupo expertos; discutieron sus propuestas y, finalmente, presentaron sus propias recomendaciones sobre cómo reorganizar el sistema electoral -propuesta que luego se presentaría al público en general para su aprobación final.

Las 12 semanas iniciales de la Asamblea consistieron en una "Fase de aprendizaje", en la que los miembros de la Asamblea recibieron "aportaciones" de expertos. Esta fase inicial fue seguida por otra dedicada a las consultas públicas. Durante este segundo período, la Asamblea celebró más de 50 audiencias públicas y recibió más de 1000 presentaciones escritas. Solo después de este período, los miembros de la Asamblea comenzaron a deliberar sobre qué propuesta presentar al electorado.

El balance de la Asamblea fue notable: los ciudadanos en la Asamblea deliberaron de manera "inteligente e informada"; las deliberaciones fueron "intensas y serias"; muchos de los miembros de la Asamblea se convirtieron en "expertos en cuanto a los detalles técnicos de los sistemas electorales", después de las sesiones; y los participantes pudieron "proponer una recomendación técnicamente sólida", al final de los debates (Ferejohn 2008). El 25 de octubre de 2004, la Asamblea propuso que se sustituyera el sistema electoral existente (del tipo "first past the post") por otro diferente basado en un "voto único transferible". Finalmente, una gran mayoría de los votantes aprobaron lo que decidió la Asamblea, pero no con la mayoría requerida para que la propuesta sea confirmada. La recomendación tenía que ser aprobada por una mayoría del 60% de los votantes y mayorías simples en el 60% de los 79 distritos existentes. Este último requisito se logró, pero el voto general obtuvo el 57,7% de los votos, en lugar del 60% requerido.

Asamblea de Ciudadanos de Ontario sobre Reforma Electoral, 2006

Poco después de la experiencia de la Columbia Británica, y siguiendo su notable ejemplo, la provincia de Ontario lanzó una propuesta similar, organizada de manera semejante. En marzo de 2006, se constituyó entonces una Asamblea de Ciudadanos sobre la Reforma Electoral, que también se propuso revisar el sistema electoral existente ("first past the post") utilizado para elegir a los miembros de la Legislatura de Ontario. La Asamblea se reunió dos veces al mes durante 6 fines de semana, en 2006. Celebró además numerosas reuniones públicas en toda la provincia; y luego usó otros 6 fines de semana adicionales para deliberar sobre lo que había aprendido y elaborar entonces su propuesta final. Después de sus deliberaciones, la Asamblea recomendó adoptar una representación "proporcional mixta" (como la utilizada en Nueva Zelanda), en mayo de 2007. Finalmente, la ciudadanía rechazó la propuesta de la Asamblea, esta vez a través

de un porcentaje más alto que en la Columbia Británica (la propuesta fue rechazada por el 63% de los votantes).

El Foro Ciudadano Holandés, 2006.

El Burgerforum Kiesstelsel ofrece otro ejemplo interesante en la sucesión de las Asambleas de ciudadanos aquí analizadas. El Foro holandés fue creado por el Ministerio del Interior y Relaciones del Reino, y estuvo a cargo de examinar las opciones para la reforma electoral en los Países Bajos. El Foro estuvo compuesto por 143 ciudadanos holandeses seleccionados al azar (los miembros fueron seleccionados de una muestra aleatoria de 50.400 personas, que integraron la lista de ciudadanos con derecho a votar en los Países Bajos). Los ciudadanos seleccionados podían solicitar ser candidatos a la Asamblea, lo que finalmente hicieron 1732 personas. De esas personas auto-nominadas, las elegidas fueron seleccionadas por sorteo. Sin embargo, para garantizar el carácter representativo del grupo, se consideraron algunas características adicionales: la composición final debía reflejar proporcionalmente a los habitantes por provincia; tenía que haber una representación igual entre hombres y mujeres; y el grupo tenía que ser representativo del país, también en términos de edad (de Jongh 2013, 196).

El Foro fue innovador tanto en su composición (sólo ciudadanos comunes) como en el modo en que fueron seleccionados sus miembros (al azar), pero a la vez se diferenció de los ejemplos canadienses de manera significativa. Ante todo, el Foro tuvo una dimensión nacional más que local. Además, en el ejemplo holandés, las recomendaciones se presentaron ante el parlamento, en lugar de estar sujetas a un referéndum popular. También debe decirse que, en este caso, los debates organizados por el Foro no atrajeron la atención general.

El 14 de diciembre de 2006, el Burgerforum presentó su informe final a un ministro del Partido Popular saliente (VVD), recomendando algunos cambios menores en el sistema electoral. El Foro propuso un sistema de representación proporcional, en el cual los votantes emitirían un voto, ya sea para el partido de su elección, o para el candidato de su elección. En abril de 2008, sin embargo, la propuesta fue rechazada por la coalición entonces gobernante.

