

## Un nuevo proceso de reforma constitucional para Argentina\*

Sebastián Linares

IIESS-CONICET

### Introducción

Se observa un cierto consenso en la literatura de derecho constitucional y ciencia política en que no existe un modelo óptimo de proceso de reforma constitucional universalmente válido para cualquier contexto (Negretto, 2015). Con todo, sí es posible discernir algunas de las opciones procedimentales fundamentales que las sociedades enfrentan cuando se proponen reformar su constitución, en todo o en parte:

1.a) emplear un procedimiento al margen de la constitución vigente o 1.b) ceñirse a las reglas constitucionales existentes para la reforma de la constitución;

2.a) emplear una **legislatura constituyente** (que puede ser elegida con un mandato constituyente, o autorizada por la constitución para auto-convocarse como constituyente, o surgir de un pacto entre partidos), o 2.b) una **convención constituyente**, con el mandato exclusivo de formular y/o aprobar el texto constitucional, y que coexiste con la Legislatura ordinaria;

3.a) seleccionar los representantes de la Legislatura o Convención a través de 3.a) miembros *designados* (por partidos políticos, gremios, sociedad civil, dependiendo del caso); 3.b) por *elección popular* a través de sistemas electorales proporcionales, 3.c) por *elección popular* a través de sistemas electorales mayoritarios, 3.d) por sorteo, o 3.e) mixtos

---

\* Este artículo fue presentado en el Seminario de Reformas Constitucionales de la UBA, dirigido por Roberto Gargarella y Marcelo Alegre, en el mes de abril de 2016. Agradezco los comentarios de Roberto Gargarella, Marcelo Alegre y los participantes anónimos de ese encuentro.

4.a) emplear la regla de la mayoría absoluta para tomar decisiones en el seno de la asamblea o convención, 4.b) emplear reglas supermayoritarias;

5.a) emplear un referendo autorizador o activador de la reforma *ex ante*, 5.b) emplear un referendo ratificadorio *ex post*, 5.c) emplear un referendo activador *ex ante* y un referendo ratificadorio *ex post*, o 5.d) no emplear referendos de ningún tipo;

6.a) permitir la presentación ciudadana de propuestas de reforma, con el respaldo de un cierto número de firmas; 6.b) no permitir las;

7.a) abrir *ex ante* un espacio formal para un proceso participativo deliberativo ciudadano (a través de rondas de consulta, mesas de debate, conferencias, cabildos abiertos, audiencias públicas, entre otras), que sirva de fuente de insumos, ideas y propuestas, y 7.a) no abrirlo.

Es evidente que dentro de cada uno de estos ejes las opciones pueden ser más numerosas y más complejas, dependiendo del nivel de detalle técnico en el que queramos ahondar, pero permite trazar una orientación general de las cuestiones procedimentales más importantes. Pues bien, considerando estas opciones en este borrador me propongo reflexionar sobre cómo debería articularse un proceso de reforma constitucional en Argentina, en vistas del contexto político que atraviesa, teniendo en cuenta la literatura empírica sobre los efectos de las reformas constitucionales, y a la luz de los valores que, según creo, otorgarían legitimidad a la misma.

En principio, la respuesta a la primera de las opciones fundamentales creo que debe ser más que clara: cualquier intento de reforma debe ceñirse a los procedimientos establecidos por la Constitución vigente. La elección entiendo que se explica por sí misma: la alternativa de iniciar un nuevo proceso de reforma al margen de la constitución puede tener sentido o estar justificada cuando se transita de un régimen autoritario a un régimen democrático, o (como sucedió con los Estados Unidos en 1789), cuando se pasa de un contexto de guerra de independencia a la creación de un nuevo estado independiente, pero no parece tener razón de ser ni ser conveniente desde un punto de vista prudencial cuando estamos hablando de un régimen democrático con más de treinta años de andadura relativamente estable (estable, al menos, en cuanto al carácter democrático del régimen).

Esta opción básica limita ciertamente la clase de opciones en el resto de ejes, en tanto que el procedimiento establecido para la reforma de la Constitución argentina establece que la reforma se instrumenta a través de dos etapas (art. 30 CN): 1) la etapa de

iniciativa, en la que se establece que el Congreso debe **declarar la necesidad de reforma** (pero no establece cómo debe trabajar el Congreso, ni qué forma debe revestir el acto declarativo, sólo fija un quórum de 2/3 de los votos, pero tampoco está claro si los 2/3 se computan de los miembros presentes o de los miembros totales); y 2) la etapa de revisión, a cargo de una **convención constituyente reformadora** (no establece cómo debe conformarse este cuerpo, ni cómo se seleccionan sus miembros, ni cómo debe organizarse para sesionar y tomar decisiones, ni si está atado o no a los puntos de la agenda fijados por la ley declaratoria de necesidad de reforma). La constitución, por demás, no contempla la necesidad de un referendo ratificatorio para que la constitución entre en vigor, ni contempla la necesidad de un referendo ex ante activador de la reforma.

El texto constitucional por consiguiente se pronuncia sobre algunas opciones básicas fundamentales: establece la necesidad de una convención constituyente (opción 2.b), y descarta cualquier tipo de referendo vinculante con efectos jurídicos, ni *ex ante* ni *ex post*, (eje 5). Sobre el resto de opciones básicas fundamentales la Constitución argentina permanece en silencio, dejando por consiguiente un margen muy amplio de libertad para ensayar distintas regulaciones.

En la historia argentina se instaló desde el comienzo de la vida independiente –y en períodos democráticos- la práctica de escoger a los convencionales constituyentes exclusivamente a través de **elecciones populares**. Cualquier otro método de selección o reclutamiento fue descartado. Esas elecciones fueron en ocasiones concurrentes con las elecciones intermedias a diputados y/o senadores (como en 1949), en otras lo fueron de manera no concurrente (1994). En cuanto al número de convencionales, hubo casos en que se hizo equivalente al número de diputados de la Cámara de Diputados (1949), mientras que en otros se hizo equivalente al número del total de legisladores (1994). Como sea, se trató siempre de asambleas a) muy numerosas, b) de *representantes partidarios* y, c) elegidos por el pueblo en elecciones competitivas bajo sufragio secreto.

Voy a cuestionar esta práctica, o al menos voy a mostrar que existen otras vías interesantes para articular una reforma constitucional. Como no es mi intención incurrir en un ejercicio de reflexión pura “desde el sillón” (*armchair philosophy*), voy a prestar especial atención a las experiencias innovadoras de reforma constitucional que tuvieron lugar, con distinta suerte, en Islandia (2010-2012) e Irlanda (2010-2013), en tanto que incorporaron elementos muy innovadores de participación ciudadana. Teniendo en cuenta los aciertos y desaciertos de estas experiencias, voy a explorar las distintas alternativas que ofrecería el marco de nuestra constitución para terminar por pronunciarme sobre cuál de todas creo que sería la vía de reforma más adecuada.

Así que el resto de este texto se ordena del siguiente modo: en la primera parte, enuncio brevemente los valores que, según creo, fundamentan la legitimidad de una reforma constitucional. En la segunda parte describo los procesos de Islandia e Irlanda prestando especial atención a los detalles organizativos. En la tercera parte, enuncio las distintas vías de reforma que, a la luz de estas experiencias, podría recoger la reforma constitucional argentina. Finalmente, expongo las conclusiones.

