

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE CONSTITUCIONES PREPARADA POR UN CONSTITUTIONMAKER

Consultas Públicas

Las consultas públicas se realizan como parte del proceso constitucional para buscar activamente los aportes de la ciudadanía y de grupos organizados sobre el contenido constitucional y el proceso de elaboración de la constitución. En un proceso participativo, las [comunicaciones](#) del órgano elaborador de la constitución (OEC) acerca de sus actividades, [la educación cívica](#) y las consultas públicas son tareas interdependientes. Estos mecanismos participativos tienen el potencial de ayudar a los OEC a desarrollar mecanismos de retroalimentación bidireccional, para darle la debida consideración a los aportes informados de los ciudadanos y para permitirle a éstos comprender las decisiones reflejadas en la constitución nueva o revisada.

Este documento aborda los siguientes temas:

1. Objetivos de la consulta pública
2. Consejos prácticos y riesgos a mitigar
3. Marco(s) legal(es) para el proceso de consulta pública
4. Personas a consultar
5. Cuándo deben realizarse las consultas
6. Formas de consulta
7. Liderar las consultas
8. Preguntas a realizar
9. Documentación de consultas
10. Incorporación de las consultas al proceso de redacción
11. Vinculación de las consultas a las comunicaciones del OEC y la educación cívica

1. OBJETIVOS DE LA CONSULTA PÚBLICA

Los procesos de formación de una constitución consisten fundamentalmente en construir un acuerdo en las reformas en diversos niveles de actores políticos y comunitarios. Dentro de éste contexto, un programa de consultas públicas puede alcanzar varios objetivos al mismo tiempo (refiérase también al [manual de Interpeace](#), p. 117):

- Determinar si el público apoya un proceso de elaboración de una constitución.
- Solicitar aportes de toda la sociedad acerca de las necesidades, prioridades y contenido a ser reflejado en la constitución nueva/enmendada. Si bien algunos aportes indudablemente reflejarán una postura en temas de diseño constitucional (¿debería el país tener un sistema parlamentario o presidencial?) los elaboradores de la constitución podrían estar particularmente interesados en los asuntos cotidianos de las personas; el tipo de problemas que enfrentan, cómo se percibe al gobierno, y qué se espera del gobierno y del sistema democrático de forma más general.
- Fomentar el diálogo y discusiones a nivel nacional acerca de los principales temas políticos, sociales y económicos.
- Expandir la agenda de la elaboración de la constitución más allá de lo que los políticos y la

elite quisieran discutir.

- Facilitar al OEC acceder a un grupo más amplio de personas para identificar opciones innovadoras para problemas difíciles.
- Modelar una buena práctica de diálogo democrático, con miras a fomentar la confianza entre ciudadanos y sus líderes, y crear expectativas en la sociedad del futuro compromiso democrático del Estado.
- Destacar las áreas de consenso y proporcionar una justificación pública para las decisiones difíciles.
- Promover la reconciliación entre comunidades.
- Enseñar los principios y prácticas de la democracia.

Consulte la tabla anexa, que describe las modalidades, resultados y usos de la participación pública en diversos procesos constitucionales.

2. CONSEJOS PRÁCTICOS Y RIESGOS A MITIGAR

Algunos consejos prácticos para el diseño de un proceso de consulta pública incluyen (véase [manual de Interpeace](#), p. 120):

- Planificar la consulta pública con antelación
- Establecer cronogramas realistas
- Preparar a la población para participar de manera significativa a través de la educación cívica y un entorno propicio
- Ser transparente y representativo
- Asegurar que el proceso de consulta sea accesible, seguro e inclusivo
- Escuchar respetuosamente las opiniones de la población
- Registrar, recopilar, analizar y considerar fielmente las opiniones presentadas
- Considerar cuidadosamente las opiniones de la población al tomar decisiones clave
- Ser responsable y proporcionar retroalimentación
- Asegurar que el proceso de consulta le sea propio a la nación y sea dirigido por ella
- Evaluar el proceso consultivo

Al mismo tiempo, las consultas también pueden presentar algunos desafíos y riesgos (véase también [manual de Interpeace](#), p. 119):

- Las opiniones populares pueden no ser compatibles con los derechos, las libertades y la protección de los grupos minoritarios o marginados.
- Los ciudadanos y los grupos pueden no sentirse libres para hablar abiertamente. Pueden existir leyes que limiten el discurso, la expresión, la asociación, o la historia reciente puede significar que la sociedad tiene poca confianza en o experiencia con el diálogo democrático.
- Pueden emerger divisiones sobre determinados temas dentro de una sociedad. Esto puede exacerbar, e incluso causar, la polarización.
- Los grupos de interés político pueden utilizar las consultas como una plataforma para obtener beneficios, visibilidad política o para intentar controlar, manipular o incluso apoderarse de las consultas.
- Un proceso de consulta rara vez suscitará opiniones de los ciudadanos "promedio". Casi por definición, participarán los ciudadanos con determinados intereses.
- Aumentan el costo y tiempo necesario para completar el proceso de elaboración de la constitución.