La reforma constitucional de Islandia (“crowdsourced”), 2009-2013

En el año 2009, Islandia se encontraba sufriendo su crisis más grave, económica tanto como política. Fue en ese momento cuando un grupo amplio de ciudadanos, bajo el impulso de un colectivo de organizaciones de base, conocido como el movimiento Anthill, organizó una Asamblea Nacional que se convirtió en el primer paso en el proceso de reforma de la Constitución del país.

La Asamblea organizada entonces estuvo compuesta por 1500 personas (1200 elegidas al azar del registro nacional y 300 elegidas como representantes de diferentes instituciones políticas y organizaciones de la sociedad civil) para discutir, en un solo

día, sobre los temas y valores que debían guiar la reorganización de las instituciones nacionales.

Sobre la base de los valores identificados por la Asamblea popular, se puso en marcha el procedimiento destinado a dictar una nueva Constitución. En consecuencia, la Asamblea de Ciudadanos fue seguida, en noviembre de 2010, por una nueva Asamblea, organizada ahora por el gobierno nacional, en base al modelo de la Asamblea de 2009. Este "Encuentro Nacional" estuvo compuesto por 950 ciudadanos seleccionados al azar, que deliberaron durante un día en 128 mesas redondas. La misión de la Asamblea era presentar un informe basado en las demandas ciudadanas, acerca de cómo reorganizar el gobierno de la nación y su Constitución. El informe, que supuestamente expresaría la "voluntad de la nación", informaría el funcionamiento del futuro Consejo Constitucional.

En su documento final, la Asamblea de 2010 concluyó que la nueva Constitución tenía que tratar diferentes temas, incluidos dos de los temas más importantes y controvertidos en la historia política del país, a saber, el sistema electoral y la propiedad de los recursos naturales. El 24 de marzo de 2011, el Parlamento de Islandia creó un organismo encargado de revisar la Constitución, siguiendo los criterios presentados por el "Encuentro Nacional".

La Asamblea se compuso de 25 delegados elegidos por elección personal directa (un sistema proporcional de voto único transferible, STV), con la exclusión explícita de los miembros de los partidos políticos. Estos delegados debían reunirse durante tres meses (con un mes adicional en caso de que fuera necesario) para discutir y luego presentar un informe sobre cómo modificar la Constitución. La elección de los 25 delegados (que estuvo sujeto a polémicas diversas, que exigieron la intervención de los tribunales y de los órganos políticos) se llevó a cabo en noviembre de 2010. Más de 500 ciudadanos auto-seleccionados se presentaron entonces para formar parte de esa comisión de 25 personas.

El proceso de redacción constitucional que siguió entonces resultó extraordinariamente abierto, lo que llevó a que los comentaristas se refirieran a la Constitución como una "Constitución redactada por la ciudadanía" ("crowdsourced"), un experimento inédito en la historia del constitucionalismo. En los hechos, todas las personas registradas con su nombre y dirección podían enviar sus sugerencias a la Asamblea- sugerencias que, luego de la aprobación por parte del personal local, podían ser discutidas *online*. Para este propósito, los tres grupos en los que se dividió el Consejo diseñaron varias plataformas electrónicas; y publicaron en las redes sociales los horarios de sus reuniones y las actas de sus trabajos. Finalmente, el público terminó presentado alrededor de 360 propuestas y publicando más de 3,600 comentarios en las diferentes plataformas disponibles (Suteu 2015).

Según el profesor Lawrence Lessig, un especialista en el uso de nuevas tecnologías, "por primera vez en la historia, y utilizando tecnologías propias del siglo XXI, se elaboró una Constitución a través de un proceso público, abierto e inclusivo". El

borrador de la Constitución se terminó el 29 de julio de 2011 e incluyó muchas de las recomendaciones de la Asamblea Nacional de 2010, que fueron respaldadas por unanimidad por la propia Asamblea Constitucional.

Finalmente, el 20 de octubre de 2012 se celebró un referéndum constitucional no vinculante, donde se preguntó a los votantes si respaldaban las propuestas incluidas en el nuevo proyecto de Constitución. Las propuestas fueron aprobadas con la participación de la mitad del electorado a través de un 2/3 del total de votos. Sin embargo, dada la naturaleza no vinculante del referéndum, las propuestas tuvieron que ser ratificadas por el Parlamento islandés. Desafortunadamente, la elección de 2013 fue ganada por los opositores a la nueva Constitución, que terminaron por dejar en suspenso la decisión popular.

La Convención Constitucional de Irlanda, 2012

A pesar de la rica experiencia comparativa con la que contamos, en materia de consultas populares y mini-públicos, es sólo en Irlanda donde tenemos un desarrollo que incluye dos procesos deliberativos amplios, uno a continuación del otro. Encontramos allí, primero, al caso de la Convención Constitucional celebrada en 2012-14, que se convirtió en el principal antecedente del referéndum sobre el matrimonio igualitario (2015). Este proceso inicial fue seguido, poco después, por una nueva Asamblea de Ciudadanos (2016-2018), que se convirtió a su vez en el antecedente principal del referéndum sobre el aborto de 2018 (Farrell et al 2019).