## 1. Los fundamentos de la reforma

Como punto de partida, diré que defiendo una teoría de la democracia comprometida con la **deliberación entre iguales**, que considera que el intercambio de propuestas, ideas y argumentos -con carácter previo a la toma de decisiones y en condiciones de igualdad entre las partes- es un ingrediente necesario de la legitimidad de cualquier acuerdo político, incluidos los acuerdos de reforma constitucional. Quien haya frecuentado la literatura sobre democracia deliberativa sabe que este compromiso puede traducirse en la práctica en una reforma constitucional con una impronta *más elitista* (e.g. cuando la deliberación se da sólo entre los representantes electos), o con una impronta *más radical*, que se verificaría cuando se despliega un proceso de deliberación ciudadana amplio y profundo en la esfera pública informal. Existen muchos argumentos para preferir la impronta más radical, pero aquí mencionaré sólo dos: 1) la *igualdad política* se ve reforzada cuando una persona, además de poder votar por sus representantes, tiene oportunidades de discutir propuestas y argumentos en el seno de instancias deliberativas ciudadanas que más tarde servirán de fuente consultiva para las instancias representativas decisoras, y 2) existe un *beneficio epistémico* cuando todos los sectores de la sociedad han tenido oportunidades de discutir alternativas y aportar sus propuestas y argumentos. Las evidencias empíricas, por demás, parecen indicar que existe una asociación o correlación estadística entre una fase de elaboración constitucional (*drafting*) ampliamente inclusiva -por abarcar rondas de consulta con todos los sectores sociales-, y un mejoramiento del nivel de democracia en el régimen resultante de dicha constitución (Eisenstadt, LeVan y Maboudi, 2015).

La teoría de la democracia que apoyo también tiene un compromiso con la **igual participación**, y este compromiso supone que todos los adultos que son residentes permanentes tienen derecho a participar en pie de igualdad en la **elaboración** de las normas que van a regir la vida en comunidad, *aunque dicha participación no sea estrictamente deliberativa*. No se trata de un compromiso meramente retórico. Ese compromiso considera que asegurar el derecho a *votar para elegir representantes convencionales, si bien es necesario, no es suficiente para otorgar legitimidad a la reforma*. Deberían existir canales, más allá de las elecciones a representantes, por medio de los cuales las personas puedan participar, en pie de igualdad, en el proceso de

elaboración del texto constitucional y en el proceso de toma de decisiones sobre la aprobación del texto final. Esto sienta una presunción a favor de las iniciativas ciudadanas (por medio de las cuales los ciudadanos pueden presentar propuestas con el respaldo de un número de firmas) y a favor de los referendos. Ahora bien, la teoría que defiende es también una teoría *epistémica* de la democracia participativa, y por consiguiente no otorga un cheque en blanco para cualquier clase de referendo. Al ser una teoría *epistémica*, está preocupada porque el diseño de los referendos incentive la generación autónoma de preferencias informadas y pro-sociales entre los votantes. En consecuencia, tendrá especial cuidado en cómo se regula la publicidad, cuál es el calendario de votación, cuántas cuestiones se someten a referendo, qué información reciben los votantes. Es verdad que la Constitución argentina descarta cualquier tipo de referendo como *condición de validez jurídica* del texto aprobado, pero ello no impide, en principio, la celebración de referendos meramente *consultivos*.

Como anticipé, será útil empezar reseñando brevemente dos experiencias de intentos de reforma constitucional que han incorporado elementos innovadores de deliberación y participación ciudadana: el caso de Islandia (2008) y el caso de Irlanda (2011). Los aciertos y desaciertos de estas dos ejemplos nos servirán para valorar los obstáculos fácticos y la viabilidad de las distintas alternativas plausibles de reforma constitucional.

## **2. Experiencias innovadoras de reforma constitucional: Islandia e Irlanda**

### *Islandia*

En Islandia, la crisis financiera de fines de 2008 y principios de 2009 que envió a varios bancos a la quiebra precipitó una ola de protestas sin precedentes que terminó por provocar la dimisión del gabinete. El nuevo gobierno electo (una coalición entre la Alianza Social Democrática y Los Verdes) que tomó el poder en 2009 –y que por vez primera no incluyó ni al Partido de la Independencia, de centro de derecha, ni al Partido Progresista – decidió activar un proceso innovador de reforma constitucional. Con ese fin, el Parlamento designó una comisión constitucional de siete expertos (reclutados de distintas disciplinas: arte y literatura, ciencias naturales, derecho, ciencias sociales) que tuvo la misión de organizar una asamblea nacional de 950 ciudadanos escogidos por sorteo del registro electoral<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En el año 2009 hubo una experiencia de asamblea de ciudadanos sorteados, bajo los auspicios del movimiento social “*Anthill*” y organizada por una asociación privada (el Ministerio de Ideas, un *think tank* liderado por Gudjon Mar Gudjonsson). En esa oportunidad, 1200 ciudadanos fueron sorteados del censo electoral, y 300 fueron elegidos directamente de las instituciones políticas y asociaciones más relevantes. El presupuesto fue de 217.000 dólares (provisto por el gobierno, equivalente a un ¼ del total) y el resto provisto por fundaciones privadas. Las invitaciones fueron cursadas por correo postal. Los invitados debían

La asamblea nacional<sup>2</sup>, organizada bajo el rótulo de “Inteligencia Colectiva” concluyó después de **un día de deliberación** en Noviembre de 2010 que una nueva constitución debía contener ciertas cláusulas sobre distintas materias, entre las que se incluía la reforma electoral, el control parlamentario de los bancos, derecho a la información pública y la propiedad pública de los recursos naturales, es decir, algunas las cuestiones más controvertidas de Islandia. Esta asamblea contó con un presupuesto de más de 550 mil dólares y funcionó como una especie de **conferencia de prioridades**: es decir, se trató de definir los valores y los temas más preocupantes para la sociedad islandesa, pero no de decidir entre distintas alternativas de soluciones concretas.

El comité de expertos resumió las conclusiones de la Asamblea e incorporó algunas recomendaciones, en un texto borrador de 700 páginas que sirvió más tarde de insumo para la Convención Constituyente de 25 miembros. En Octubre de ese año, el gobierno llamó a elecciones nacionales para escoger –por mayoría relativa- a los 25 miembros (de una lista de 522 candidatos ciudadanos comunes sin afiliación política). Los parlamentarios y representantes de partidos políticos quedaron excluidos por ley de cualquier participación. Serían elegidos aquellos que hubiesen tenido mayor cantidad de votos hasta completar los 25 puestos. En el caso de que no hubiese un 40% (10) de mujeres, se tomarían los nombres de las mujeres mejor posicionadas hasta completar la cuota. La composición resultante fue variada: diez mujeres y quince hombres, con profesiones y oficios diversos<sup>3</sup>. La elección fue impugnada por personas conectadas con el Partido de la Independencia (las razones fueron puramente técnicas: por incluir separadores de cartón en vez de cabinas, por no requerir la papeleta doblada al momento

---

responder aceptando en un plazo, y pasado el plazo se volvían a cursar invitaciones hasta completar 1200 invitados. La asamblea se dividió 162 grupos de 9 personas, y un conjunto de grupos en mesas temáticas deliberativas (educación, economía, derechos, familia, medioambiente, administración pública, seguridad social, entre otros), cuyo cometido era el de identificar los problemas y las propuestas más relevantes, que irían más tarde a sumarse a una especie de “mapa de orientaciones” generales. Cada grupo tenía un moderador.

