

 UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA

ESCUELA DE **DERECHO**

Revista Argentina de Teoría Jurídica, Volumen 16 (Diciembre de 2015)

Los procesos constituyentes en América Latina
Una visión comparada

Gabriel L. Negretto

Tanto durante las transiciones a la democracia que tuvieron lugar desde finales de los años 70 hasta principios de los 90 como, más recientemente, en el contexto de regímenes democráticos ya establecidos, los debates acerca de cómo crear una nueva constitución han ocupado un lugar fundamental en la experiencia constitucional Latinoamericana. No obstante ello, existen pocos trabajos que busquen sistematizar de manera conceptual y empírica la rica información disponible acerca de procesos constituyentes en la región. Este artículo es un primer esfuerzo en esa dirección.

Comenzaré por resumir de manera descriptiva cuatro aspectos centrales de los procesos constituyentes latinoamericanos: su origen político, el esquema legal utilizado, la naturaleza del órgano constituyente, el carácter de la representación, y el involucramiento ciudadano. Luego analizaré en detalle algunas de las principales opciones procedimentales que han enfrentado los reformadores en relación a estos aspectos. Como argumentaré, más allá de ciertas características generales y abstractas, no hay un proceso constituyente universalmente óptimo. El artículo concluye con una breve reflexión acerca de la necesidad de evaluar los procedimientos constituyentes mediante un análisis contextual que tome en cuenta la multiplicidad de objetivos, a menudo contradictorios, que es preciso alcanzar para que una constitución sea legítima, duradera, y efectiva.

La experiencia constituyente latinoamericana: 1900-2014

Como se muestra en la **Tabla 1**, entre 1900 y 2014, han existido 83 procesos constituyentes en América Latina. Desde el punto de vista de su origen, la amplia mayoría de estos eventos se dieron bajo condiciones autoritarias y generaron constituciones que se implementaron en contextos de baja o nula competencia política (ver Negretto 2014). En tan sólo 31 episodios (37% del total), la nueva constitución fue creada bajo condiciones relativamente competitivas, entendidas éstas de manera bastante amplia como aquéllas en las cuales un cuerpo electo redactó el texto y sus miembros fueron elegidos en elecciones en las que formalmente participaron al menos dos partidos independientes.

[Tabla 1 aquí]

Dado que la sanción de una nueva constitución normalmente implica el agotamiento de la anterior como estructura legítima y efectiva de gobierno, la vasta mayoría de las constituciones (80%) han sido adoptadas de manera extra-legal, es decir, por fuera de los procedimientos de reforma establecidos. Sin embargo, como comentaré más adelante, no puede pasarse por alto el fenómeno del reemplazo constitucional regulado constitucionalmente. Aun siendo minoritaria, esta modalidad constituyente cobra gran importancia cuando el proceso se realiza bajo condiciones competitivas o dentro de un régimen democrático ya establecido. De hecho, en estas circunstancias los reemplazos “legales” representan el 35% de los episodios.

En comparación con otras regiones del mundo, la experiencia constituyente en América

Latina ha contado con un gran número de convenciones especiales o asambleas dedicadas de manera exclusiva o principal a redactar una nueva constitución (Wheatley y Mendez, 2013). Aún así, como se señala en la Tabla 1, las asambleas constituyentes representan solo un tercio (33 %) de los cuerpos de aprobación empleados durante más de un siglo. La amplia mayoría de los procesos (61 %) han utilizado distintas formas de legislaturas constituyentes, es decir, cuerpos colectivos encargados redactar una constitución y funcionar posteriormente como legislaturas ordinarias. Respecto de las constituciones que fueron sancionadas bajo condiciones competitivas, la relación es más balanceada, llegando el uso de asambleas constituyentes al 48% de los casos. En solo 5 episodios constituyentes (6%), todos ellos de tipo autoritario, la redacción y aprobación de una constitución quedó en manos de un órgano no electo, designado por la autoridad ejecutiva.

Precisamente por el predominio de constituciones de origen autoritario y no competitivo en América Latina, no llama la atención que la mayor parte de los cuerpos constituyentes hayan carecido de una representación políticamente diversa a su interior. En tan solo 15 procesos constituyentes (18% del total) se contó con la presencia de al menos dos partidos o grupos políticos cuyo acuerdo fue necesario para aprobar la nueva constitución de acuerdo a la regla de decisión establecida. Esto ocurrió por dos factores. En primer lugar, si bien en la mayoría de los casos el cuerpo constituyente fue electo, un solo partido presentó candidatos o la elección fue manipulada para favorecer a un grupo político en exclusión de los demás. El segundo factor fue que aún cuando más de un partido compitió en la elección y esta última fue razonablemente competitiva, un solo partido ganó una mayoría de bancas en el cuerpo constituyente. Dado que la regla de mayoría absoluta es la más común para tomar decisiones en un cuerpo constituyente, no es imposible que un solo partido sea capaz de alcanzar ese control. No obstante, la competitividad electoral ha sido el factor crucial pues bajo estas condiciones el porcentaje cuerpos constituyentes incluyentes asciende de manera significativa, del 18 al 45 % de los casos.

La participación ciudadana en procesos constituyentes ha sido históricamente muy baja en América Latina. En solo 9 casos (11 % del total) se implementaron consultas públicas o canales formales para el envío de propuestas por parte de ciudadanos u organismos de la sociedad civil. Si consideramos la participación ciudadana directa en referendos, sea inicialmente para autorizar el proceso o al final del mismo para aprobar el texto, el número asciende a 16 casos (19 %). Esto es así puesto que a diferencia de las consultas públicas y el envío de propuestas ciudadanas, varios regímenes autoritarios utilizaron en el pasado referendos constitucionales. Como sería de esperar, la utilización de ambas formas de involucramiento ciudadano crece notablemente dentro del contexto de constituciones creadas bajo condiciones competitivas, llegando a representar el 29 y el 32 %, de los casos respectivamente.

Opciones procedimentales en un proceso constituyente

Los características generales anteriormente descritas parecieran sugerir que ciertas formas de diseño del proceso constituyente se asocian a las condiciones políticas imperantes. Por ejemplo, como lo hice notar, es natural que la representación del cuerpo constituyente sea excluyente durante años autoritarios. Sin embargo, la gama de opciones procedimentales son muy amplias tanto entre como dentro de condiciones democráticas y autoritarias. Más aún, si bien es posible pensar en abstracto las distintas formas que debiera adoptar un proceso constituyente para satisfacer ciertos ideales normativos, en los hechos la mayor parte de las alternativas están sujetas a efectos contradictorios dentro de un rango de objetivos igualmente deseables.