Como ocurriera en casos anteriores, la Convención Constitucional irlandesa también resultó de un proceso de crisis (en este caso, la Gran Recesión de 2010, que agravó la falta de credibilidad que afectaba ya, gravemente, a las instituciones más establecidas).

La principal iniciativa a favor de la Convención provino de una campaña lanzada por el líder del mayor partido de oposición (Fine Gael), a saber, Enda Kenny campaña a la que pronto se unió el Partido Laborista (Farrell 2013). La Convención resultó finalmente promovida por el gobierno irlandés, y tuvo como misión cambiar una Constitución antigua y bastante rígida. La Constitución de Irlanda había sido promulgada en 1937 y sólo podía modificarse mediante un referéndum y un voto mayoritario vinculante del pueblo. Sin embargo, lo cierto es que la voz ciudadana no había estado presente nunca en la determinación de los temas de la reforma (Arnold et al, 2018).

Si bien la Convención apareció inspirada en las experiencias anteriores de la Columbia Británica, Ontario y los Países Bajos, la misma se diferenció de aquellas en el hecho de contar con una composición mixta, que vino a combinar a ciudadanos ordinarios con políticos electos. Sin embargo, como en los otros ejemplos, en el caso irlandés los ciudadanos también fueron seleccionados al azar: dos tercios de la Convención estuvo compuesta por ciudadanos y el resto por miembros electos del parlamento. La Convención se organizó, por lo demás, bajo algunos principios fundamentales: igualdad, apertura, equidad, eficiencia y colegialidad.

La idea era que la Convención abordara diferentes "asuntos urgentes": ella debía presentar informes sobre varios asuntos específicos, incluyendo la revisión del sistema electoral y la reducción de la edad para votar; la limitación del mandato presidencial a cinco años; el matrimonio igualitario; y dos propuestas dirigidas a fomentar la participación de las mujeres en la política y en la vida pública. Los diferentes temas se trataron en siete reuniones durante 2013. Según un informe de Arnold, Farrell y Suiter, "la convención funcionó durante catorce meses, y se reunió en promedio una vez al mes (con la excepción del período de verano). Los diez temas que se discutieron resultaron en casi cuarenta recomendaciones... Más de la mitad de estas propuestas no requerían una reforma constitucional para su implementación "(Arnold et al 2018, 111). Las deliberaciones de la Convención fueron informadas por presentaciones de expertos, incluyendo académicos, asociaciones civiles, etc., que trataron siempre de garantizar la igualdad de género tanto entre los ponentes como entre los panelistas.

Las recomendaciones de la Convención fueron consultivas, en lugar de declarativas. Sin embargo, hubo una de las recomendaciones de la Convención que adquirió especial relevancia: ésta fue la recomendación, presentada en el informe de julio de 2013, de celebrar un referéndum sobre el matrimonio igualitario. El referéndum sobre la cuestión finalmente se llevó a cabo, resultando entonces la primera consulta popular en la historia del país convocada como resultado de un proceso de deliberación pública. Finalmente, en mayo de 2015, el referéndum resultó aprobado con el apoyo del 62% de los votantes.

La Asamblea de Irlanda, 2016

La Asamblea de 2016 se inspiró en el ejemplo establecido por la Convención Constitucional de 2012. Ella se compuso, como su antecedente principal, por 99 miembros (y 99 sustitutos) seleccionados al azar (la selección fue coordinada por una empresa de investigación de mercado y un Juez del Tribunal Supremo), de acuerdo con cuatro variantes demográficas: sexo, edad, clase social y región. Se suponía que la Asamblea debía considerar cinco temas, aunque finalmente concentró sus energías en dos de ellos, a saber, el aborto y el cambio climático, dos cuestiones en relación con las cuales el gobierno nacional enfrentaba una intensa presión internacional.

La Asamblea funcionó como un mini-público deliberativo. Se reunió básicamente una vez al mes, durante los fines de semana (todo el día durante el sábado y en la mañana del domingo), y sus miembros se distribuyeron en mesas circulares de siete a ocho miembros, coordinadas por un facilitador (a cargo de garantizar el desarrollo de las discusiones, y que los debates fueron desarrollados de una manera respetuosa y justa) y con la ayuda de una persona encargada de tomar notas (Farrell et al 2019, 116).¹

¹ Una sesión típica consistía, primero, en presentaciones de expertos, que desarrollaban ideas adelantadas a los panelistas por escrito; presentaciones de grupos ciudadanos; un período de preguntas y respuestas; discusiones en pequeños grupos; y momentos de reflexión en donde cada participante era invitado a escribir sus comentarios personales a diferentes preguntas.