<sup>2</sup> Los miembros fueron sorteados del registro electoral nacional, quedando fuera del sorteo los extranjeros residentes no naturalizados. Los sorteados se contactaron por carta y después por teléfono, y se registraron cuatro suplentes por cada sorteo para convocar en caso de ausencia. Para la preparación de la Asamblea, el Parlamento designó un comité de 3 expertos técnicos, a cargo de los detalles operativos de la misma (sorteo, staff de apoyo, convocatoria de expertos, insumos y material técnico, coordinación de mesas deliberativas). La comisión de 7 miembros estaría a cargo de los contenidos de debate y los materiales y textos constitucionales de apoyo, así como podía presentar ideas y propuestas a ser consideradas por la Asamblea. La asamblea se dividió en varios grupos de 8 miembros, cada uno con un moderador. Los moderadores fueron parte de un colectivo de 200 voluntarios reclutados por el comité técnico, y que tenían la misión de documentar las discusiones y conclusiones alcanzadas en cada grupo. A los mismos se les dio un programa con las instrucciones y el tiempo que debía insumir cada tema. Las discusiones procedían en rondas, de manera que cada participante tenía su derecho a opinar asegurado. El cometido era **identificar los tópicos más importantes e identificar propuestas alternativas**, pero no el de discutir las cuestiones de detalle más polémicas de las propuestas específicas ni pronunciarse y votar por cuál de ellas debía ser escogida. En la mañana los grupos discutieron los valores más importantes. Se les pedía a cada grupo que identifiquen valores, y después a todos los participantes que voten por los ocho valores más importantes. Los ocho que recibieron más votos fueron escogidos. A la tarde se les pidió a cada grupo que identificaran propuestas de cambio por cada uno de esos valores. El comité después clasificó las propuestas identificadas bajo la rúbrica de los ocho valores, y pidió que se formaran nuevos grupos temáticos especializados y que los mismos deliberaran sobre cada una de ellas. Al finalizar, se pidió a los participantes de los grupos temáticos que “calificaran” en términos de “importancia” y “nuevas formas positivas de pensar” cada una de las propuestas. En base a estos resultados escribieron un borrador consensuado sobre las discusiones. Después los participantes volvieron a sus grupos originales, y compartieron sus experiencias en las mesas temáticas (Fuente: Participedia).

<sup>3</sup> Dos profesores de universidad (uno economista), un abogado, un profesor de política internacional, dos matemáticos, un granjero, un periodista, tres físicos, un empresario, un pastor religioso, el director de arquitectura del Museo de Arte de Reykjavik, un maestro, un gremialista, un politólogo, un estudiante universitario, un representante de la liga de consumidores, un presentador de radio, entre otros (Landemore, 2015).

de ser depositada, por no cerrar las urnas con candado, entre otras) y fue declarada nula por parte de la Suprema Corte, una Corte formada por magistrados en su mayoría seleccionados durante el gobierno del Partido de la Independencia.

El parlamento respondió a la sentencia *designando* los 25 representantes que habían recibido más votos para el Concejo constitucional, de esta manera cambiando una asamblea electa por una *designada* por el Parlamento, una solución en principio ajustada al marco constitucional vigente (la Constitución islandesa sólo establece que las reformas a la constitución deben ser aprobadas por dos legislaturas distintas, art. 79). Los opositores (Partido de la Independencia y Partido Laborista) de allí en más pasaron a cuestionar la independencia e imparcialidad del consejo constitucional, alegando un sesgo partidista pro-gobierno en el seno del mismo. Entre los opositores de la reforma constitucional se hallaban los poderosos dueños de barcos pesqueros, que habían venido recibiendo, bajo un procedimiento discriminatorio, licencias prácticamente gratuitas del gobierno. También se hallaban muchos líderes políticos locales que, viéndose amenazados por un posible cambio del sistema electoral (que pasaría a ser de corte más proporcional), iban a perder cualquier probabilidad de ser reelegidos.

El Consejo (en el que había sólo 6 académicos) trabajó durante cuatro meses<sup>4</sup>, en estrecho contacto con el comité de expertos, en sesiones públicas (a las que podía atender cualquier persona en tanto y en cuanto hubiere espacio disponible). El consejo no tenía una agenda pre-definida, y el mapa mental de la Asamblea Nacional de sorteos contenía provisiones tan generales y diversas que *no restringieron* el menú de temas y alternativas a considerar en ningún sentido. El Consejo se dividió en tres grupos (A, B y C), cada uno con una agenda de temas específico. Los lunes y martes cada grupo trabajaba con recomendaciones de redacción en cada tópico, hasta llegar a algún consenso. El miércoles presentaban el texto consensuado a los delegados del resto de grupos, que podían aportar comentarios y objeciones. El jueves se trataban todas las recomendaciones de los temas tratados por los grupos en sesión plenaria, y las partes del texto consensuadas se colgaban en el portal de internet. A lo que seguía una etapa de comentarios y propuestas *on-line* que eran procesadas por un comité que las agregaba a la agenda del Concejo para su aceptación. Precisamente esta última etapa es la que más interés ha despertado por haber encauzado una especie de *crowdsourcing* en el que cualquiera de la multitud anónima podía presentar sus propuestas de reforma. Durante ese proceso, el Consejo colgó 12 versiones del borrador de la constitución (siendo la primera versión la estructura o los títulos que debería incorporar el texto), y recibió 3600 comentarios de un total de 360 recomendaciones del público. Esta especie de *crowdsourcing* para la elaboración del texto constitucional, se diferenció, no obstante, de la producción común descentralizada, al estilo *Wikipedia*, en tanto que aquí el ente

---

<sup>4</sup> Recibieron un salario equivalente al de un diputado (3900 dólares por mes), y tuvieron un staff técnico de 15 asesores. La mayoría de ellos se pidieron un sabático o tuvieron licencia de sus trabajos.

retiene todos los poderes finales de formulación, y la multitud sólo aporta ideas y sugerencias.

El Consejo terminó aprobando un documento por unanimidad que consagraba un sistema parlamentario (actualmente es semi-presidencialista) con un Parlamento muy poderoso (especialmente en materia de control de la administración pública) y un Presidente elegido directamente por el pueblo pero sin competencias constitucionales (sólo investido de un poder de veto a las leyes que sería dirimido finalmente por un referéndum), y nuevos mecanismos de democracia directa (iniciativa popular ciudadana y referéndum abrogativo de las leyes, con el 10% de las firmas).

El texto fue sometido a referéndum **consultivo** a finales de 2012 (la Constitución no se pronuncia sobre la posibilidad de convocar un referéndum), con una pregunta general en la que se pedía la aprobación de “todo” el documento, y cinco preguntas específicas<sup>5</sup>. La participación electoral fue del 49%. Un 73% del electorado efectivo declaró su respaldo al documento y no menos del 58% a las cláusulas individuales específicas (como la propiedad nacional de los recursos naturales –donde un 84% se mostró a favor- y el principio de proporcionalidad del sistema electoral –un 67%). Después del referéndum, el Parlamento aprobó, en voto público, el texto por mayoría (35 votos a favor, 15 en contra, y 13 abstenciones, de un total de 63 miembros).