3. MARCO(S) LEGAL(ES) PARA EL PROCESO DE CONSULTA PÚBLICA

Las consultas públicas pueden ser implementadas en diversas [etapas del proceso de elaboración de la constitución](#). Garantías más tempranas y más explícitas de la consulta pública aumentarán la oportunidad para discutir, planificar e implementar un adecuado plan operacional.

Se pueden desarrollar diversos documentos para guiar el proceso de consulta pública, incluyendo:

- ❖ **Establecer leyes, órdenes ejecutivas o el estatuto del OEC:** Las garantías de un proceso de consulta se podrían consagrar en el mandato legal que establece el proceso general de realización de consultas. Por ejemplo, el Decreto Presidencial colombiano (No. 1926 de 1990), que convocó la Asamblea Constituyente, encomendó un debate nacional acerca del cambio constitucional, y creó un marco de grupos de trabajo y comisiones preparatorias para poder aceptar y canalizar la participación de todo tipo de organizaciones a la Asamblea Constituyente (consulte los artículos 16–17). Las garantías podrían adoptar la forma de definir la participación y las consultas como los principios para guiar la labor de los OEC. El fundamento jurídico también podría encomendar a un determinado OEC a realizar un proceso consultivo. Idealmente, el fundamento jurídico requiere explícitamente que el OEC dé la debida consideración a cualquier participación o aporte obtenido durante las consultas. Para una discusión de ejemplos de Afganistán (decreto) y Kenia (legislación), vea [manual de Interpeace](#), p. 114.
- ❖ **Reglamento interno:** El [reglamento](#) del OEC podría articular un mayor compromiso con las consultas públicas. Las normas pueden esbozar los criterios para recibir aportes, una guía para la realización de foros públicos, responsabilidad de los redactores de examinar los aportes y un mandato de proporcionar información a los ciudadanos sobre las decisiones que se tomen. Idealmente, las normas en lo referente a las consultas públicas no deben ser demasiado rígidas, para permitir la flexibilidad de adaptar los tiempos y/o modalidades de las consultas a medida que cambien las circunstancias.
- ❖ **Plan operacional** – El [plan de trabajo del OEC](#) debería incluir detalles sobre las consultas – ¿cuándo, dónde, cómo y con quién, dirigido por quién y cómo se documenta? Este plan operacional también deberá ser claro en cuanto al financiamiento necesario durante todo el proceso. Idealmente, el diseño del plan de consulta pública debe, en la medida de lo posible, también ser consultivo, dentro de un contexto de alta presión y recursos mínimos. Es más probable que los ciudadanos y grupos participen un proceso que ayudaron a diseñar. Aún más importante, los ciudadanos, la sociedad civil y otros grupos organizados pueden proporcionar aportes útiles en diversas dimensiones, incluyendo:
 - Lugares apropiados para las reuniones
 - Mecanismos para las presentaciones y aportes
 - Idioma(s) apropiados para las reuniones o presentaciones
 - Logística especial para personas con necesidades especiales (por ejemplo, discapacidad física)
 - Grupos con experiencia, interés temático, redes o grupos de electores
 - Grupos susceptibles de ser marginados y con quien podría ser necesario realizar reuniones por separado
 - Sensibilidades y potenciales áreas de polarización
 - Posibles obstáculos a la libertad de expresión, opinión o asociación

4. PERSONAS A CONSULTAR

Idealmente, las consultas públicas deben incluir la más amplia gama de actores posible. Es importante identificar la gama de interesados desde un principio, pero siempre se debe considerar algunas categorías generales y enfoques especiales a la consulta pública diseñados para ellas:

- El público en general
- Las organizaciones de la sociedad civil – tanto en la capital como en las zonas rurales
- Grupos de jóvenes – con esfuerzos concretos para llegar a los y las jóvenes
- Los grupos marginados – incluyendo a las minorías, a las mujeres y a los pobres de las zonas rurales
- Líderes de organizaciones tradicionales
- Líderes de organizaciones religiosas
- Académicos y universidades
- Intereses del sector privado – incluidos los gremios de comercio
- Sindicatos y otras asociaciones colectivas
- Partidos políticos y movimientos sociales
- Órganos e instituciones gubernamentales
- Grupos con experiencia en asuntos específicos