Existe un acuerdo general entre los expertos, los participantes y el público en general, acerca de que la Asamblea resultó un gran éxito, a pesar de los problemas que enfrentó, particularmente en lo relacionado con su composición, que cambió de modo relativamente frecuente (un inconveniente que se originó, probablemente, en el hecho de que sus miembros no recibieran honorarios a pesar de la exigente agenda que debían desarrollar). La Asamblea concluyó, tal como anticipáramos, con un referendo, realizado en el 2018, y que terminó con una votación favorable a la legalización del aborto.

Asambleas de ciudadanos: condiciones contextuales

En las páginas anteriores, resumí dos décadas de iniciativas políticas favorables a la democracia deliberativa (IPDD). Con ese resumen en mente, ahora estamos en condiciones de hacer un primer balance crítico de la situación existente. Para comenzar con este análisis, permítanme mencionar algunos puntos generales sobre el fenómeno bajo examen.

Alcance. En primer lugar, quiero dejar claro que las IPDD examinadas representan, todavía, experiencias aisladas, más que una tendencia dominante. Tales experiencias, de todos modos, sugieren que diferentes sociedades han reconocido la existencia de una crisis que afecta al sistema democrático, y reconocido también la importancia de responder a esa crisis de manera urgente.

Democracia. Me he referido en distintas ocasiones a un problema particular que parece afectar a nuestras sociedades, y al que describí como el problema de la *disonancia democrática*. A través de la idea de "disonancia democrática" aludí a situaciones en las que la ciudadanía tiene fuertes reclamos democráticos, que la estructura constitucional no ayuda a satisfacer, sino que obstaculiza. En cierto modo, las IPDD pueden verse como un intento de responder a esas crecientes demandas democráticas (demandas que constituyen lo que yo llamo "el hecho de democracia"), mediante el uso de instrumentos constitucionales alternativos o renovados.

Por lo dicho, para quienes estamos preocupados por el estado de nuestras democracias, las IPDD ofrecen razones para la esperanza. Tales experiencias i) parten del reconocimiento de una situación crítica; ii) asumen que la crisis en cuestión es (también, sino principalmente) una crisis democrática; iii) proponen respuestas que pretenden ser sensibles a esas preocupaciones democráticas; y iv) tratan de responder a esas preocupaciones con alternativas destinadas a ampliar y profundizar, en lugar de limitar, el espacio de deliberación democrática.

Crisis. Las IPDD nos permiten confirmar una idea presentada por Jon Elster, según la cual las Constituciones "a menudo se escriben en tiempos de crisis, que invitan a medidas extraordinarias o dramáticas" (Elster 1995, 347). Sin embargo, y al mismo tiempo, nos ayudan a desafiar algunas de las reflexiones sugeridas por el mismo autor, en este respecto.

De hecho, en sus escritos iniciales sobre Constituciones como mecanismos de “pre-compromiso”, Elster tendió a describir el proceso de elaboración constitucional como un ejercicio del tipo “Pedro sobrio, limitando a Pedro embriagado” (1988). Poco más tarde, sin embargo, Elster tendió a afirmar todo lo contrario. Así, en su libro *Ulysses Unbound* sostuvo: “la premisa de un Pedro sobrio puede no cumplirse en la realidad. Existe una evidencia empírica abrumadora, que nos dice que las Constituciones tienden a escribirse en tiempos de turbulencia y agitación, en las que las pasiones tienden a aumentar ”(Elster 2000, 159). Esta afirmación se muestra correcta en lo que afirma, pero incorrecta en lo que sugiere. De hecho, y éste es mi punto, las IPDD (sin excepciones, según propongo) sugieren que las Constituciones se escriben en tiempos de “turbulencia y agitación en las que las pasiones tienden a aumentar” y, al mismo tiempo, que los debates constitucionales pueden desarrollarse apropiadamente, sin quedar dominados por las meras pasiones. La regla, según sugiero, es que esas situaciones de “turbulencia y agitación” (también podríamos llamarlas “momentos constitucionales”) se han canalizado institucionalmente de modos consistentes con la posibilidad de llevar a cabo discusiones tranquilas y razonadas.

El pasado limitando el presente. Las IPDD que hemos examinado hasta aquí reafirman las preocupaciones expresadas siglos atrás por Juan Bautista Alberdi. Alberdi, como sabemos, consideraba que debía prestarse especial atención al modo en que el contexto legal prevaleciente tendía a limitar la introducción y el desarrollo de nuevas reformas (Alberdi 1981). Éste es, quizás, el elemento más preocupante en el proceso de creación o reforma de las Constituciones en tiempos de crisis. En muchos de las IPDD examinadas, de hecho, hemos encontrado experiencias del siguiente tipo: i) surge una profunda crisis institucional; ii) la crisis desencadena iniciativas favorables a la adopción de reformas ambiciosas; iii) se ponen en marcha esas ambiciosas reformas; iv) la crisis vuelve a quedar lentamente bajo control; v) las autoridades establecidas (incluidos muchos de los que considerados responsables de la crisis), comienzan a obstaculizar o socavar las reformas que habían sido puestas en marcha luego del pico de crisis.