La constitución, para ser aprobada y entrar en vigor, requiere sin embargo de la aprobación de una nueva legislatura electa. Desde su aprobación, el documento fue severamente cuestionado por los sectores más oligárquicos de la sociedad, en general asociados en torno a los buques pesqueros que disfrutaban de un proceso discriminatorio de otorgamiento de licencias. Algunos académicos se unieron a este proceso de difamación impugnando en medios de comunicación masivos la legitimidad del Consejo (su carácter “designado”). La elección de abril 2013 trajo una coalición de gobierno formada por el Partido de la Independencia y los Progresistas, los dos partidos tradicionales de Islandia y opositores a la reforma, que congelaron el tratamiento en el Parlamento del texto constitucional.

Del proceso de reforma islandés son tres los puntos a destacar. En primer lugar, el proceso de reforma **se ciñó** a la constitución pero incorporó elementos novedosos no previstos en ella: la convocatoria de una asamblea de sorteados, la elección de una especie de convención constituyente pequeña, un proceso de *crowdsourcing* digital y un

---

<sup>5</sup> En una primera 1) se preguntaba si querían que los recursos naturales que no son de propiedad privada sean declarados de propiedad pública, la segunda 2) si deseaban que la constitución establezca una iglesia oficial, la tercera 3) si aprobaban que la constitución permita la elección de candidaturas independientes, la cuarta 4) si querían que los votos individuales se traduzcan proporcionalmente en escaños, con independencia de la región o departamento del votante, y en la última se preguntaba si estaban de acuerdo en que la constitución habilite la práctica de los referéndums. Todas fueron aprobadas, la cuestión que tuvo aprobación más amplia fue la 1) con un 84% y la menor fue la 2) con un 58%.



referéndum consultivo. En segundo lugar, el modelo islandés rompió con la idea –de corte elitista- de que en la etapa de elaboración del texto constitucional lo ideal es tener una asamblea no muy numerosa de expertos que sesione a puertas cerradas y en la que se vote en secreto (Elster, 2012), para mostrar cómo es posible adoptar un enfoque público, transparente y participativo. En tercer lugar, el proceso islandés muestra por el momento los peligros de excluir deliberadamente a los partidos en el proceso de reforma.

### *Irlanda*

La constitución de Irlanda data de 1937, y establece que sólo puede ser enmendada con aprobación de las dos cámaras del Parlamento y aprobada en referéndum por mayoría de votos (art. 46 C.P), sin importar el número de votantes efectivos. La última enmienda fue aprobada en 1996. La crisis bancaria de 2009 y 2010 que afectó gravemente a Irlanda precipitó una campaña electoral en la que la mayoría de partidos planteó reformas constitucionales. Fine Gael incluso propuso, en su programa electoral, una asamblea de ciudadanos como modelo de reforma constitucional. Tras las elecciones, se formó una coalición entre Fine Gael (democristiano) y el Partido Laborista. Unos meses después de las elecciones, un grupo de académicos promovió una asamblea de ciudadanos sorteados (*We the Citizens*) en la que se reunió a 100 personas a deliberar sobre distintas políticas públicas específicas, tras lo cual se publicó un informe elogiando los resultados. Este experimento sirvió de base para que en junio de 2012 ambas cámaras del Parlamento aprobaran una resolución en la que se autorizaba la creación de una Convención Constituyente, que iría a reunirse durante el curso de un año al menos **ocho sábados**. Sin embargo, y a diferencia de la Asamblea Nacional de Islandia, aquí se propuso una convención mixta, formada por ciudadanos sorteados y por representantes de partidos políticos (designados). A diferencia de la Asamblea Nacional de Islandia, la convención tendría la misión de “redactar” las reformas puntuales al texto constitucional, en vez de proponer ideas y valores.

La convención constituyente estaría formada por 66 ciudadanos elegidos por azar, y por 33 representantes de partidos políticos, ***designados por éstos***. Para la selección de los ciudadanos, se encomendó la tarea de una compañía de encuestas, que utilizó el registro electoral para llevar a cabo la selección<sup>6</sup>. No formaron parte del sorteo ni los extranjeros naturalizados, ni los irlandeses residentes en el exterior, ninguno de los cuales figura en el registro electoral. Es importante precisar qué significa *representativa* en este contexto. Si tenemos en cuenta que la población de Irlanda es de 4.500.000 habitantes, con una población adulta de aproximadamente de 3.000.000, entonces una muestra de 66 ciudadanos supone un margen de error aproximadamente del 10,2% y un nivel de

---

<sup>6</sup> También se seleccionaron 66 ciudadanos suplentes, para ejercer de sustitutos en caso de que algunos ciudadanos falten o abandonen la función que han aceptado.

confianza de la muestra del 90%. Esto quiere decir, por ejemplo, que si la asamblea llega a una conclusión con el 60% de los votos, entonces cabría inferir que *en realidad la población total llegaría a esa conclusión entre el 50% y el 70%*. Por su parte, un nivel de confianza del 90% significa que si seleccionáramos 100 muestras consecutivas, el 90% de las veces una mayoría de 60 votantes llegaría a esa conclusión. El número 66, según parece, es una cifra interesante en tanto que hace un balance adecuado entre el reclamo de una deliberación adecuada (que siempre tiene un límite natural en la escala) y el reclamo de una mayor representatividad descriptiva. Aumentar la representatividad descriptiva (por ejemplo, con un margen de error del 5% y un nivel de confianza del 95%) supondría instrumentar una asamblea de 385 ciudadanos, lo que aumentaría el costo y volvería extremadamente compleja e ingobernable la deliberación. Es interesante mostrar, en este punto, que mientras la Asamblea Nacional Islandesa de 950 ciudadanos, si bien con credenciales de representatividad intachables, trabajó sólo un día (!) y gastó medio millón de euros, la convención constituyente gastó el doble pero trabajo durante un año seguido.

Como dije, el resto de la composición de la convención fue cubierto con 33 delegados de partidos políticos, cuatro de ellos representando a los partidos de Irlanda del Norte (en realidad se invitó a seis partidos de Irlanda a participar, pero dos de ellos declinaron). Los 29 escaños se repartieron en forma proporcional a la distribución de escaños total en ambas cámaras. Finalmente, el presidente de la Convención fue nombrado por el gobierno en consulta con los partidos de la oposición.

La reunión inaugural fue el 1 de diciembre, en el Castillo de Dublin, y las sesiones empezaron en el año 2013. Fue administrada por un equipo pequeño de funcionarios públicos contratados por el término de un año. Se le adjudicó un presupuesto de 216 mil euros para las sesiones preparatorias del año 2012, y de 824 mil euros para el año 2013<sup>7</sup>. En la convocatoria de la convención se establecieron ocho temas, sobre los cuales la Convención debía expedirse proponiendo enmiendas. La convención tenía la obligación de tratar esos temas fijados, **y sólo después podía hacer otras recomendaciones de reforma no contempladas en el temario**. Los temas fijados fueron muy específicos:

1. Reducir el tiempo del mandato del presidente a 5 años para alinearlos con las elecciones Europeas;
2. Reducir la edad de votación a 17 años;
3. Revisar el sistema electoral de la Cámara Baja (Dáil Éireann),

---

<sup>7</sup>Informe del Parlamento Irlandés, 2013:

<http://www.audgen.gov.ie/documents/annualreports/2013/appacc/en/AppAccs2013.pdf#page=39>.