5. CUÁNDO DEBEN REALIZARSE LAS CONSULTAS

Las consultas pueden realizarse en diversos puntos durante el proceso de elaboración de la constitución, generalmente después de algún tipo de [educación cívica](#). Hay una serie de momentos clave durante el proceso en los que las consultas serán de particular importancia; por ejemplo:

- ❖ **El diseño del proceso** – Además de las negociaciones políticas que suelen llevarse a cabo entre las élites políticas a la hora de diseñar el plan rector del proceso de elaboración de la constitución, en este momento las consultas también pueden realizarse más ampliamente, con organizaciones de la sociedad civil, con expertos o con ciudadanos. Estas consultas podrían llevarse a cabo por la legislatura existente responsable de aprobar la legislación constitucional, por el Gobierno o ser iniciadas por la propia sociedad civil. Ecuador (1997) celebró un referendo para determinar si había apoyo público para convocar una Asamblea Constituyente. Además de esta pregunta, el referendo planteó preguntas no vinculantes sobre reformas sustantivas relacionadas con el sistema electoral y judicial, entre otros.
- ❖ **Selección de los miembros de el/los OEC** – Durante el proceso de establecer un nuevo OEC, la autoridad responsable de seleccionar y/o apoyar a los miembros del OEC podría consultar a los grupos interesados pertinentes. Por ejemplo, la [Constitución de Transición de Sudán Meridional](#) exigió al Presidente realizar amplias consultas antes del nombramiento de la Comisión Nacional de Revisión de la Constitución. En algunos casos, a fin de legitimar el OEC, los ciudadanos pueden expresar directamente sus preferencias eligiendo a los miembros del OEC, como en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente de Nepal y la Asamblea de Redacción de la Constitución de Libia. En otros casos, los partidos políticos y grupos de la sociedad civil pueden nominar a personas, como en el caso de la Comisión de Revisión de la Constitución de Sierra Leona.
- ❖ **Pre-redacción** - Las consultas pueden llevarse a cabo antes de que el OEC comience a negociar o a redactar la constitución. Estas consultas pueden ayudar a establecer la agenda, identificar los asuntos clave y establecer el marco para consultas posteriores. En algunos casos, las consultas de ésta naturaleza incluso han precedido a la educación cívica; con funcionarios realizando preguntas vivenciales a la ciudadanía, como "¿Cuáles son los desafíos en su vida?" Cuando se

establecen Comisiones de Revisión de la Constitución para elaborar un proyecto de constitución, las consultas en ésta etapa son una práctica común. En Uganda, por ejemplo, la Comisión viajó por todo el país y posteriormente redactó directrices para guiar su propio trabajo y las consultas posteriores. En Colombia, el Gobierno estableció grupos de trabajo para realizar amplias consultas antes de las elecciones a la Asamblea Constituyente.

❖ **Revisión y redacción del nuevo texto** – Más comúnmente, las consultas públicas se realizan a conciencia durante el proceso de redacción del nuevo texto. Estas consultas pueden ser generales (es decir, "¿Qué temas le gustaría ver abordados en la nueva constitución?") o específicas (por ejemplo, "¿Cuál es la forma más eficaz de promover la participación política de las mujeres a través de la constitución?") Un proyecto de constitución puede ser publicado en diversas etapas del proceso para que sea comentado y debatido por la población. Por ejemplo, la Asamblea Nacional Constituyente de Túnez liberó una serie de proyectos de constitución para recopilar comentarios y aportes de la población antes de finalizar su constitución. Estas consultas brindan una oportunidad para que los ciudadanos y los grupos interesados proporcionen retroalimentación específica y estructurada, y alertan al OEC de posibles problemas en una etapa temprana. Es importante que el proyecto de constitución esté a disposición de la población y que sea distribuido a ella con suficiente tiempo para leerlo y comprenderlo. Se debe considerar proporcionar [educación cívica](#) respecto al proyecto de constitución (que debe ser traducido a la lengua vernácula y puede ser grabado para las poblaciones analfabetas) para lograr el máximo alcance.

❖ **Ratificación del texto** - Muchos países emplean un referendo para ratificar el texto de la constitución.

6. FORMAS DE CONSULTA

Las consultas públicas pueden realizarse a través de una variedad de formas y foros. La lista a continuación proporciona algunas metodologías generales para realizar consultas públicas y recibir los aportes de la población. Sin embargo, lo ideal es que las estrategias de consulta sean formadas con sensibilidad a las prácticas y estructuras sociales, políticas y culturales del país, teniendo en cuenta cuestiones como la mejor forma de comunicación y las organizaciones/modalidades sociales utilizadas por los habitantes del país.