Por lo general, en América Latina, donde el marco institucional tiende a ser más frágil y la estructura de controles tiende a tener menos fuerza que en los países legalmente más “desarrollados”, las autoridades de gobierno han tendido a beneficiarse de esas circunstancias cambiantes. En ciertas ocasiones, han aprovechado esas oportunidades para garantizar que las reformas resulten inalcanzables (por ejemplo, impidiendo la aplicación de nuevas cláusulas constitucionales favorables a la participación política), y en otras han utilizado los impulsos reformistas en su propio beneficio (por ejemplo, expandiendo los poderes del Ejecutivo; reformando la Constitución para obtener una nueva posibilidad de reelección; etc.).

Inclusión: Representación, “presencia”, loterías.

Para examinar las IPDD desde la perspectiva de la democracia deliberativa, primero me centraré en el tema de la “inclusión política”. Brevemente, me detendré en preguntas

como las siguientes: ¿Contribuyeron las IPDD a hacer que nuestras democracias sean más inclusivas? ¿Cómo? ¿De qué manera?

Lo primero que mencionaría es que la existencia misma de las IPDD sugiere la presencia de un problema serio de representación política, un problema de larga data, que adquiere especial relevancia en los procesos de elaboración constitucional. Permítanme presentar el problema de la siguiente manera. Desde los orígenes del constitucionalismo, tanto pensadores elitistas como democráticos -desde Edmund Burke hasta Thomas Jefferson- parecían estar de acuerdo, a pesar de sus diferencias, en la idea de que las Convenciones Constitucionales debían ser "plenamente representativas": ellas debían ser capaces de representar los diferentes puntos de vista existentes dentro de la sociedad. Tal vez, en los momentos fundacionales del constitucionalismo, el logro de ese objetivo no fue visto como imposible: si, como muchos parecían asumir, la sociedad estaba compuesta por pocos grupos, internamente homogéneos, entonces bastaba con incorporar a algunos miembros de cada grupo a la Convención para asegurar que toda la sociedad resultara finalmente representada (Gargarella 1998). Razonablemente, podemos desacordar con dicho criterio pero, en cualquier caso, nuestra preocupación aquí es diferente. Lo que nos interesa ahora es determinar cómo corresponde pensar sobre este problema en el momento actual. Más precisamente: ¿cómo podríamos asegurar una "representación plena" en el contexto de sociedades definidas por el "hecho del pluralismo" (es decir, en el contexto de sociedades con numerosos grupos internamente heterogéneos?). O, lo que es más importante para nuestros propósitos actuales: ¿Qué nos dicen las IPDD (o nos podrían sugerir que hagamos) en cuestiones de representación política?

Al respecto sugeriría, en primer lugar, que las IPDD ayudan a reafirmar la importancia de un argumento bien conocido sobre la "presencia" política. El argumento dice que la "presencia" real de ciertos grupos en una Asamblea no garantiza la representación adecuada de las demandas de esos grupos, pero también que la "ausencia" de esos puntos de vista aumenta en gran medida las posibilidades de que esos intereses resulten desatendidos o tergiversados (Phillips 1995, Kymlicka 1995). En mi opinión, la experiencia comparativa presentada hasta aquí nos permite presentar el punto de un modo todavía más fuerte: las IPDD nos ayudan a reconocer que el "resultado" o el "output" de las Asambleas Constitucionales está fuertemente correlacionado con lo que "ingresa" en ella, es decir con los "inputs" que ella recibe. Revisando la historia del constitucionalismo, uno podría reafirmar la importancia de esta observación. Por ejemplo, la Convención Constitucional Mexicana de 1917 fue una de las primeras en incluir una representación significativa de trabajadores entre sus miembros y, como era de esperar, también fue la primera en incluir una larga lista de derechos sociales en su texto. Más recientemente, las Convenciones Constitucionales de Bolivia 2006 o Ecuador 2007 incluyeron representantes de grupos aborígenes y, como se esperaba, produjeron documentos constitucionales que incorporaron las demandas de los grupos aborígenes. De manera similar, las IPDD sugieren que la inclusión de "ciudadanos comunes y corrientes" en los debates hizo posible discutir en público sobre cuestiones

que las autoridades políticas tradicionales querían proteger del debate público (por ejemplo, el sistema electoral, el aborto, el matrimonio igualitario).

Otro hallazgo interesante que vale la pena mencionar se refiere al uso de “loterías” para la selección de representantes. En mi opinión, esta iniciativa particular resultó enormemente exitosa, y exitosa en muchos aspectos diferentes. En general, cabe señalar que ni las autoridades públicas ni el público encontraron el uso de loterías en asuntos constitucionales, injustos o ineficientes. De hecho, algunas de las IPDD recibieron críticas importantes (por caso, la creación de Asambleas muy numerosas; el diseño de Asambleas de sólo un día de duración), pero éste no fue el caso del uso de loterías. En particular, cuando tales loterías fueron refinadas con métodos destinados a tornarlas más sensibles a cuestiones de igualdad geográfica, de género o de raza, las loterías aparecieron como mecanismos indiscutiblemente justos y eficientes para la selección de representantes.