El marco jurídico general

Una vez que se ha resuelto reemplazar la constitución, la segunda decisión más importante es cómo regular el proceso. Los cursos tradicionales de derecho constitucional efectúan a menudo una marcada distinción entre el reemplazo y la enmienda de la constitución. Desde esta perspectiva, se crea una nueva constitución cuando se funda un nuevo Estado, cuando se transita hacia la democracia, o cuando ocurre una revolución. Por esta razón, la sustitución de la constitución implica una ruptura jurídica con el viejo orden y se supone que no está regulada por la constitución preexistente. Por el contrario, las enmiendas o reformas parciales aseguran la continuidad jurídica de la constitución en vigor y se rigen por los procedimientos establecidos en la misma. No obstante, esta distinción no siempre es exacta. Mientras que en algunos casos las normas fundamentales se elaboran *ad hoc*, en otros están previstas por la constitución vigente.

La mayoría de las constituciones promulgadas en América Latina entre finales de los 40 y principios de los 90 surgieron de un proceso de transición a la democracia. Puesto que solía suspenderse la constitución pre-autoritaria, o la constitución promulgada por el régimen dictatorial no se veía como un documento jurídico válido, casi todos esos procesos se regularon mediante procedimientos extra-constitucionales. Dichas normas fueron establecidas por imposición de los militares, como en el Ecuador en 1978; en virtud de negociaciones entre el gobierno autoritario saliente y las fuerzas de la oposición democrática, como en Brasil en 1988; o por acuerdo entre partidos democráticos solamente, como en Venezuela en 1961. En algunos casos, sin embargo, los procedimientos de enmienda existentes brindaron el marco jurídico básico empleado en la elaboración de una nueva constitución.

Históricamente, varias constituciones de la región han previsto la posibilidad de efectuar reformas totales o generales, diferentes de las reformas parciales o enmiendas. Estas disposiciones se emplearon o sirvieron como modelo para regular la sustitución de la constitución vigente durante los años iniciales de la transición a la democracia en países como la Argentina (1949), Guatemala (1985), Honduras (1982), Paraguay (1992)

y el Uruguay (1942). Cuando la constitución vigente no regulaba su sustitución, en algunos casos se modificó el procedimiento de enmienda con el fin de autorizar la posibilidad de llevar a cabo una reforma total. Esto sucedió, por ejemplo, con la promulgación de la Constitución del Uruguay de 1917 (debido a una enmienda de 1912 a la Constitución de 1830) y con la Constitución de Brasil de 1988 (basada en una enmienda de 1985 a la Constitución de 1967).

Las mismas técnicas se han utilizado para la creación de nuevas constituciones en el contexto de regímenes democráticos ya existentes, donde la necesidad de continuidad jurídica quizá sea más urgente que en las transiciones a la democracia.¹ Todas las constituciones del Uruguay han regulado su propia sustitución desde 1934, lo cual permitió que dentro de un régimen democrático establecido se redactaran las Constituciones de 1952 y 1967 siguiendo las normas de la constitución precedente. Algo similar ocurrió con la Constitución argentina de 1994. En otros casos, como el de la elaboración de la Constitución boliviana de 2009 o la Constitución del Ecuador de 1998, el procedimiento de enmienda existente se modificó o fue complementado con el objetivo de proporcionar bases legales al proceso.

Después de la renuncia forzosa de Sánchez de Lozada en Bolivia en 2003, entre las fuerzas políticas tradicionales y las nuevas surgió el consenso de que el país necesitaba una nueva constitución. La Constitución boliviana de 1967, no obstante, solo permitía reformas parciales. Para canalizar el proceso de manera legal, en febrero de 2004 se enmendó la Constitución a fin de posibilitar su reforma total. En ella se basó la ley aprobada por el Congreso boliviano en 2006 que dispuso la elección de una asamblea constituyente destinada a adoptar una nueva constitución (Böhrt Irahola, 2013). Aunque el Ecuador no enmendó la Constitución, utilizó una estrategia de relativa continuidad jurídica para promulgar una nueva constitución en 1998. Después de la destitución irregular del presidente Abdalá Bucaram, el nuevo Presidente provisional, en acuerdo con el Congreso, convocó un referéndum en el que se solicitaba autorización para elegir una asamblea constituyente (Negretto, 2013). Como resultado del apoyo popular obtenido en el referéndum, el Congreso aprobó una disposición constitucional transitoria que reguló las elecciones y las tareas de la asamblea constituyente. En términos prácticos, aunque no se modificó formalmente el procedimiento de enmienda vigente, la adición de una disposición transitoria a la constitución tuvo un efecto similar. En ambos casos, la antigua constitución funcionó como una especie de marco jurídico interino o provisional que regularía aspectos básicos del proceso constituyente.

Los casos recientes de reemplazo constitucional dentro de un orden democrático establecido muestran cuáles son las alternativas que quedan cuando la constitución no prevé un procedimiento para su reemplazo y la misma no ha sido modificada o

¹ Para un análisis detallado de las alternativas de organización de un procesos constituyente en el contexto de regímenes democráticos, ver Negretto (2015).

complementada a tal efecto. Colombia ofrece un modelo consensual. Al final de la década de 1980, el gobierno colombiano resolvió que, para superar la crisis que enfrentaba el país, era necesaria una nueva constitución. Pero a diferencia del caso de Bolivia en 2004 o el del Ecuador en 1997, el gobierno no decidió modificar el procedimiento de enmienda o llegar a un acuerdo con el Congreso para proporcionar un marco jurídico. Después de que un referéndum de carácter informal celebrado en marzo de 1990 demostró el apoyo popular a la elección de una asamblea constituyente, el presidente Barco firmó un decreto que convocaba un nuevo referéndum (esta vez oficial) en las elecciones presidenciales de mayo. Como los electores respaldaron una vez más la elección de una asamblea constituyente, el 2 de agosto de 1990 el presidente electo César Gaviria, del Partido Liberal Colombiano (PL), firmó un acuerdo con los líderes de las principales fuerzas políticas sobre los procedimientos por los cuales se elegiría y funcionaría la asamblea constituyente (véanse Bejarano y Segura, 2013; Negretto, 2013).