❖ **Audiencias públicas o reuniones del ayuntamiento** – Suelen ser reuniones públicas abiertas en las que los individuos o grupos pueden realizar presentaciones o exposiciones. Las audiencias pueden diseminarse por la radio, la televisión o pueden ser cubiertas por los medios de comunicación. Refiérase, por ejemplo, a las transcripciones literales de las audiencias públicas en Fiyi ([octubre de 2012](#)).

❖ **Audiencias o reuniones con expertos en el tema o grupos de defensa** - Estas reuniones pueden ser convocadas en base a invitaciones o como foro público con oradores invitados. Estas audiencias a menudo son utilizadas para averiguar la opinión de los grupos clave en relación a temas específicos. Por ejemplo, en Kenia, los elaboradores de la constitución llevaron a cabo reuniones con los jueces y profesionales jurídicos para escuchar sus opiniones respecto a si la constitución debería o no establecer un nuevo Tribunal Constitucional y una nueva Corte Suprema.

❖ **Reuniones específicas para grupos minoritarios o marginados** – Puede ser necesario realizar reuniones especiales con grupos que no asistirían o no se sentirían cómodos participando activamente en foros abiertos más amplios. Por ejemplo, puede ser necesario realizar reuniones especiales para abordar temas de importancia para las mujeres, las minorías o los grupos marginados. Se debe distinguir entre las reuniones específicas para estos grupos (que en ciertas

circunstancias podrían conllevar la necesidad de ser cerradas) y las reuniones sobre temas de importancia para estos grupos, que ciertamente podrían estar abiertas a todos los ciudadanos. Por ejemplo, en algunas culturas, los jóvenes y/o las mujeres no pueden hablar cuando hay ancianos (hombres) presentes. En estos contextos, puede ser importante organizar reuniones separadas para permitir que estos grupos participen.

- ❖ **Contribuciones por escrito** – Las contribuciones pueden ser cortas, frases de una línea o memorandos más largos. Los OEC pueden proporcionar un formato estándar para las contribuciones, que puede ser beneficioso para que los miembros del público se sientan confiados que sus contribuciones están en un formato aceptable (por ejemplo, Sudán Meridional, Zimbabue, Fiyi) o pueden ser recibidas de la forma que el contribuyente elija. Las contribuciones pueden ser enviadas a una oficina central o local, entregadas durante una audiencia pública o discusión del ayuntamiento, o entregadas a través de funcionarios locales u organizaciones sociales civiles. Con el aumento de las opciones tecnológicas, los OEC pueden utilizar sitios web para recibir contribuciones, como en Fiyi, Yemen, Kenia y Georgia, o utilizar redes sociales.

- ❖ **Contribuciones grabadas** – La opción de grabar los aportes para la constitución brinda acceso a las poblaciones analfabetas, pero requiere de tiempo y personal para transcribirlas. Las grabaciones se pueden realizar en las audiencias públicas o en entrevistas personales. Con los avances en la tecnología, los ciudadanos podrían grabar sus opiniones y transmitir las al órgano elaborador de la constitución por medio de teléfonos móviles o VoIP. En Fiyi y en Kenia, desde 2008–2009, todas las reuniones de consulta públicas fueron grabadas y subidas a los sitios web correspondientes.

- ❖ **Conferencias con los grupos interesados** – Algunos OEC han convocado grandes reuniones de varios días de duración para debatir las propuestas recibidas, especialmente con respecto a temas clave o a borradores completos. Sin embargo, estas reuniones pueden ser caras, generalmente permiten sólo un tiempo limitado para los oradores y pueden convertirse en un lugar de grandilocuencia en lugar de un fructífero intercambio de ideas. Dicho eso, también pueden permitirle a un grupo más amplio escuchar opiniones diversas y pueden operar como un proceso de creación de consenso. Zambia celebró conferencias nacionales como éstas, donde se discutieron los informes elaborados a nivel regional.

- ❖ **Cuestionarios o encuestas** – el OEC puede distribuir una encuesta por escrito o realizar encuestas por teléfono o por redes sociales para generar un marco general para su trabajo (véase, sobre este tema "[Fortalecimiento de los Procesos de Construcción de una Constitución a través de Tecnología Móvil de Vanguardia](#)" y "[Participación Pública basada en la Tecnología](#)"). Estas encuestas también pueden ser realizadas en colaboración con la sociedad civil e instituciones académicas. Por ejemplo, en Libia, la PNUD se asoció con la Universidad de Bengasi para realizar una encuesta constitucional de Libia en febrero de 2013 sobre las preferencias para el proceso constitucional. El diseño de la encuesta debe reflejar el contexto particular (alfabetización, acceso a internet y teléfonos móviles, y educación en materia constitucional).