Deliberación antes, durante y después.

Permítanme ahora examinar las IPDD desde la perspectiva del otro pilar fundamental de una democracia dialógica, a saber, la promoción de la deliberación pública. En principio, afirmaré que la contribución de las IPDD a la causa de la deliberación pública ha sido extremadamente importante. Mi afirmación principal en el asunto sería la siguiente: cuando no están precedidas por procesos intensos de discusión pública, las consultas populares (referéndums, etc.) resultan poco atractivas, sino directamente inaceptables (Levy 2018; Tierney 2012; Suteu & Tierney 2018).

En mi opinión, las IPDD, y en particular iniciativas como las de las Asambleas de Ciudadanos, representan la mayor contribución del constitucionalismo contemporáneo a la causa de la democracia deliberativa. Ellas han demostrado lo importante que es pensar, discutir y decidir colectivamente sobre temas públicos; y también han ayudado a mostrar que es posible tener una deliberación democrática profunda y ampliamente inclusiva aún en el contexto de democracias defectuosas y en crisis. El ejemplo irlandés, en particular, representa una excelente ilustración sobre cómo llevar a cabo esos procesos deliberativos, en situaciones políticamente muy complejas. Más específicamente, el caso irlandés deja ver que los mini-públicos pueden dotar de sentido, y enriquecer enormemente a las experiencias de democracia directa - experiencias que, en ausencia de tal deliberación previa, carecerían de todo interés (Farrell et al. 2019). Por estas razones, las diferencias entre el referéndum del Brexit, o el referéndum colombiano sobre el Proceso de Paz, con los dos referendos que siguieron a los Convenios irlandeses de 2012-14 y 2016-18, resultan extraordinarias, a favor de los procesos de discusión en Irlanda.

Permítanme decir algunas palabras más sobre el valor de los mini-públicos desde la perspectiva de la democracia deliberativa. Algunos defensores de la democracia deliberativa se han opuesto a los mini-públicos, afirmando que ellos pueden producir una "deliberación de élite". Por ejemplo, Cristina Lafont, es decir una de las autoras principales en el área de la democracia deliberativa, criticó el uso de los mini-públicos

en virtud de tales razones. En su opinión, en el marco de los mini-públicos, las perspectivas de los participantes se transforman de tal manera que esas personas ya dejan de ser representativas de las opiniones de los no-participantes (Lafont 2014, 40). Otros han afirmado que los mini-públicos son "instrumentos diseñados y controlados artificialmente", que pueden "contradecir potencialmente los aspectos críticos y emancipadores de la democracia deliberativa" (ver en Elstub & Pomatto 2018, 309). No comparto completamente estas críticas y, como una manera de desafiarlas, presentaré a continuación una defensa inicial y provisional de los mini-públicos.

Para empezar, diría que las IPDD demostraron que los riesgos de generar una "deliberación de élite" pueden reducirse considerablemente si las asambleas se organizan de manera adecuada. Si los mini-públicos logran incluir una diversidad de puntos de vista (como generalmente lo han hecho) y son diseñados de manera favorable a la deliberación (como también ha sido el caso, con frecuencia), entonces –puede predecirse– ellos tenderán a trabajar en la dirección correcta, es decir, en la dirección de maximizar la imparcialidad (lo que generalmente ha sucedido). Por supuesto, puede darse el caso de que los resultados obtenidos después de los debates en el mini-público difieran de los que se hubieran obtenido a través de debates sociales abiertos, aunque esto sea difícil de probar. Sin embargo, lo que parece claro es que los mini-públicos ayudan a minimizar ciertos riesgos que son demasiado comunes en la política contemporánea, por ejemplo, el riesgo de tomar decisiones parciales o no neutrales (un riesgo que aparece, por caso, cuando las élites tradicionales toman el control del proceso decisorio; cuando los grupos de presión logran que prevalezcan ciertos intereses particulares; etc.).

Cuando los debates constitucionales (en mini-públicos) son precedidos y seguidos por debates públicos abiertos en toda la sociedad (como en los casos de Columbia Británica y Ontario), entonces –puede predecirse también– el riesgo de obtener una "deliberación de élite" disminuye. Más todavía, cuando los debates constitucionales (en mini-públicos) se nutren de la participación ciudadana (cuando los debates resultan "crowdsourced", como en los casos de Islandia e Irlanda), entonces –también podemos predecirlo– el riesgo de generar debates alejados de los intereses de la ciudadanía también se reduce sustancialmente.