4. Otorgarle a los irlandeses en el exterior el derecho a votar por las elecciones presidenciales;
5. Matrimonio del mismo sexo;
6. Revisar la cláusula del papel de la mujer en el hogar y promover una mayor participación de la misma en la vida pública
7. Incrementar la participación de la mujer en la política
8. Remover el delito de blasfemia en la Constitución
9. Después de completar los puntos fijados, la convención podía hacer otras recomendaciones de reforma.

Existió una plataforma on-line (<https://www.constitution.ie/Default.aspx>) que permitió a los usuarios introducir propuestas para la discusión con antelación a cada reunión. Según parece, y a diferencia de Islandia, el uso de esta herramienta fue más bien escaso (véase Honohan, 2015). Una explicación plausible es que los temas ya estaban prefijados de antemano, y no existía la posibilidad de agregar asuntos no contemplados en la agenda de ese día. Por eso, aunque la herramienta digital existió, el proceso irlandés de reforma constitucional no experimentó la misma dinámica de *crowdsourcing* del proceso islandés. Asimismo, y a diferencia del consejo constitucional islandés, aquí las sesiones plenarias, además de públicas, se transmitieron *on line* por *video-stream*.

La convención se congregó en sesiones plenarias todos los sábados, durante el curso de un año. La lógica de intervención era la siguiente: antes de cada sesión, se circulaban artículos de expertos (en pro y en contra) sobre cada tema. Al empezar la sesión se pasaba a la presentación de expertos, de uno y otro lado. Luego se dividía la asamblea en pequeños grupos deliberativos de 7 u 8 personas, cuidando de que en cada uno de ellos hubiera defensores y detractores de la medida, contando cada grupo con un moderador y un secretario que tomaba nota. Los expertos quedaban disponibles para evacuar dudas o preguntas. Luego se pasaba a una fase de presentación formal en el plenario de las distintas posiciones. Los domingos a la mañana los miembros consideraban otra vez los argumentos expuestos el día anterior y votaban (por mayoría de miembros presentes) a favor de las propuestas que se habían planteado, aplicándose normalmente el voto por sí o por no frente a cada propuesta. En caso de empate, el presidente ejercía un voto de desempate. El gobierno (a través del ministerio competente) debía *responder en cuatro meses a las recomendaciones de la Convención*. Si aceptaba una recomendación, debía propiciar un referéndum para enmendar la constitución.

Se trataron 9 temas en 9 semanas, y la última se dejó para “otros temas”. La convención empezó en enero de 2013 y terminó su último informe en marzo de 2014. Produjo **38 recomendaciones de reforma**, de las cuales 18 exigen enmiendas constitucionales y

por lo tanto un referéndum. Sin embargo, por el momento el gobierno solo convocó tres referéndums: cambiar la duración del mandato del Presidente (fue rechazado), cambiar la edad para ser candidato (rechazado), y el matrimonio homosexual (**aprobado**). El resto de recomendaciones (cambiar el lenguaje sexista, la remoción de la blasfemia, los cambios en el sistema electoral y en el gabinete, la reforma de la Cámara Baja, la reducción de la edad a 16, y la promoción de la igualdad de género) quedaron congeladas, y están a la espera de un referéndum.

La mayoría de los observadores parecen estar de acuerdo en que los miembros mostraron un entusiasmo genuino con la información y las propuestas presentadas, y tomaron su tarea con responsabilidad. También parece haber un cierto acuerdo en que los políticos *no dominaron las deliberaciones* ni impusieron siempre su criterio. Existieron no obstante algunos problemas. Idealmente, la fase de aprendizaje fue deficitaria. A diferencia del Consejo Constitucional Islandés, que se dividió de antemano en grupos con misiones específicas, aquí todos los miembros trataron todos y cada uno de los temas, y contaron con un solo día para tomar nota de las cuestiones en juego y de las propuestas en juego. Hubiera sido más fértil que la fase de discusión entre expertos y ciudadanos comunes fuera más larga, y que hubiera habido más oportunidades para el intercambio de opiniones. Por demás, las propuestas sobre las que votaron los miembros no proveyeron siempre alternativas claras ni estuvieron adecuadamente ordenadas. En aquellas oportunidades en las que hubo más de dos propuestas, el criterio para decidir fue el de la mayoría relativa, pero es dudoso que este método sea el mejor<sup>8</sup>.

La razón de por qué se involucró a los políticos estuvo en parte influenciada por la experiencia de Islandia. En Islandia, el texto constitucional aprobado en referéndum aún no ha entrado en vigor porque los partidos políticos, que no participaron directamente en su redacción, lo ven con suma desconfianza. En Irlanda se intentó sortear este problema involucrando a los partidos desde el principio. Pero los resultados son ambiguos. Algunos autores sostienen que la asamblea fue un éxito, y que el éxito se debió a que los políticos que participaron de la asamblea después se convirtieron en los promotores del cambio social en el seno del Parlamento, al tiempo que la participación de los ciudadanos sorteados permitió quitarle hierro partidista a los temas tratados (Suiter, Farrell, Harris, O'Malley, 2014). Otros, en cambio, son más escépticos, y consideran que de los tres referéndums convocados (de 18 recomendaciones de reforma), dos son puramente cosméticos (edad de elegibilidad y tiempo de mandato) y uno (el matrimonio homosexual) se habría convocado de cualquier manera. Los magros

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, cuando la Convención trató el tema de la reforma electoral, se propusieron tres alternativas de votación: un sistema mixto como el alemán (con distritos uninominales y distritos plurinominales con listas partidarias), el actual sistema de voto único transferible (donde los votantes pueden ordenar los candidatos de su distrito y los escaños se reparten bajo el método Hare), y el sistema británico de distritos uninominales "*first past the post*". La convención se pronunció en un 69% por el primero, en un 29% por el segundo, y sólo un 3% votó por el tercero (thejournal.ie; <http://www.thejournal.ie/overhaul-dail-elections-915903-May2013/>).

resultados muestran, en cambio, que a los ciudadanos se les ha hecho perder el tiempo (O'Toole, 2015), y que la intención era diluir la voluntad de cambio.

### **3. Una nueva reforma constitucional en Argentina**

Corresponde ahora detenerse a repensar la reforma constitucional argentina a la luz de estas dos experiencias. El caso de Islandia es el de una conferencia de prioridades (asamblea de sorteados), seguido de una convención constituyente electa pequeña (25 miembros no partisanos), seguido de un referéndum consultivo y una posterior aprobación de la Legislatura actuante (y a la espera de la aprobación de una Legislatura posterior). Este modelo es parcialmente reproducible en Argentina, en tanto que la ley de declaratoria de necesidad de la reforma podría convocar una asamblea de ciudadanos sorteados (en la forma de conferencia de prioridades), y posteriormente convocar una convención constituyente de representantes electos, los cuales podrían decidir, si así lo estiman pertinente, someter a referéndum el texto constitucional que hubieren aprobado por mayoría.