7. LIDERAR LAS CONSULTAS

Determinar quién guía y/o alberga las actividades de consulta pública es una consideración importante para la credibilidad de éstas. Los países han seguido diferentes modelos para celebrar las consultas (véase [manual de Interpeace](#), p. 116), con una gama de diferentes órganos que han participado en estos procesos, incluyendo:

- ❖ **El OEC** – Este enfoque permite a los miembros escuchar directamente la opinión y las preocupaciones de los ciudadanos, y puede permitir una relación más cercana con las realidades

cotidianas. El contacto directo también puede ayudar a crear confianza entre los ciudadanos y el OEC, simplemente por el hecho de ponerle cara a los nombres y escucharse los unos a los otros. El OEC debe realizar todos los esfuerzos por participar, sino liderar, las consultas.

- ❖ **Un órgano independiente con mandato oficial** – Se le puede encargar a un órgano independiente el llevar a cabo la educación cívica y las consultas. Esto puede ser una buena opción si el OEC tiene un plazo limitado o si es poco probable que tenga el espacio político para implementar un proceso participativo. Por ejemplo, Ghana tuvo una Comisión de Educación Cívica.
- ❖ **Funcionarios locales** - Las consultas pueden ser delegadas a funcionarios locales. Este enfoque tiene el potencial de beneficiarse de las estructuras locales existentes para involucrarse con la población y para reforzar las relaciones entre los ciudadanos y los funcionarios locales, así como entre el OEC y los funcionarios locales. Sin embargo, existe el riesgo de que los funcionarios oficiales filtren a los participantes o los aportes y que tengan una comprensión limitada del proceso de elaboración de una constitución. Antes de elegir a la Asamblea Constituyente, el gobierno colombiano estableció 1.580 grupos de trabajo de funcionarios locales para educar y realizar consultas con los diversos grupos sociales, políticos y culturales de todo el país. Las reuniones culminaron en 100.000 propuestas, que finalmente fueron presentadas ante la Asamblea Constituyente. Se utilizó un enfoque similar en Timor-Leste, donde se establecieron 13 comisiones de distrito para realizar consultas públicas antes de la elección de la Asamblea Constituyente, que sólo tenía 150 días para completar su labor.
- ❖ **Organizaciones de la sociedad civil** – Un OEC puede trabajar en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil para convocar y celebrar consultas públicas. Las OSC pueden aportar con una red existente, sus relaciones con la comunidad y su capacidad para identificar una amplia gama de participantes (incluidos los grupos minoritarios y marginados). Asimismo, las OSC pueden aportar credibilidad al proceso, especialmente si desarrollan informes paralelos o incluso si observan e informan sobre las consultas de manera formal. Es importante que las OSC sean seleccionadas cuidadosamente a fin de asegurar que tengan la independencia y redes necesarias para beneficiar al proceso global. También es importante garantizar que las OSC sean objetivas y que no impongan sus propias ideas en el proceso de consulta. En algunos casos, la sociedad civil podría iniciar consultas fuera del proceso formal. El resultado de estas consultas podría ser informado en una presentación de una OSC al OEC. Fiyi. En Brasil, una organización coordinadora de OSC, PRODASEN, distribuyó 5 millones de cuestionarios a los votantes y grupos cívicos para solicitar sugerencias. Se recibieron 72.719 sugerencias, que fueron ingresadas a una base de datos computarizada que posteriormente fue utilizada para desarrollar una presentación de la información ante la Asamblea Constituyente.

8. PREGUNTAS A REALIZAR

Las siguientes preguntas podrían ser útiles para la planificación de las consultas:

- ¿Qué información desea saber el OEC? ¿Qué grupos proporcionarán la información necesaria?
- ¿Cuáles son los asuntos prioritarios a ser abordados en la constitución?
- ¿Qué cuestiones fueron planteadas durante el proceso de educación cívica, si se ha desarrollado uno? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de este proceso?
- ¿Qué información adicional y/o consejos técnicos necesita el OEC para preparar un proyecto de constitución coherente?
- ¿Podrían ser útiles las preguntas directas? De ser así, ¿cómo se pueden redactar las preguntas para que sean relevantes en la vida cotidiana y que sean comprensibles para las personas? ¿Cómo se pueden redactar las preguntas para que sean suficientemente neutras y obtengan la información necesaria sin predeterminedar la respuesta?