Puede resultar interesante, en este punto, contrastar lo dicho con lo que Jon Elster afirmara, en algunos de sus escritos más recientes sobre el tema. En diferentes lugares, Elster propuso un amplio debate "upstream", es decir previo a la elección de delegados; seguido de un debate cerrado y secreto entre los delegados; que luego concluya con un amplio debate posterior a la toma de decisiones en la Asamblea –"downstream"–, por ejemplo, a través de la realización de un referéndum (Elster 1995, Elster 2012, Elster 2018). Sin embargo, por razones como las antedichas, relacionadas con la importancia de la inclusión, el debate abierto, la transparencia, la necesidad de evitar la "deliberación de la élite"; etc., creo que los demócratas deliberativos deberíamos resistir una versión como ésta del proceso de elaboración de la Constitución (de manera similar, ver Landemore 2014, 3).

¿Y qué decir del debate “downstream”, es decir, cómo evaluar la idea de someter las consideraciones de la Asamblea a un referéndum? Ya he expresado mi opinión sobre el tema en diferentes oportunidades, pero tal vez tenga sentido repetir algunas de esas consideraciones en este punto. Brevemente, mi reclamo sería el siguiente: la consulta pública que no esté precedida por un proceso de debate debe ser rechazada por razones democráticas. En contraste, una consulta pública antecedida por un proceso de debate (digamos, por un mini-público) puede resultar, en principio, una buena idea. Esta última alternativa puede ser una forma interesante de expandir la base social de los mini-públicos (para hacerlos más inclusivos); y también una buena manera de fortalecer su carácter deliberativo (agregando así un nuevo obstáculo al riesgo de la "deliberación de la élite").

Sin embargo, todavía no estoy seguro del valor de tener plebiscitos en relación con asuntos públicos complejos y difíciles. Por ejemplo, ¿por qué sería una buena idea hacer que las personas voten por “sí” o “no” en relación con una Constitución compuesta de cientos de artículos, o un Tratado de paz de cientos de páginas (incluso en el caso de que sean procesos precedidos por una amplia deliberación)? De esa manera, innecesariamente, tendemos a trivializar y simplificar en exceso preguntas fundamentalmente complejas. Además, de ese modo favorecemos interpretaciones manipuladoras de la elección y sus resultados (¿qué significa votar “sí” por una Constitución de 400 artículos? ¿Significa que las personas favorecen cada uno de esos artículos, por igual?). Más aún: de ese modo permitimos que las autoridades públicas utilicen los resultados del referéndum en formas que pueden ser incluso contrarias a las demandas más importantes de los votantes (tal vez, los ciudadanos votaron "sí" por un Tratado de Paz porque definitivamente querían el fin de una guerra pero, sin embargo, y al mismo tiempo, hubieran querido rechazar enérgica y masivamente la estructura de castigos y recompensas ofrecidas por el Tratado). Más aún: de esa manera inducimos a las personas a votar "sí" o "no" por razones completamente ajenas al tema en cuestión. Por ejemplo, uno podría explicar razonablemente el voto por “sí” en el referéndum Brexit, y el voto por “no” en el caso del Tratado de Paz de Colombia, por el mero deseo de la mayoría de castigar a las autoridades del caso (alguien podría argumentar, por ejemplo, que el Primer Ministro Cameron en Gran Bretaña, y el Presidente Santos, en Colombia promovieron dichas consultas populares, simplemente, como una forma de consolidar su propia situación de poder, y con independencia de su interés por el tema en juego). Dado este tipo de dificultades, se debe tener más cuidado al promover este tipo de consultas públicas en nombre de una deliberación inclusiva.

¿El fin o sólo el principio?

Habiendo llegado a este punto, y antes de finalizar este estudio, me gustaría enfatizar que comparto el entusiasmo y las expectativas de muchos con respecto al tipo de innovaciones políticas exploradas en páginas anteriores. Sin embargo, quisiera llamar la atención, al mismo tiempo, acerca de los límites significativos de (al menos muchos de) estos logros, en todas partes y, particularmente en el contexto de democracias frágiles o defectuosas.

Permítanme ofrecer un ejemplo dramático de los problemas obvios en los que estoy pensando. El proceso constituyente ampliamente participativo (y también muy conflictivo) que se desarrolló en Ecuador, a comienzos del siglo xxi, concluyó con el dictado de la Constitución de 2008. Dicha Constitución se hizo mundialmente conocida, en particular, por una de sus cláusulas: el "sumak kawsay" o principio del "buen vivir". El "sumak kawsay" es un concepto retomado del conocimiento ancestral Quecha, que "establece una visión del cosmos diferente de la visión occidental, y que surge de raíces comunales, no capitalistas" (Salazar 2015, 26). Dicho principio se incorporó a la Constitución a partir de la iniciativa de grupos indígenas y representantes de dicha causa (por caso, el destacado ambientalista Alberto Acosta, quien presidió las sesiones de la Asamblea durante la mayor parte de su duración). Si la adopción de tal principio significaba algo, esto era una decisión firme de proteger la naturaleza, frente a los riesgos de una devastación capitalista. Sin embargo, poco después de la modificación de la Constitución, tanto el Congreso Nacional como la Corte Constitucional del país transformaron esos principios radicales en principios vacíos, al privilegiar interpretaciones constitucionales alternativas, que permitieron al gobierno llevar a cabo actividades de explotación con absoluta impunidad. Es decir, la cláusula más "revolucionaria" de todas las incorporadas en la Constitución como resultado de la demanda directa de los grupos más desfavorecidos de la comunidad, resultó completamente subvertida tan pronto como se puso en marcha la nueva Constitución.