Para la elaboración de la Constitución venezolana de 1999 y la ecuatoriana de 2008 se siguió un camino diferente, en el que el poder ejecutivo estableció normas procedimentales de manera unilateral, no solo sin enmendar la constitución en vigor, sino también sin un acuerdo formal con el poder legislativo o con los partidos de la oposición. El artículo 246 de la Constitución venezolana de 1961 preveía un proceso de reforma total por el que el Congreso podría promulgar una nueva constitución a través de un procedimiento especial, que incluía el sometimiento de la reforma a la ratificación popular. En 1998, sin embargo, este artículo no se podía utilizar tal como estaba redactado porque existía un consenso generalizado de que el Congreso existente carecía de credenciales democráticas para promulgar una nueva constitución. Los partidarios de una estrategia de continuidad jurídica propusieron modificar el procedimiento de enmienda (sujeto a la ratificación popular) a fin de incluir la elección de una asamblea constituyente para el caso de una reforma total (Brewer Carías, 2002). El Presidente recientemente elegido, no obstante, estaba empeñado en provocar una confrontación con el Congreso y los partidos tradicionales, por lo que decidió organizar el proceso al margen de la Constitución vigente, mediante un referéndum de dudosa legalidad destinado a legitimar la ruptura (Viciano Pastor y Martínez Dalmau, 2001). Algo similar ocurrió en el Ecuador entre 2007 y 2008, cuando el Presidente rompió con la Constitución anterior y definió las reglas del proceso sin tener en cuenta al Congreso y los partidos de la oposición.²

Como parte de un proceso de aprendizaje a partir de experiencias previas, muchas de las nuevas constituciones de América Latina ahora prevén un proceso para su reemplazo. Es el caso de las Constituciones de Bolivia de 2009, Colombia de 1991, Ecuador de 2008, Guatemala de 1985, Nicaragua de 1987, Panamá de 1972 (después de la reforma

² El proceso constituyente en Perú de 1992-1993 es comparable a los de Venezuela y Ecuador en términos procedimentales, si bien que en este caso el mismo se inició luego de la ruptura formal de la democracia.

de 2004), Paraguay de 1992 y Venezuela de 1999. La inclusión en la constitución del procedimiento para su reemplazo proporciona una salida cuando es necesaria una nueva constitución y puede reducir el conflicto político. Sin embargo, algunas de estas normas son cuestionables, ya que heredan la arbitrariedad de sus propios orígenes. Por ejemplo, la Constitución venezolana de 1999 y la ecuatoriana de 2008 otorgan al poder ejecutivo la potestad unilateral de convocar un referéndum para aprobar enmiendas a la constitución o para que se consulte a la ciudadanía sobre si debería elegirse una asamblea constituyente que promulgue una nueva constitución. Estas disposiciones pueden resultar muy útiles a un presidente popular que desee aprobar cambios constitucionales encaminados a redistribuir el poder en su beneficio.

La literatura existente proporciona hipótesis contradictorias acerca de los riesgos y ventajas de la continuidad o la ruptura jurídica durante un proceso constituyente. Por ejemplo, se ha sugerido que, en una transición a la democracia, es importante preservar la continuidad jurídica, tanto para brindar seguridad a los diferentes participantes como para señalar a la población que los constituyentes, al igual que los futuros gobernantes, están sujetos al derecho (Arato, 1995: 226). En el mismo sentido, se ha argumentado (Levitsky y Loxton, 2009; Brewer-Carías, 2011; Landau, 2013) que los intentos radicales de refundación de la democracia mediante reemplazos constitucionales irregulares están correlacionados con la degradación o la erosión de la democracia. Sin embargo, otros autores proponen que solo una clara ruptura con el antiguo orden jurídico puede dar como resultado una democracia más estable y duradera. En este sentido, por ejemplo, Viciano Pastor y Martínez Dalmau (2010) deducen de la doctrina del poder constituyente del pueblo que la única manera de crear una constitución capaz de promover transformaciones democráticas efectivas es por medio de un rompimiento radical con el pasado. De manera similar, pero basándose en la exitosa experiencia constituyente estadounidense, Bruce Ackerman (1994) ha aducido que, a fin de contar con fundamentos sólidos, las nuevas democracias deben evitar el empleo de los procedimientos de enmienda existentes al crear un nuevo orden jurídico.

Distintos presupuestos de carácter normativo y causal sobre los efectos de las diferentes estrategias generan, sin duda, expectativas opuestas. Sin embargo, la existencia de hipótesis contradictorias también deriva de que cualquier alternativa inevitablemente entraña costos y beneficios. La continuidad jurídica puede garantizar una transición pacífica a costa de mantener estructuras autoritarias que, en el largo plazo, podrían minar la calidad de la democracia. Una ruptura jurídica clara con el pasado puede dar pie a transformaciones constitucionales profundas a costa de crear graves conflictos políticos que también pueden erosionar las instituciones democráticas. Además, es probable que los efectos de cada opción dependan del contexto en el que se elabora la constitución. Mientras que apartarse del orden jurídico preexistente puede ser deseable en una transición a la democracia, la misma estrategia podría ser peligrosa cuando se reemplaza la constitución en un régimen democrático ya existente.

La naturaleza del órgano constituyente

Quizás uno de los temas más controvertidos en la elaboración de una nueva constitución es la decisión acerca de la naturaleza del cuerpo constituyente. La posibilidad de conflicto surge de las mismas razones por las que hay quienes defienden la continuidad y otros la ruptura jurídica en los procesos constituyentes: no hay ninguna teoría establecida sobre cuál es el diseño óptimo; cada alternativa tiene sus ventajas y desventajas, y los efectos esperados dependen de otras variables no procedimentales.

En la elaboración de los textos constitucionales pueden intervenir diversos órganos colectivos de carácter formal o informal: comisiones constitucionales, mesas redondas, conferencias nacionales, asambleas constituyentes y parlamentos constituyentes. Los dos últimos, sin embargo, son las instancias en las que es más habitual que se delibere, negocie y finalmente se aprueben los textos constitucionales (Widner, 2008; Ginsburg, Elkins y Blount, 2009; Negretto 2015). Los órganos ejecutivos, bajo la forma de comisiones presidenciales o consejos asesores presidenciales, también han funcionado como cuerpos de aprobación, pero por lo general se presentan en períodos no democráticos.