Las consultas pueden ser desestructuradas, semiestructuradas o estructuradas. Las consultas desestructuradas permiten a los participantes plantear cualquier tema o inquietud. Los aportes pueden ser realizados de cualquier forma, y cada persona podría determinar su propia estructura. El beneficio es que verdaderamente están impulsados por las personas. El riesgo es que se pueden plantear asuntos que están fuera del alcance de la constitución.

Las consultas semiestructuradas pueden proceder de acuerdo a áreas temáticas predeterminadas de conversación, un conjunto de preguntas orientadoras y un facilitador que busque involucrar diferentes opiniones o puntos de vista acerca de un tema en particular. Este enfoque permite mantener más enfocadas las consultas; puede involucrar a personas que de otra manera no habrían hablado, y aun así deja espacio para que surjan otros temas.

Una consulta estructurada normalmente seguiría un conjunto de preguntas predeterminadas. Se les puede solicitar a los participantes elegir entre dos o más alternativas, con poca oportunidad de proponer otras. Este enfoque puede ser particularmente útil cuando se consulta sobre un proyecto de constitución. Un aporte estructurado requeriría completar secciones o un formulario específico.

El tipo de pregunta puede resultar de tomar en consideración al público objetivo y el momento del proceso de elaboración de la constitución. Puede resultar útil realizar preguntas amplias y generales a la población, especialmente en las etapas tempranas del proceso cuando los ciudadanos pudiesen no apreciar plenamente los matices de los temas constitucionales complejos. Las preguntas generales permiten a las personas hablar de los asuntos de su interés, generando una responsabilidad por parte de los elaboradores de la constitución para interpretar cómo se pueden utilizar los comentarios en el proyecto de constitución. Sin embargo, en las consultas con expertos o con grupos oficiales, puede ser preferible hacer preguntas específicas, ya que el público objetivo estará más informado. Más adelante en el proceso, después de una importante educación cívica, discurso público, y quizás la difusión de un proyecto de constitución, podría ser más adecuado consultar al público en general respecto a asuntos de especial interés.

9. DOCUMENTACIÓN DE CONSULTAS

La credibilidad de las consultas también depende de la forma en que se documenten y utilicen los aportes o eventos. Las consultas efectivas necesitan un sistema confiable para [la recolección y gestión de datos](#). El sistema debe:

- Registrar el material en bruto para futuras referencias y archivo (es decir, las actas de reuniones, grabaciones y cintas de video).
- Almacenar y clasificar la información para permitir su análisis en relación a diferentes temas (es decir, mostrar todos los comentarios relacionados con el federalismo) e información demográfica relevante (por ejemplo, género, grupo etario, región u otras categorías correspondientes) lo cual, sin embargo, a veces puede resultar difícil de obtener.
- Permitir a los ciudadanos buscar en una base de datos (o presentar una solicitud de información) para encontrar sus aportes, a fin de aumentar la confianza en que sus opiniones están siendo consideradas; esto podría incluir el mantener todos los aportes disponibles en internet, como se hizo en Fiyi. (En los casos en que podría requerirse un cierto grado de anonimato debido a consideraciones de seguridad, los aportes pueden codificarse sin revelar la identidad de un individuo ante el público, como se hizo en la Comisión de Afganistán).
- Incorporar sistemas de respaldo de datos para (a) proteger contra la pérdida de información y (b) proteger la integridad de los datos contra acusaciones de manipulación.

Para construir y gestionar un sistema así, se necesitará un equipo con experiencia específica en la gestión de datos y con una comprensión de los asuntos constitucionales. En ambientes donde la gente pueda desear mantener reservada su identidad, se podría necesitar de consideraciones de

anonimato.

10. INCORPORACIÓN DE LAS CONSULTAS AL PROCESO DE REDACCIÓN

Hay poco valor en realizar consultas si la información no se transmite a los redactores ni es utilizada por ellos. Dicho esto, no siempre es fácil cotejar y canalizar grandes cantidades de información y consejos de manera que puedan ser utilizadas por el OEC.

Si los miembros del OEC participan directamente en las consultas, traerán algún recuerdo de las actividades a las que asistieron al proceso de redacción. Sin embargo, también es importante que la [Secretaría](#) del Equipo de Gestión de Información del OEC proporcione un análisis y una exposición respecto a los aportes de la población – probablemente en un informe escrito que organice, resuma y depure los aportes. En aras de la eficiencia, se le puede encargar la revisión de todos los aportes y materiales de consulta a un comité temático específico del OEC para que formule recomendaciones para el OEC en general. Otro enfoque, utilizado, por ejemplo, en Sudáfrica y en Yemen, es proporcionar los aportes temáticos relevantes a los miembros del OEC encargados de los temas específicos abordados en ellos.