Al final, lo que enfrentamos aquí es una nueva instancia del viejo problema que preocupaba a Alberdi: cómo es que el pasado puede limitar al presente. El problema plantea importantes cuestiones que requieren ser abordadas con cierta urgencia, relacionadas con el contexto (legal, social, político, económico) dentro del cual van a insertarse las reformas deseadas. La cuestión es: al promover cambios constitucionales, debemos prestar especial atención a sus condiciones de aplicación. En particular: ¿Quién quedará a cargo de poner en marcha estas reformas? ¿Quién es el que las hará cumplir? ¿Quién interpretará esos cambios (es decir, quién se encargará de interpretar el significado de "buena vida" o "matrimonio igualitario") ante conflictos particulares? (¿Es que dicha interpretación quedará en manos de los mismos representantes de los viejos valores y prácticas tradicionales que esos cambios innovadores venían a desafiar?). Estas preguntas simplemente nos ayudan a subrayar que "grandes" reformas constitucionales como las aquí examinadas no pueden ni deben considerarse la "estación final" del constitucionalismo, sino sólo como el comienzo de una nueva serie de conflictos y debates, frente a los cuales debemos estar mejor preparados.

Alberdi, J.B. (1981), *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Plus Ultra: Buenos Aires.

Arnold, T.; Farrell, D. & Suiter, J. (2018), "Lessons from a Hybrid Sortition Chamber: The 2012-14 Irish Constitutional Convention," manuscript in file with the author.

Bachtiger, A.; Dryzek, J.; Mansbridge, J. & Warren, M. (2018), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

De Jongh, M. (2013), "Group dynamics in the Citizens' Assembly on Electoral Reform", Denmark: Toptryk Grafisk, Gråsten.

- Elster, J. (1995), "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process", *Duke University School of Law*, vol. 45, n. 1, 364-496.
- Elster, J. (2000), *Ulysses Unbound*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. (2012), "The Optimal Design of a Constituent Assembly, in H. Landemore and J. Elster (eds), *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms*. Cambridge: Cambridge University Press: 148-172.
- Elster, J.; Gargarella, R. et al (2018), *Constitutional Conventions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Elstub, S. & Pomatto, G. (2018), "Mini-publics and deliberative constitutionalism," in R. Levy et al, eds., *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Farrell, D. (2013), "The 2013 Irish Constitutional Convention: A bold step or a damp squib?", in J. O' Dowd & G. Ferrari, eds., *Comparative Reflections on 75 Years of the Irish Constitution*, Dublin: Clarus Press.
- Farrell, D.; Suiter, J.; Harris, C. (2019), "Systematizing constitutional deliberation: the 2016-18 citizens' assembly in Ireland", *Irish Political Studies* vol. 34, n. 1, 113-123.
- Farrell, D.; O'Malley, E. & Suiter, J. (2013), "Deliberative Democracy in Action Irish-Style: The 2011 We The Citizens Pilot Citizens' Assembly," *Irish Political Studies*, vol. 28, n. 1, 99-113.
- Ferejohn, J. (2008), "Conclusion: The Citizens' Assembly Model" en M. Warren & H. Pearse, eds. *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gargarella, R. (1998), "Full representation, deliberation, and impartiality", en J. Elster ed., *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 260-80.
- Kymlicka, W. (1995), *Multicultural Citizenship*, Oxford: Clarendon Press.
- Landemore, H. (2014), "Inclusive Constitution-Making, The Icelandic Example," *Journal of Political Philosophy*, 23-2.
- Levy, R. (2018), "The elite problem in deliberative constitutionalism," in R. Levy et al, eds., *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Levy, R.; Kong, H.; Orr, G.; & King, J. (2018), *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Phillips, A. (1995), *The Politics of Presence*, Oxford: Oxford University Press.
- Salazar, D. (2015), "My Power in the Constitution: The Perversion of the Rule of Law in Ecuador," *SELA*, Yale University
https://www.law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/SELA15_Salazar_CV_Eng.pdf
- Suteu, S. (2015), "Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland," *Boston College International and Comparative Law Review*, volume 38, issue 2, 251.
- Suteu, S. & Tierney, S. (2018), "Squaring the Circle? Bringing Deliberation and Participation Together in Processes of Constitution-Making", in R. Levy et al, eds., *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tierney, S. (2012), *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford: Oxford University Press.
- Williams, G. (1998) "The 1998 Constitutional Convention-First Impressions"
https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/CIB9798/98cib11
- Winterton, G. (1998), "Australia's Constitutional Convention 1998," *Agenda*, Volume 5, Number 1, 97-109