Las asambleas constituyentes (o convenciones constitucionales, en la tradición estadounidense) son órganos especiales creados con el único (o principal) propósito de redactar o proponer una nueva constitución. Como ya lo he señalado, su uso ha sido frecuente pero no mayoritario en la región, en gran medida porque para que una asamblea pueda ocuparse de manera predominante a la redacción de la constitución es preciso que coexista con una legislatura encargada de sancionar leyes ordinarias. Esta legislatura puede no existir o su utilización ser inviable en muchos contextos en los que es necesario crear una nueva constitución, como en la transición de un régimen autoritario a uno democrático o en la creación de un nuevo estado.

Como instituciones creadas con el propósito específico de promulgar una nueva constitución, las convenciones especiales tienen la ventaja de que mantienen una separación entre los poderes constituidos y el poder constituyente, principio que es uno de los pilares del constitucionalismo democrático. Si la asamblea constituyente es elegida por votación popular (el modo más común de selección en contextos democráticos) puede brindar a los votantes la oportunidad de considerar propuestas alternativas de reforma y de elegir a los delegados en función de sus preferencias acerca de estas propuestas (ver Elster 2006). Además, una asamblea constituyente puede tener una composición total o parcialmente ciudadana y seleccionar a sus miembros mediante diversos métodos. A diferencia de los legisladores, que generalmente son electos como

candidatos de partido, los delegados de las convenciones pueden ser electos en base a candidaturas independientes, designados, o seleccionados por sorteo. Esta gama de opciones permite que tanto ciudadanos comunes como grupos sociales tradicionalmente excluidos puedan ser incorporados al proceso a través de las asambleas constituyentes. Dichas características claramente permiten reforzar la legitimidad democrática de la nueva constitución.

Una asamblea constituyente, sin embargo, también puede entrañar riesgos importantes. Si coexiste con un parlamento ordinario (como ocurre a menudo cuando se crea una nueva constitución dentro un régimen democrático establecido), pueden surgir conflictos graves entre ambos órganos. Por ejemplo, dado que puede reclamar una mayor legitimidad democrática que el parlamento, la asamblea constituyente quizá se vea tentada de intervenir en las funciones legislativas o disolver el congreso, sobre todo si un único partido controla la asamblea. Esto hace que la asamblea constituyente, bajo el argumento de que encarna el poder soberano del pueblo, sea pasible de ser manipulada para convertirse en un instrumento de captura del poder en el estado por parte de un grupo político. Este riesgo se ha materializado en algunas constituciones latinoamericanas recientes elaboradas por asambleas constituyentes.

En Bolivia, la soberanía de la asamblea constituyente fue una de las demandas centrales del partido de gobierno, quien había logrado una mayoría en la misma pero no alcanzaba las dos terceras partes requeridas para aprobar la constitución. En septiembre de 2006, el partido de gobierno logró imponer como primera regla procedimental que la asamblea fuera la titular de la soberanía nacional y estuviera «por encima» de los poderes constituidos (Böhrt Irahola, 2013). Esta regla generó un alto nivel de conflicto político entre el gobierno y la oposición pues la misma se relacionaba con la posibilidad de que la asamblea repudiara su ley de convocatoria y sancionara la constitución por regla de mayoría. Sin embargo, el partido de gobierno finalmente cedió en su pretensión de colocar a la constituyente por encima de los poderes constituidos y terminó respetando los límites impuestos por la legislatura.

En Venezuela y Ecuador el desenlace fue distinto. En el primer caso, una de las primeras decisiones de la asamblea fue declararse por encima de los poderes constituidos, en violación de una resolución explícita de la Corte Suprema a este respecto. Tras esta declaración, se intervino el poder judicial y se restringieron las actividades del Congreso (Combellas, 2003). En Ecuador, la Asamblea Constituyente emitió un decreto en el que se establecía que sus facultades estaban por encima de cualquiera de las ramas de gobierno, incluidos el Congreso y el poder judicial. Sobre la base de esta decisión, asumió explícitamente el poder de legislar y declaró en receso al Congreso (Wray Reyes, 2013). Tanto en Venezuela como en Ecuador, esta estrategia fue el pilar sobre la base del cual el partido de gobierno comenzó un gradual pero sistemático desmantelamiento de las instituciones representativas en el país.

Tanto en América Latina como en el resto del mundo, la mayoría de los órganos constituyentes han sido legislaturas constituyentes, es decir, órganos responsables tanto de elaborar una nueva constitución como de sancionar legislación ordinaria. Las legislaturas constituyentes se distinguen entre sí desde el punto de vista del origen de su autoridad. Una legislatura puede asumir funciones constituyentes de tres maneras: por mandato electoral, por autorización de la constitución vigente, o por decisión política del gobierno o de los partidos que la integran (Elster 2006; Negretto, 2016).

Desde el punto de vista de su legitimidad democrática, los dos primeros tipos pueden tener las mismas o mayores ventajas que una asamblea constituyente. Durante la transición a la democracia, numerosos países de América Latina, como Brasil (1946 y 1988), la República Dominicana (1963 y 1966), Nicaragua (1987) o Venezuela (1961), han utilizado un parlamento constituyente creado por mandato electoral para promulgar una nueva constitución. Suponiendo que su elección fue competitiva y equitativa, este tipo de legislatura constituyente puede reclamar tanta legitimidad democrática como una convención elegida por votación popular, ya que también permite a los votantes considerar propuestas alternativas de reforma antes de seleccionar a los delegados. Un razonamiento similar puede aplicarse cuando la constitución vigente autoriza al parlamento a promulgar reformas generales sujetas a un procedimiento especial que incluya una instancia de participación ciudadana, sea para elegir a la legislatura nuevamente, para hacer propuestas de cambio constitucional o para ratificar la constitución. Estos dos últimos mecanismos han existido en países como Uruguay, dando a los votantes la oportunidad de debatir propuestas de reforma e inducir a los legisladores a tomar en cuenta las preferencias de los ciudadanos.