El caso de Irlanda, en cambio, fue el de una asamblea mixta (ciudadanos sorteados y representantes de partidos políticos) que formuló enmiendas puntuales al texto constitucional que fueron puestas a consideración del gobierno para que éste decida eventualmente en cada caso, y sin plazo alguno, un posterior referéndum vinculante. Parece claro que este modelo también sólo puede ser parcialmente reproducido en Argentina, tan pronto como los referéndums vinculantes no están contemplados en el texto constitucional. Sí sería posible una convención constituyente formada por ciudadanos sorteados y por representantes partidarios, pero sucede que en el contexto argentino lo que ésta decida por votación tendría carácter vinculante, sin necesidad de referéndum alguno para su entrada en vigor.

Dicho esto, quiero hacer algunas consideraciones generales previas, antes de abordar lo que creo que sería un marco procesal adecuado para Argentina. En primer lugar, creo que los partidos políticos tienen que estar involucrados desde el principio en la empresa. Excluirlos del proceso de reforma, como sucedió en Islandia (donde se prohibió la afiliación partidista para ser miembro del Consejo) puede ser la mejor manera de sabotear la iniciativa, aunque venga insuflada con las mejores intenciones. En segundo lugar, creo que la última palabra debe estar en manos de los representantes *elegidos* por el pueblo (y si se pudiera en el pueblo directamente bajo la forma de un referéndum ratificatorio), por razones que ahora sería largo de explicar<sup>9</sup>, pero que justifican la

---

<sup>9</sup> Es decir, no creo que una reforma constitucional pueda ser decidida, en última instancia, con carácter vinculante, por ciudadanos sorteados, por más representatividad descriptiva que éstos puedan alegar.

preeminencia moral de la elección frente al sorteo. Dicho sea de paso, en ninguno de los dos países, ni en Irlanda ni en Islandia, los ciudadanos sorteados tuvieron preeminencia por sobre los representantes electos. En Irlanda, si bien la convención constituyente estuvo compuesta por una mayoría de ciudadanos sorteados, la última palabra la tienen los ciudadanos en referéndum, y ello si sólo el gobierno electo se decide a convocarlo. En Islandia, la última palabra la tiene la mayoría del Parlamento, que aún no se pronunció. Dado que en Argentina no está disponible ni el referéndum vinculante ni la aprobación final del Congreso, entiendo que la potestad final a una convención constituyente de representantes electos creo que sería la opción adecuada.

Con lo cual creo que en Argentina el proceso de reforma debería incorporar una asamblea de sorteados, que funcione como una especie de “generador de ideas y propuestas”, y una convención constituyente de representantes electos, de mediana escala y que trabaje con un formato parecido al del Consejo Constitucional Islandés. Pero tampoco deberían descartarse los referéndums consultivos. Según creo, un diseño inteligente del proceso de reforma constitucional debería ser consciente de las patologías de la deliberación de grupos (Sunstein y Heise, 2008) y debería ir precavido de remedios apropiados para evitarlas o atemperarlas. Aquí no tengo espacio para abordar estas patologías en su profundidad, pero diré que son importantes dos cautelas:

En primer lugar, es crucial que tanto en la asamblea de sorteados como en la convención constituyente exista una *división de trabajo especializada*, prefijada con arreglo a las competencias enunciadas “*a priori*” por cada persona. La razón es que se ha demostrado que la atribución de funciones específicas atempera el sesgo del “conocimiento compartido” (*shared knowledge*) y permite la revelación de información privada de una manera más eficiente (Stasser, Stewart y Wittembaum, 1995), al mismo tiempo que reduce el oportunismo epistémico.

La otra cautela consiste en introducir la técnica del “abogado del diablo”, según la cual una persona o un grupo de personas formula siempre objeciones a las propuestas o argumentos, con independencia de que crea sinceramente en ellas. Se ha demostrado, en ese sentido, que el disenso “abre” la mente: la gente busca información, considera más opciones y alternativas más creativas, además de liberar a las personas de sus inhibiciones y propiciar la revelación de creencias sinceras o basadas en información privada (Nemeth, 1995, Nemeth 2002, Nemeth y Nemeth-Brown, 2002, Nemeth 2009). El riesgo del disenso entre partes, sobre todo cuando el tono de la comunicación es agresivo o ríspido, estriba en la posibilidad de interrumpir el diálogo constructivo. Se ha mostrado en ese sentido que la institución del “abogado del diablo” aunque propicia una mejor consideración de nuevos argumentos y alternativas con respecto a los grupos que no tienen disidentes en su seno, rinden peor que los grupos con disidentes *auténticos* (Nemeth, Brown y Roger, 2001). Sin embargo, esto no es un problema para una

asamblea constituyente, en la que cabe esperar que impere la disidencia auténtica entre partidos. La institución del abogado del diablo (en la forma de grupos ciudadanos “disidentes”) solamente introduce un vector más para propiciar la revelación de información privada, promover la creatividad y reducir las cascadas informativas (McBride, 2015).

Bajo estos supuestos, una propuesta a considerar sería la siguiente:

*Ido Paso. Asamblea de sorteados e iniciativas populares.*

El primer paso se inicia con la ley de declaratoria de necesidad de reforma, con dos tercios de los miembros de cada cámara. Según creo, esa ley de necesidad de reforma debe ordenar la realización de una asamblea de ciudadanos sorteados cuya misión sea la de discutir los puntos de la agenda y las propuestas más relevantes que deberán ser tratadas por una futura convención constituyente. Es importante evitar que la asamblea de sorteados sea muy numerosa (lo que la volvería muy costosa, además de breve, como sucedió en Islandia), y debería contener en su seno a un comité de representantes de partidos políticos, que en cada tema podría plantear alternativas y exponer su visión al respecto. Un número de 100 ciudadanos sorteados, en una muestra segmentada por género, provincias, e identidad étnica (una cuota proporcional destinada a miembros de pueblos originarios), podría ser adecuado. Sería ideal poder trabajar los fines de semana, pero las grandes distancias volverían muy costoso los traslados, con lo cual lo ideal es trabajar en tres semanas intensivas, separadas entre sí, cada una de las cuales esté dedicada a un grupo de temas distintos. Los viáticos de cada miembro deberían estar cubiertos, y se les pagará el equivalente en días al sueldo neto de un diputado en quince días hábiles.