11. VINCULAR LAS CONSULTAS A LAS COMUNICACIONES DEL OEC Y LA EDUCACIÓN CÍVICA

La educación cívica sobre el proceso constitucional puede preparar a los ciudadanos para que proporcionen retroalimentación útil en las consultas. Los ciudadanos deben estar informados de la finalidad de una constitución, los asuntos constitucionales y del proceso constitucional antes de que pueda esperarse que participen de manera significativa. También es importante gestionar sus expectativas respecto al proceso y asegurar que sepan que no se "saldrán con la suya" en todos los asuntos, y que la constitución no resolverá todos sus problemas. Las consultas efectivas también dependen de una divulgación efectiva. La divulgación de las oportunidades de consulta les da tiempo a los ciudadanos para prepararse, llegar a consensos en sus comunidades y ayuda a gestionar las expectativas. Sin una inversión en educación cívica y en divulgación, las consultas, en el mejor de los casos, crearán un ambiente de participación.

Algunas oportunidades específicas para la educación cívica y la divulgación, con el fin de asegurar consultas efectivas, incluyen:

- Antes de las consultas sobre un proyecto de constitución, el proyecto debe estar disponible – y posiblemente en varios idiomas e incluso en formatos grabados.
- Dar a conocer cuándo y dónde se celebrarán las consultas con suficiente anticipación.
- Antes de las audiencias o consultas, poner ampliamente a disposición de las personas los proyectos de constitución (e, idealmente, resúmenes y notas explicativas) en varios idiomas y, posiblemente, incluso en formatos grabados.

Finalmente, la comunicación acerca del impacto de las consultas (es decir, cómo fueron utilizados los aportes de los ciudadanos) ayudará a asegurar que la gente vea el proceso como algo legítimo, y no como una fachada. Después de las consultas, el OEC deberá comunicar claramente (1) la amplitud de las consultas (2) las líneas generales de la "voz del pueblo" (3) cuáles aportes dieron lugar a cambios, y por qué, y (4) qué cambios no se realizaron, y por qué. Esta información debe estar documentada en un informe, pero también debe ser comunicada por los medios de comunicación e idealmente por los canales que ayudaron a convocar y acoger las reuniones de consulta.

Los grupos de defensa de los procesos participativos a veces insisten en que se necesita una consulta para cada tema, en cada etapa. Los críticos de los procesos participativos argumentan que la constitución debe ser el resultado de una negociación entre las fuerzas políticas. En realidad, el desafío está en diseñar un proceso constitucional que equilibre la necesidad de responder a los intereses de las élites con la necesidad de proporcionar canales para la representación efectiva de las inquietudes de los ciudadanos, para luego crear un consenso entre ambas. Quizás lo más importante es reconocer que hay una gama de opciones de consultas y que esas opciones deben estar diseñadas para adaptarse a las dimensiones políticas, sociales, culturales y de conflicto de un proceso en particular.

Participación pública¹

<i>País</i>	<i>Modalidades</i>	<i>Resultados</i>	<i>Usos</i>
España (1978)	<p>Sin participación pública directa oficial.</p> <p>Sin embargo, se dieron frecuentes manifestaciones y expresiones de interés público, además de una dinámica cobertura por los medios de comunicación.</p>	-	-
Nicaragua (1978)	<p>Las OSC fueron invitadas a testificar ante la comisión.</p> <p>Se distribuyeron 150.000 copias del primer proyecto de constitución en todo el país.</p> <p>Se realizaron 73 reuniones en ayuntamientos en todo el país para formular observaciones respecto al proyecto de constitución. Las reuniones fueron transmitidas en directo por la radio.</p>	<p>100.000 personas asistieron a las reuniones en ayuntamientos. 2.500 ciudadanos realizaron presentaciones y se recibieron 1.800 aportes por escrito.</p>	<p>La AC nombró un comité de 22 personas para revisar los aportes de la población, preparar un informe consultivo, y escribir el segundo borrador del proyecto. Se realizaron una serie de cambios basados en los aportes públicos.</p>
Brasil (1988)	<p>Las reglas de la AC permitían que la sociedad civil, los ciudadanos privados y los miembros de la AC presentaran sugerencias ante los subcomités temáticos.</p> <p>PRODASEN (centro de datos e información gestionado por el Gobierno) distribuyó más de 5 millones de cuestionarios a los votantes y las OSC. También estableció un banco de datos con los resultados de 72.719 sugerencias populares.</p> <p>Los subcomités celebraron 182 audiencias públicas.</p> <p>Algunas (pero no todas) de las sesiones de la AC fueron transmitidas en vivo por la radio y la televisión. La AC tenía un centro de comunicaciones que produjo 716 programas de televisión, 3.000 horas de video y 4.871 entrevistas con los miembros de la AC. Dos veces al día se transmitían segmentos de cinco minutos de la labor de la AC.</p> <p>La AC difundió una publicación con sus actuaciones.</p>	<p>La sociedad civil y los ciudadanos presentaron 11.989 sugerencias a los subcomités, incluso antes de que comenzaran su labor.</p> <p>Los ciudadanos podían presentar "enmiendas populares" con las firmas de al menos 30.000 votantes ante toda la AC (después de terminada la labor de los comités). Se presentaron 120 enmiendas populares ante la AC. Cada enmienda también otorgaba el derecho a una presentación de 20 minutos ante toda la AC.</p>	indefinido
Namibia (1990)	<p>Importante campaña de información para la elección de la AC. Las deliberaciones de la AC eran abiertas y fueron cubiertas por la prensa.</p>		<p>La participación pública no oficial fue tan amplia e intensa que se consideró innecesario realizar un referendo.</p>