Sin duda, el papel de los legisladores como constituyentes es cuestionable cuando éstos fueron elegidos para cumplir con una función legislativa ordinaria y no existe ninguna instancia de aprobación ciudadana que los autorice o los ratifique en su función constituyente. Esto es lo que ocurre con las legislaturas constituyentes auto-creadas por una pura decisión política. Mas generalmente, sin embargo, cualquier forma de legislatura constituyente pudiera ser cuestionada desde el punto de vista de su legitimidad si los ciudadanos no confían en los legisladores o el poder legislativo es la institución principal que necesita ser reformada (ver Negretto 2015).

La discusión precedente sugiere que no hay una ventaja evidente y universal en utilizar una asamblea o una legislatura constituyente desde el punto de vista de la legitimidad democrática. Tampoco hay argumentos concluyentes para optar por una u otra forma desde otras perspectivas relativas al contenido de la constitución o sus efectos futuros. Por ejemplo, en diversos trabajos Elster ha argumentado que las convenciones especiales tienden a ser más imparciales en materia de diseño que las legislaturas, dado que estas últimas buscan incrementar su influencia en el nuevo orden a expensas del poder ejecutivo y el poder judicial (1995, 2006, 2013). Sin embargo, otros trabajos han

demostrado que esta hipótesis carece de sustento empírico (Ginsburg, Elkins y Blount 2009; Negretto 2016) pues tanto las convenciones como las legislaturas suelen estar dominadas por intereses partidarios que pueden o no favorecer el fortalecimiento del poder legislativo. La literatura empírica de carácter comparado tampoco ha encontrado diferencias significativas entre el uso de asambleas o legislaturas constituyentes para el logro de varios objetivos deseables, tales como la durabilidad futura de la nueva constitución, la reducción de conflictos, o la profundización de la democracia (ver Widner, 2008 ; Elkins, Ginsburg, y Melton, 2009; Eisenstadt, LeVan y Maboudi, 2015).

El carácter de la representación

Las principales reglas que determinan el grado de inclusividad de la representación en un cuerpo constituyente son los mecanismos para la selección de sus miembros y las reglas de quórum y votación. Sin embargo, no es la mera adición de estas normas lo que determina el modo de representación, sino sus efectos interactivos.

Independientemente de qué reglas consideremos, la representación en el cuerpo constituyente fue limitada durante años autoritarios. Este cuerpo fue frecuentemente elegido en una elección no competitiva o directamente nombrado por el Ejecutivo para reflejar los intereses del dictador de turno. Durante años democráticos o al menos competitivos, la mayoría de las asambleas y legislaturas constituyentes han sido elegidas directamente mediante alguna forma de representación proporcional, considerada a menudo como el mejor método para garantizar el pluralismo representativo (Negretto, 2013). El grado de proporcionalidad, no obstante, puede variar en gran medida dependiendo de la fórmula, el tamaño del órgano constituyente y la magnitud promedio de los distritos en los que se eligen los delegados.

Tal vez la más incluyente de las experiencias recientes fue la elección de la asamblea constituyente en Colombia en diciembre de 1990, en la que sus 70 miembros fueron electos por fórmula Hare tomando la totalidad del país como un único distrito nacional. Por el contrario, la Constitución dominicana de 1966 fue aprobada por un parlamento constituyente de 74 miembros elegidos por una fórmula D'Hondt aplicada en 27 distritos, con una magnitud promedio baja, de 2,7. Como consecuencia, mientras que una coalición multipartidaria fue necesaria para aprobar reformas en la asamblea constituyente colombiana, un solo partido tuvo control sobre el congreso constituyente en República Dominicana.

A pesar del uso generalizado de la representación proporcional, en algunos casos el órgano constituyente ha sido elegido por fórmulas mayoritarias. En Venezuela, la Asamblea Constituyente de 1998 fue elegida por un sistema de votación personalizado que funcionó en los hechos como una fórmula de mayoría relativa, ya que bastaba alcanzar ese umbral para ser elegido como delegado (Neuman y McCoy, 2001). En Bolivia, la

Asamblea Constituyente de 255 miembros de 2006-2008 se eligió mediante un sistema mixto con un fuerte componente mayoritario. La mayoría de los delegados (210) fueron elegidos en 70 distritos de 3 miembros, de los cuales 2 se asignaron al grupo que obtuvo la mayoría relativa de los votos y 1 al segundo grupo más votado. Los 45 delegados restantes se eligieron en 9 distritos de 5 miembros, conforme a una fórmula fija de asignación proporcional (2 delegados para la lista con la mayoría relativa + 1 delegado para cada una de las 3 listas restantes). El empleo de estas fórmulas, como era previsible, ocasionó conflictos entre las fuerzas políticas, porque tendían a favorecer al partido con mayor apoyo electoral.

Aunque predomina el método electivo, en algunas asambleas constituyentes democráticas se han reservado escaños para miembros designados de determinados grupos. En Colombia, por ejemplo, se añadieron 4 escaños para miembros de organizaciones guerrilleras que habían abandonado la lucha armada. América Latina no tiene experiencia con las asambleas «ciudadanas», es decir, asambleas donde todos o parte de los delegados son ciudadanos comunes seleccionados por sorteo. La mayor parte de los órganos constituyentes han tenido una composición partidista, lo que significa que los delegados pertenecen a partidos políticos y representan sus intereses y programas. En las últimas décadas, no obstante, ha aumentado el número de elecciones que aceptan candidatos independientes. Además, una práctica reciente pero cada vez más habitual en la elección de órganos constituyentes es la adopción de cuotas de género para garantizar una distribución más equitativa de los escaños entre hombres y mujeres.

El carácter representativo del cuerpo constituyente no solo depende de la forma en que se elijen sus miembros sino también de sus reglas de decisión. Las más importantes son las reglas de quórum y votación, en especial para aprobar el texto final de cada disposición en particular y de la constitución como un todo. La mayor parte de los cuerpos constituyentes han requerido de una mayoría absoluta (50% + 1) del total de sus miembros para tener una sesión válida. Una regla similar se ha requerido para tomar decisiones en sesiones plenarias, aunque en algunos casos una mayoría simple (mayoría de los miembros que se hallan presentes y votan en la sesión) se ha considerado suficiente. Son raros los casos en que se ha exigido el requisito de una mayoría calificada. Un ejemplo es tal vez la asamblea constituyente boliviana que, en acatamiento de una ley del Congreso promulgada en 2006, empleó en la toma de decisiones la norma de dos tercios de los miembros presentes para aprobar el texto constitucional definitivo. No obstante, hay que tener en cuenta que en la práctica esta norma impone un umbral de votación superior a la mayoría absoluta solo si el número de miembros presentes en la sesión es igual al número total de miembros de la asamblea.