Teóricamente, el trabajo de la asamblea debería estar dividido en tres etapas en cada semana. Antes de cada semana, se deben circular artículos especializados y resúmenes de los mismos sobre los temas a abordar. La idea es que cada una de las semanas haya tres ejes temáticos, en un total de 9. El lunes a la mañana se escuchará la opinión de expertos sobre cada eje temático, que pronunciarán argumentos en pro y en contra. Lo ideal es que se escuche a 6 expertos, en dos tandas de 3 y 3. El lunes a la tarde se dividirá la asamblea en tres grupos generales (de 30 cada uno), cada uno de los cuales formarán subgrupos de 10<sup>10</sup>, con un moderador por subgrupo. Habrá un subgrupo de 10 restantes que se dedicará sólo a leer artículos y resúmenes especializados sobre los tres temas (este grupo “lector” ejercerá de *abogado del diablo* y tendrá la misión de hacer preguntas complicadas en la fase de exposición oral de los grupos). Los expertos deben quedar disponibles para la consulta de todos los subgrupos. A los 9 subgrupos

---

<sup>10</sup> La selección de los grupos será *no aleatoria*, y el comité organizador tendrá en cuenta el perfil profesional y sociológico de los miembros a la hora de asignar los temas, de cara a aprovechar el conocimiento que ya poseen del mejor modo posible.

especializados de cada grupo general se le asignará una *tarea específica distintiva*, que será decidida de antemano por el comité organizador (por ejemplo, un eje temático podría ser la forma de gobierno, y los subgrupos deberían leer y discutir aspectos específicos de este eje: uno podría abordar el tema más general de las formas de gobierno y sus efectos, otro la regulación de los poderes de emergencia y las relaciones con legislativo, y otro el tema de la coordinación interministerial y relaciones con las provincias)<sup>11</sup>.

El martes a la mañana habrá presentaciones orales de expertos (6 expertos, en rondas de 3 y 3) pero segmentadas, dirigidas específicamente a los 3 grupos generales de cada eje temático (para lo cual los tres grandes grupos tendrán que estar en tres salones de exposiciones distintos), mientras que el grupo que ejerce de abogado del diablo tiene que dividirse en tres para asistir a las reuniones y tomar nota de las mismas. Antes del inicio de las presentaciones de expertos, los moderadores de cada subgrupo asignarán a distintos miembros la tarea de tomar nota de presentaciones específicas, con el fin de exponer un resumen oral la tarde del martes en el seno de cada subgrupo. A la tarde del martes se vuelven a reunir los grupos y en las primeras dos horas se escucharán los resúmenes orales de las presentaciones, tras lo cual se volverán a concentrar en el tema específico del grupo, pudiendo consultar a los expertos que quedarán disponibles. Las otras dos horas el moderador presentará diferentes propuestas de regulación del tema específico, y asignará a los miembros la tarea de formular una propuesta de regulación común por cada subgrupo, con una justificación común. En caso de no haber consenso, el subgrupo podrá formular dos formas de regulación distintas, con sus respectivas justificaciones. De más está decir que el subgrupo puede decidir mantener la redacción actual del texto constitucional vigente.

El miércoles a la mañana se dedicará a cerrar la formulación de las propuestas. Cada subgrupo nombrará un vocero, que deberá hacer una presentación oral de su propuesta en el plenario. En tarde del miércoles empezarán las presentaciones orales, a razón de media hora por presentación. Después de cada presentación, el grupo *abogado del diablo* tiene la misión de hacer preguntas y formular objeciones, que deberán ser respondidas en lo posible por el vocero. Después de cada presentación y de las respuestas a las objeciones, toda la asamblea debe emitir una calificación a la misma<sup>12</sup>. La mañana y la tarde del jueves se dedicará a esto. El viernes se hará una presentación de los resultados, por parte del comité organizador, y se buscará identificar inconsistencias grupales (entre los subgrupos formuladores de la propuesta y la asamblea general) e inconsistencias temáticas (por ejemplo, entre la forma de calificar distintos temas que tienen una intrincada dependencia), tras lo cual se volverá a calificar todas las propuestas. Finalmente, se expondrán los resultados, y las propuestas que hayan recibido calificaciones finales de aceptables o grados superiores, por parte del

---

<sup>11</sup> El comité organizador podrá crear subgrupos de 5 si la especialización de los temas tratados así lo justifica.

<sup>12</sup> Los parámetros podrían ser las siete categorías graduales propuestas por Balinski y Laraki (2011): absolutamente malo, muy pobre, pobre, aceptable, bueno, muy bueno, excelente.



votante mediano, pasarán a formar parte del menú de propuestas a ser consideradas por una futura convención constituyente. La sesión termina con una votación por medio de la cual se deberá escoger a tres de los voceros que habrán de participar en una futura convención constituyente, uno por cada grupo general<sup>13</sup>. Como son tres semanas, y en cada una se tratan tres temas generales, habrá 9 representantes en la futura convención constituyente.

Finalizada la asamblea de sorteados, el comité organizador de la asamblea tendrá un plazo para elaborar un resumen de los resultados, el que incluirá un conjunto de propuestas de reforma que deberán ser consideradas por la convención constituyente. Dicho informe servirá de fuente de insumo para la convención constituyente.

### *Iniciativas populares*

Habrá también un plazo de seis meses (que idealmente debería empezar con la primera semana de la asamblea de sorteados y durar hasta el último día de la última semana en que termina su mandato) en el que la ciudadanía puede recoger firmas para hacer presentaciones de reforma a la constitución puntuales. Debería existir un umbral sensato, como el 1% de los votantes con derecho a voto, para hacer una presentación formal, y ninguna provincia debería aportar más del 30% de las firmas reunidas. Las propuestas que reúnan las firmas requeridas pasarán a ser consideradas por la Convención constituyente, después de la convalidación del organismo electoral.

### *2do Paso. Convención constituyente.*

La convención constituyente, según creo, debe estar conformada por candidatos de partidos políticos elegidos en elecciones populares convocadas de manera “no concurrente” con las elecciones a Presidente. Un número interesante es el de 75 miembros, 28 de ellos correspondiendo a uno por provincia, y otros 38 asignados de manera proporcional según la población de cada provincia<sup>14</sup>. Otros nueve escaños serían asignados a los ciudadanos que hayan sido previamente elegidos por la Asamblea de ciudadanos sorteados (a razón de 3 por cada semana), ciudadanos que tendrán voz y voto en la convención constituyente.

La convención constituyente se dividirá en 9 ejes temáticos correspondientes a tres áreas (e.g. parte orgánica y nuevas formas de participación ciudadana, derechos

---

<sup>13</sup> Podría utilizarse un sistema de voto aprobatorio, por medio del cual cada miembro de la asamblea debe indicar tres nombres en una papeleta—uno por cada grupo- y los tres que tengan más votos aprobatorios serán nombrados).

<sup>14</sup> Si utilizamos el sistema D’hont, el conjunto de la población de cada provincia se divide por 1, por 2, por 3, y así hasta 38. Luego se asignan los escaños a las provincias empezando por el divisor mayor en vía descendente.

humanos, sistema judicial y legal), a razón de 7 miembros por grupo. Habrá tres coordinadores generales que formarán parte del comité organizador y que se encargarán de coordinar la buena marcha y la coherencia de las tres áreas generales. Estos tres coordinadores generales tendrán voz pero no voto en cada uno de los grupos correspondientes a su área respectiva, salvo que en cada grupo exista un empate, con lo cual podrá ejercer un voto de desempate.

El grupo de 9 ciudadanos ejercerá de *abogado del diablo*, y se distribuirá a razón de uno por grupo y ejercerá de testigo contralor del desempeño de los grupos, teniendo voz y voto en los grupos. Habrá un portal en internet donde los grupos vayan presentando borradores de las propuestas en el área respectiva, y cualquier persona pueda formular comentarios a las mismas, que serán filtradas por el representante de los ciudadanos y presentadas en su debido momento al grupo para su consideración.