En algunos casos, aunque solo se requería el umbral de la mayoría absoluta para la toma de las decisiones finales, se adoptaron procedimientos complementarios para alcanzar un nivel de consenso adecuado. En la asamblea constituyente colombiana de

1991, por ejemplo, los tres partidos políticos principales acordaron compartir la presidencia de la Asamblea y, además, permitieron que los miembros de los partidos minoritarios presidieran los diferentes comités responsables de hacer propuestas sobre diversas partes de la Constitución.

Más que en el caso de cualquier otra característica procedimental, las alternativas relativas al carácter de la representación parecieran ser las más claras para optar desde un punto de vista normativo. Por ejemplo, desde la perspectiva de la legitimidad democrática, pareciera obvio que así como las reglas electorales deberían fomentar el mayor pluralismo posible de visiones e intereses en el cuerpo constituyente, las reglas de decisión internas al mismo debieran dar incentivos al consenso y la formación de coaliciones. De esa manera se tomarían decisiones sujetas a una deliberación adecuada y que probablemente gozarían de apoyo en amplios sectores de la ciudadanía. Sin embargo, no es obvio cuáles son las mejores reglas de selección de delegados y de decisión para promover estos valores. Uno pudiera pensar, por ejemplo, que la manera óptima de asegurar una representación realmente diversa es crear asambleas ciudadanas donde sus miembros se seleccionen aleatoriamente por sorteo en base a una muestra poblacional que tome en cuenta las características más relevantes de la sociedad. Sin embargo, la exclusión de los partidos políticos podría darle a estos últimos un incentivo para bloquear o rechazar los resultados del proceso, comprometiendo así la posibilidad de implementar la nueva constitución o de darle estabilidad futura (Renwick 2014).

Por otra parte, es importante tener en cuenta que si bien una representación incluyente puede generar mayor consenso social y político para la nueva constitución, este grado de acuerdo tiene un precio en cuanto a la profundidad de los cambios sustantivos que se buscan implementar. Un cuerpo constituyente diverso y plural normalmente incorpora a representantes del antiguo orden político y legal que se desea superar por medio de la nueva constitución. Si estos delegados alcanzan poder de veto, sea por el grado de fragmentación de todas las fuerzas o por la utilización de reglas de decisión por mayoría calificada, el resultado será el mantenimiento de varias instituciones y reglas del pasado que bien podrían ser ineficientes o tener características autoritarias.

La participación ciudadana

La participación de los ciudadanos en el cambio constitucional tiene significados muy diversos. La forma básica de involucramiento ciudadano es indirecta, a través de la elección popular de los representantes que propondrán o decidirán el contenido de las revisiones. Ya hemos discutido algunos aspectos de esta forma de participación en cuanto a la conformación del órgano constituyente. En esta sección se consideran otros mecanismos más directos de participación: los procesos formales o informales de consulta (cabildos abiertos, foros participativos, audiencias, encuestas o sondeos), la

capacidad de hacer propuestas de reforma constitucional y el derecho a votar las reformas aprobadas por los representantes. Como con las normas procedimentales ya discutidas, y a pesar del habitual consenso acerca de sus beneficios, no resulta claro cuál es la mejor estrategia para promover la participación ciudadana en el proceso constituyente y qué efectos tiene.

La participación ciudadana en el cambio constitucional puede tener lugar antes o durante el proceso. La primera por lo general adopta la forma de consultas públicas. En América Latina han sido esporádicas y menos ambiciosas que en otras regiones del mundo en términos de generación de un diálogo nacional o de la inclusión de una amplia variedad de grupos sociales y políticos. Por ejemplo, los países latinoamericanos no han utilizado conferencias nacionales incluyentes ni nada semejante para debatir los principios constitucionales generales o promover consultas ciudadanas. Sin embargo, pueden encontrarse modelos más restringidos de consulta pública en foros participativos, grupos de enfoque, y audiencias ciudadanas en Brasil (1987-1988), Colombia (1990), Nicaragua (1986-1987), y Perú (1978-1979).

Los ciudadanos comunes y las organizaciones de la sociedad civil también pueden participar en el proceso de redacción, por lo general al permitírseles presentar propuestas formales de reforma o hacer comentarios sobre los borradores preliminares. Procesos como este se llevaron a cabo en el Perú entre 1978 y 1979, en Brasil entre 1986 y 1987, en El Salvador en 1983, en Nicaragua entre 1985 y 1986, en Colombia en 1991, en Bolivia entre 2007 y 2008, y en el Ecuador en 2007.

Al igual que en las consultas públicas, la idea central de esta forma de participación ciudadana es que los constituyentes reciban aportaciones sobre las necesidades y preferencias de los ciudadanos de a pie. En este caso, sin embargo, la participación debe asumir un papel más proactivo. En Brasil, por ejemplo, las normas procedimentales permitían la presentación de enmiendas populares, para las que se requería reunir las firmas de más de 30.000 ciudadanos. Durante el proceso se presentaron formalmente 122 propuestas de reforma de este tipo al congreso constituyente. En el caso de Nicaragua, 1800 ciudadanos presentaron comentarios sobre el primer borrador de la Constitución (Miller, 2010).

Una de las principales críticas a las formas de participación ciudadana antes mencionadas es que pueden funcionar como mecanismos de recopilación de información sin consecuencias visibles en las decisiones finales tomadas por los representantes (Blount 2011). No resulta claro de qué manera influyen en el contenido del texto final las preferencias expresadas por los ciudadanos en foros participativos o mediante propuestas de reforma concretas sometidas al órgano constituyente. Por esta razón, la capacidad de los ciudadanos de influir directamente en la adopción de una constitución o de disposiciones particulares suele tomar la forma de un referéndum. Los referéndums, a su vez, pueden llevarse a cabo al principio del proceso, al final o en ambas ocasiones.