La convención constituyente podría durar 4 meses corridos. Los integrantes recibirán un salario equivalente al de un diputado. Podrán formar parte de la misma los diputados y senadores, para lo cual tendrán que pedir el permiso correspondiente *sin goce de haberes*. Estará dividida en tres etapas, en una primera (dos meses) se trabajará en los grupos respectivos y se convocará a expertos sobre el tema. En la segunda etapa (un mes) se formularán distintas propuestas de reforma y se expondrán en el plenario, en el que el grupo de ciudadanos deberá ejercer de abogado del diablo. Las sesiones plenarias serán públicas y se transmitirán por *video-stream*. En la tercera etapa (un mes), se pasará a discutir en el plenario cada una de las propuestas, y se votará en particular (por mayoría de votos de los miembros) y de manera escalonada, para pasar finalmente a votar por el texto final. Sería ideal que la propia convención decidiera por mayoría someter la entrada en vigor del texto a la decisión final del pueblo, en un referéndum ratificatorio. Aunque la constitución no establece la obligatoriedad de dicho referéndum, la propia convención puede decidir llevar a cabo un referéndum consultivo del texto finalmente aprobado.

## **Conclusiones**

Si partimos de una concepción robusta de la democracia epistémica, que considera que la participación y la deliberación ciudadana en pie de igualdad es un componente necesario para la legitimidad de un acuerdo político, entonces las reformas constitucionales basadas exclusivamente en la elección popular de representantes partidarios y en la deliberación exclusiva entre representantes ostentan un *serio* déficit de legitimidad. En este texto he descrito las experiencias innovadoras de reforma constitucional encauzadas por Islandia (2009-2012) e Irlanda (2013), las cuales

muestran caminos sobre cómo podría involucrarse de manera inteligente a la ciudadanía en la elaboración y aprobación del texto constitucional. En base a estas experiencias, he intentado articular una propuesta de reforma constitucional para la Argentina, que se ajusta a la constitución vigente pero que plantea componentes novedosos de deliberación y participación ciudadana.

Jon Elster (2012) ha dicho que el modelo ideal de convención debe ser en la forma de “reloj de arena”: ampliamente consultivo en la introducción de propuestas, asignado a un grupo selecto de expertos que elabora el texto de manera secreta (al margen de las pasiones y arrebatos populares), y ampliamente ratificado en referéndum. Los procesos de Islandia e Irlanda muestran que otras modalidades en la fase de elaboración son posibles, más inclusivas y transparentes, que ensanchan el embudo del reloj de arena. Sin embargo, la eficacia de estas modalidades todavía es un interrogante a despejar, porque los resultados por el momento son magros o parciales. El proceso que aquí formulé intentó tomar lo mejor de las experiencias de Islandia e Irlanda ajustándolo al marco jurídico argentino y con miras a evitar los obstáculos que han llevado a estas experiencias a un parcial fracaso.

## Bibliografía consultada

Balinski, M. y Laraki, R. 2010. *Majority Judgment: Measuring, Ranking, and Electing*, MIT Press

Brett, W. 2016. How to do a Constitutional Convention in the UK. Electoral Reform Society.

Disponible en internet:

<http://www.electoralreform.org.uk/sites/default/files/How%20to%20do%20a%20Convention%20Mar%202016.pdf>

Eisenstadt, T., LeVan, C., Maboudi, T. 2015. When Talk Trumps Text: The Democratizing Effects of Deliberation during Constitution-Making, 1974–2011. *American Political Science Review* / Volume 109 / Issue 03 / August 2015, pp 592-612

Elster, Jon. 2012. The optimal design of a constituent assembly. Pp. 148–72 in H. Landemore and J. Elster (eds), *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms*. Cambridge: Cambridge University Press.

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*, 2013, Vol. 28, No. 1, 99–113

Fintan O'Toole: 2015. How hopes raised by the Constitutional Convention were dashed. *The Irish Times*, Tue, Mar 3, 2015. <http://www.irishtimes.com/opinion/fintan-o-toole-how-hopes-raised-by-the-constitutional-convention-were-dashed-1.2123435>

Honohan, I. 2014. What can the UK learn from the Irish constitutional convention? *Open Democracy*, 8 octubre 2014, Disponible en internet:

<https://www.opendemocracy.net/ourkingdom/iseult-honohan/what-can-uk-learn-from-irish-constitutional-convention>

Landemore, H. 2014. Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment. *The Journal of Political Philosophy*, [Volume 23, Issue 2](#), pages 166–191, June 2015

McBride, E. 2015. Every Team Needs a Devil's Advocate. En Lee (Ed.) 2015. *Driving Innovation and Ideas*. Stanford Business Series, Stanford University Press. Disponible en internet: <https://es.scribd.com/doc/303965270/Driving-innovation-and-ideas>

Negretto, G. 2015. Los procesos constituyentes en América Latina: una visión comparada.

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

Nemeth, C. (1995). Dissent as driving cognition, attitudes and judgments. *Social Cognition*, 13, 273-291.

Nemeth, C., Rogers, J., & Brown, K. (2001). "Devil's advocate vs. authentic dissent: Stimulating quantity and quality." *European Journal of Social Psychology*, 31,707-720.

Nemeth, C.J. (2002) Minority dissent and its "hidden" benefits. *New Review of Social Psychology*, 2, 21-28.

Nemeth, C.J. and Nemeth-Brown, B.(2003) Better than Individuals? The potential benefits of dissent and diversity for group creativity (2001). In P. Paulus and B. Nijstad (eds) *Group Creativity*. Oxford: Oxford University Press.

Nemeth, C.J. (2009) Minority Influence Theory. In P. Van Lange, A. Kruglanski and T. Higgins (eds) *Handbook of Theories in Social Psychology*. New York: Sage. In press.

*Participedia*. Consulta: The Irish Constitutional Convention (2012), Icelandic National Forum 2010, Icelandic National Assembly (2009), Icelandic Constitutional Council (2011). Disponible en [www.participedia.net](http://www.participedia.net)

Renwick, A. 2014. How to design a constitutional convention for the UK? *Open Democracy*, 22 Septiembre 2014, disponible en internet:

<https://www.opendemocracy.net/ourkingdom/alan-renwick/how-to-design-constitutional-convention-for-uk>

Renwick, A. 2014a. After the Referendum. Option for a Constitutional Convention. The Constitution Society, disponible en internet: [http://www.consoc.org.uk/wp-content/uploads/2014/05/J1847\\_Constitution\\_Society\\_Report\\_Cover\\_WEB.pdf](http://www.consoc.org.uk/wp-content/uploads/2014/05/J1847_Constitution_Society_Report_Cover_WEB.pdf)

Stasser G., Stewart D. D., y Wittenbaum G. M. 1995. Expert roles and information exchange

during discussion: The importance of knowing who knows what. *Journal of Experimental*

*Social Psychology*, 31, pp. 31–244.

Suiter, J. Farrell, D. Harris, C., O'Malley, E. 2014. People with Politicians: Innovations in Deliberative Democracy. Paper presented at ECPR General Conference, University of Glasgow, 3-6 Septiembre 2014.

Sunstein, Cass, y Heise, D. 2008. Four Failures of Deliberating Groups. *Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper N° 215*.