Cuando se trata de decidir sobre cuestiones particularmente importantes, puede celebrarse un referéndum al principio del proceso. Por ejemplo, en 1997 se realizó una consulta popular en el Ecuador para someter a los votantes sobre una serie de reformas electorales que posteriormente adoptaría la asamblea constituyente. Además o en lugar de pedir a los ciudadanos que decidan sobre cuestiones concretas, el referéndum también puede utilizarse para autorizar la sustitución de la constitución o elegir una asamblea constituyente cuando ésta no se encuentra regulada por la constitución en vigor. Este tipo de referéndum se utilizó recientemente en Colombia en 1990, en Venezuela en 1998 y en Ecuador en 1997 y 2007. En varios de los casos en que la constitución se adoptó en el seno de un régimen democrático, cobraron importancia los debates acerca de la conveniencia de realizar un referéndum para que los ciudadanos decidieran si estaban de acuerdo con crear un nuevo texto constitucional.

Una forma más común de referéndum, tanto en América Latina como en el resto del mundo, es el que se lleva a cabo para ratificar o rechazar el texto constitucional propuesto (Elkins, Ginsburg y Blount, 2008). Este tipo de referéndum se ha empleado en períodos tanto autoritarios como democráticos. Algunos ejemplos del primer caso fueron los referéndums celebrados para ratificar las constituciones chilenas de 1925 y 1980, la reforma constitucional panameña de 1983, la Constitución paraguaya de 1940 o la Constitución peruana de 1993. En estos casos, por lo general se cuestionó la validez y transparencia de la votación, y el referéndum se consideró como un intento de otorgar una apariencia de legitimidad democrática a un proceso en esencia excluyente. Los ejemplos recientes de referéndums de ratificación han tenido lugar en períodos democráticos, como en Venezuela en 1999, en el Ecuador en 2008 y en Bolivia en 2009. No obstante, las credenciales democráticas de estos referéndums también han sido cuestionadas, sobre todo en los casos de Venezuela y Ecuador. La razón no fue tanto la existencia de un control directo del gobierno o la coerción ejercida sobre el voto, como en los casos de gobiernos autoritarios, sino la asimetría de poder entre el partido dominante y la oposición, así como la exclusión sistemática de esta última durante las deliberaciones y negociaciones sobre el texto.

Son numerosos los trabajos que proponen que el involucramiento de los ciudadanos en procesos constituyentes estaría asociado a una constitución más legítima, aceptable y duradera (ver Carey 2009; Voigt 2004; Elkins, Ginsburg, y Melton 2009). Sin embargo, la hipótesis suele ser imprecisa pues dichos trabajos no realizan una distinción adecuada entre las distintas formas posibles de participación popular en el proceso constituyente o confunden los mecanismos de involucramiento ciudadano en dicho proceso con los que provee la constitución para el funcionamiento futuro del régimen político. Por otra parte, cuando se ha sometido la hipótesis a verificación empírica los resultados que se obtienen son dudosos pues se suele recaer sólo en la observación de referendos ratificatorios.

Otros estudios recientes han intentado demostrar empíricamente qué tipo de

participación popular se asocia a un mayor nivel de democratización (Eisenstadt, LeVan y Maboudi, 2015). Sin embargo, un serio problema en este análisis es distinguir entre la participación ciudadana genuina y la que constituye una operación de maquillaje. Las dictaduras y los gobiernos democráticos han utilizado similares procedimientos de participación popular, lo que sugiere que su significado y su impacto real dependen de las intenciones de quienes los diseñan y no de los aspectos formales del proceso. Un segundo problema, quizá vinculado al anterior, es cómo se relaciona la participación ciudadana con la representación. Hay procesos con un alto grado de involucramiento ciudadano que sin embargo son controlados por un solo grupo político. ¿Cuál debe ser el efecto esperado de la participación ciudadana en el diseño y la durabilidad de la constitución, o sobre la democracia, cuando el proceso es participativo pero excluyente desde el punto de vista representativo? En la medida en que no se ha analizado de manera sistemática esta interacción, no queda claro el efecto neto que tendría la participación ciudadana controlando por otras dimensiones del proceso.

Conclusión

La selección de un procedimiento en lugar de otro es relevante por razones normativas o estratégicas que pueden ser cruciales en el momento en que se redacta y adopta una constitución. En el corto plazo y de acuerdo al contexto, la elección de una particular forma de organización puede aumentar o disminuir la legitimidad del proceso, beneficiar a algunos actores más que a otros, estabilizar o poner en peligro un proceso de democratización. Sin embargo, no existen prescripciones universales que puedan fundarse en la teoría o en la experiencia comparada para satisfacer los distintos objetivos normativos que persigue un proceso constituyente exitoso.

Desde el punto de vista de la legitimidad democrática, podría pensarse como deseable romper con la legalidad precedente y realizar todas las transformaciones que tengan el apoyo de las mayorías. Sin embargo, podría no ser posible lograr este objetivo por medio de un proceso realmente incluyente a nivel representativo, pues las fuerzas del viejo orden se opondrían a una transformación radical. También podría pensarse como ideal eliminar la influencia de intereses institucionales y partidarios de corto plazo en el diseño de una constitución. Sin embargo, dado que el apoyo de esos intereses es crucial para la implementación de la nueva constitución, su exclusión podría no ser recomendable para que esta se torne estable y perdure en el tiempo.

La existencia de efectos contradictorios y la ausencia de reglas universalmente válidas, no impide el análisis acerca de qué formas organizativas son las más adecuadas para un proceso constituyente. Lo que sí exige es que este análisis se realice de manera condicional

y casuística. El uso de una asamblea constituyente puede ser mejor que una legislatura constituyente si los ciudadanos tienen bajos niveles de confianza en los legisladores. Sin embargo, la convocatoria de un congreso constituyente puede evitar importantes conflictos políticos cuando el apoyo popular para una convención especial es débil y actores poderosos con capacidad de veto están en contra de la misma. En igualdad de condiciones, un proceso incluyente y participativo debería ser preferido a uno excluyente y elitista. Sin embargo, en un contexto de conflicto político extremo, las negociaciones podrían tener que restringirse a unos pocos actores y la participación ciudadana reducirse al mínimo. El involucramiento ciudadano puede reforzar la legitimidad de la constitución y promover la democratización, pero sólo cuando no se utiliza para compensar la naturaleza excluyente del proceso. Estas opciones han sido y continuarán siendo fundamentales en la experiencia constitucional Latinoamericana aunque resulte inapropiado argumentar que en el largo plazo el éxito o fracaso del constitucionalismo depende de ellas.

Tabla 1
Procesos constituyentes en América Latina, 1900-2014

País	Procesos constituyentes	Competitivos (1)	Legales (2)	Convenciones especiales (3)	Incluyentes (4)	Consultas / propuestas ciudadanas (5)	Referendos (6)
Argentina	2	2	2	2	1	0	0
Bolivia	6	2	1	1	1	1	1
Brasil	5	2	1	1	1	1	0
Chile	2	0	0	0	0	0	2
Colombia	1	1	0	1	1	1	1
Costa Rica	2	1	0	1	0	0	0
Ecuador	8	4	1	2	2	1	2
El Salvador	5	1	0	0	1	1	0
Guatemala	4	2	0	2	1	0	0
Honduras	6	2	0	2	1	0	0
México	1	0	0	1	0	0	0
Nicaragua	7	1	0	1	0	1	0
Panamá	4	1	0	1	1	0	1
Paraguay	3	1	2	3	0	0	1
Perú	4	2	0	2	1	2	1
R. Dominicana	3	2	1	1	0	0	0
Uruguay	5	4	4	2	4	0	5
Venezuela	15	3	5	4	0	1	1
Total	83	31 (.37)	17 (0.20)	27 (0.33)	15 (0.18)	9 (0.11)	15 (0.18)

Fuente: Autor, con base en Negretto (2013, 2015, 2016)

Bibliografía

- Ackerman, Bruce. 1994. *The Future of the Liberal Revolution*. New Haven: Yale University Press.
- Arato, Andrew. 1995. "Forms of Constitution Making and Theories of Democracy". *Cardozo Law Review*, Vol. 17 (2): 191-232.
- Bejarano, Ana María and Renata Segura. 2013. "Asambleas Constituyentes y Democracia: Una Lectura Crítica del Nuevo Constitucionalismo en la Región Andina". *Colombia Internacional*, Vol. 79: 19-48.
- Blount, Justin. 2011. "Participation in Constitutional Design". En Roxalin Dixon y Tom Ginsburg (eds.) *Comparative Constitutional Law*. Elgar.
- Böhrt Irahola, Carlos. 2013. "El Proceso Constituyente Boliviano", in Carlos Böhrt Irahola y Norman Wray Reyes (eds.), *Los Procesos Constituyentes Boliviano y Ecuatoriano: Analisis Comparativo y Prospectiva*. Stockholm: IDEA International.
- Brewer Carías, Allan. 2002. *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*. Mexico: UNAM.
- _____. 2011. *Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez Authoritarian Experiment*. New York: Cambridge University Press.
- Combellas, Ricardo. 2003. "El Proceso Constituyente y la Constitución de 1999". *Politeia*, Vol. 30, No. 30.
- Carey, John. 2009. "Does it Matter How a Constitution is Created?". En Zoltan Barany y Robert G. Moser (eds.), *Is Democracy Exportable?*. New York: Cambridge University Press.
- Eisenstadt, Todd, Carl LeVan, and Tofigh Maboudi. 2015. "When Talk Trumps Text: The Democratizing Effects of Deliberation during Constitution Making, 1974-2011".

American Political Science Review, Vol. 103 (3): 592-612.

Elkins, Zachary, Tom Ginsburg y Justine Blount. 2008. "The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval". *Temple Law Review*, 81 (2): 361-382.

Elster, Jon. 2013. *Securities Against Misrule: Juries, Assemblies, Elections*. New York: Cambridge University Press.

_____. 2006. "Legislatures as Constituent Assemblies", en Richard W. Bauman y Tsvi Kahna (eds.), *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. New York: Cambridge University Press.

_____. 1995. "Forces and Mechanisms in Constitution-Making." *Duke Law Review* 45: 364-396.

Ginsburg, Tom, Zachary Elkins y Justine Blount. 2009. "Does the Process of Constitution- Making Matter?". *American Review of Law and Society*, 5: 201-223.

Landau, David. 2013. "Abusive Constitutionalism". *UC Davis Law Review* 47: 1-58.

Levitsky, Steven and James Loxton. 2013. "Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes". *Democratization*, Volume 20, Number 1, 1, pp. 107-136.

Miller, Laurel E. "Designing Constitution Making Processes: Lessons from the Past, Questions for the Future", in Laurel E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition*. Washington DC: US Institute of Peace.

Negretto, Gabriel. 2016. "Constitution Making and Constitutionalism in Latin America:

The Role of Procedural Rules”, en Ginsburg, Tom and Rosalind Dixon (eds.), *Comparative Constitutional Law in Latin America*. Northampton, Mass.: Elgar.

_____. 2015. “Procesos Constituyentes y Refundación Democrática. El Caso de Chile en Perspectiva Comparada”, Vol. 35, No 1, pp. 201-215.

_____. 2014. “Authoritarian Constitution-Making: The Role of the Military in Latin America”. En Alberto Simpser y Tom Ginsburg (eds.), *Constitutions in Authoritarian Regimes*. New York: Cambridge University Press.

_____. 2013. *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Neuman, Laura, and Jennifer McCoy. 2001. “Observing Political Change in Venezuela: The Bolivarian Constitution and 2000 Elections”. Atlanta: The Carter Center.

Renwick, Alan. 2014. *After the Referendum: Options for a Constitutional Convention*. London: The Constitution Society.

Viciano Pastor, Roberto and Rubén Martínez Dalmau. 2001. *Cambio Político y Proceso Constituyente en Venezuela (1998-2000)*. Valencia: Tiranto Lo Blanch.

_____. 2010. “Los Procesos Constituyentes Latinoamericanos y el Nuevo Paradigma Constitucional”. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, No. 25, pp. 7-29.

Voigt, Stefan. 2004. “The Consequences of Popular Participation in Constitutional Choice: Towards a Comparative Analysis”. En Anne van Aaken, Christian List and Christoph Luetge (eds), *Deliberation and Decision*, England, Vermont: Ashgate Publishing, 199-229.

Wheatley, Jonathan and Fernando Mendez. 2013. *Patterns of Constitutional Design: The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making*. London: Ashgate.

Widner, Jennifer. 2008. "Constitution Writing in Post-Conflict Settings: Overview". *William & Mary Law Review*, 49 (4): 1513-1541.

Wray Reyes, Norman. 2013. *El Proceso Constituyente Ecuatoriano*, in Carlos Böhrtr Irahola y Norman Wray Reyes (eds.), *Los Procesos Constituyentes Boliviano y Ecuatoriano: Analisis Comparativo y Prospectiva*. Stockholm: IDEA International.