¹ La información de esta tabla se deriva de la publicación del 2010 del Instituto para la Paz de Estados Unidos (USIP) 'Enmarcar al Estado en Tiempos de Transición: Estudios de Caso en la Elaboración de Constituciones', disponible en línea en: <http://www.usip.org/publications/framing-the-state-in-times-transition>.

<i>Pais</i>	<i>Modalidades</i>	<i>Resultados</i>	<i>Usos</i>
Camboya (1993)	<p>La participación pública se dio en gran parte por los esfuerzos en materia de derechos humanos de APRONUC y consistió, en gran medida, en la difusión de información y la educación.</p> <p>Las organizaciones por los derechos humanos fueron a las provincias a realizar talleres y foros sobre la constitución y los derechos humanos.</p> <p>Educación formal a través de las escuelas y educación informal a través de la sociedad civil.</p> <p>También volantes, folletos, calcomanías, globos, libros de historietas, y carteles. Programas de radio y televisión.</p>	<p>La educación y capacitación alcanzó directamente a aproximadamente 120.000 personas. Las comunicaciones masivas llegaron a millones de personas.</p>	Poco claro
Uganda (1995)	<p>Proceso muy popular – seminarios educativos, debates, discusiones en los medios de difusión, y aportes de la población.</p> <p>Los miembros de la comisión recorrieron el país celebrando seminarios y obteniendo aportes de los grupos clave.</p> <p>El proyecto de constitución fue difundido para recopilar comentarios.</p>	<p>Se recibieron 25.547 aportes separados a través de: consejos locales, informes de seminarios en distritos, sub-condados y otras instituciones, artículos de opinión, aportes individuales, aportes grupales y documentos de posición.</p>	<p>La comisión informó que el proyecto de constitución elaborado por ésta reflejaba las opiniones reunidas de la gente.</p>
Sudáfrica (1996)	<p>Difusión y promoción de una constitución provisional por el Departamento de Asuntos y Planificación Constitucional – anuncios en diversos medios y folletos (principios de 1994).</p> <p>Comité temático 1 (Carácter del estado democrático) – celebró 56 reuniones y procesó 3.000 aportes de la población; además celebró audiencias públicas. Los comités temáticos también organizaron seminarios y talleres, donde obtuvieron la opinión de expertos y de las OSC sobre determinados temas.</p> <p>Campaña de sensibilización de enero–noviembre de 1995 – Televisión, radio, prensa y carteles publicitarios, y una encuesta nacional para evaluar la efectividad de la conciencia y opinión pública sobre asuntos constitucionales.</p> <p>Se distribuyeron 4.5 millones de copias del primer proyecto de constitución en formato tabloide en todo el país, por ejemplo, por medio de insertos en periódicos, entregas puerta a puerta, y quioscos.</p> <p>Constante durante todo el proceso: Boletín de la AC (cada 2 semanas, 8 páginas, 100.000 copias distribuidas a través de las paradas de taxi y 60.000 a suscriptores), programa "Conversaciones Constitucionales" en la radio y la televisión (permitió a la AC involucrar a paneles multipartidistas en temas constitucionales), línea telefónica especial, sitio web en internet. Programa de radio semanal llegó a más de 10 millones de personas por semana.</p>	<p>La encuesta mostró que la campaña de sensibilización había llegado a un 65% de los adultos entre enero y abril de 1995.</p> <p>Se recibieron casi 2 millones de aportes.</p> <p>Se obtuvieron aportes en reuniones públicas, talleres participativos y audiencias públicas. Feb. – Ago. 1995 Se celebraron 26 reuniones públicas en las 9 provincias (enfocadas principalmente en las comunidades rurales y las desfavorecidas). Participaron más de 200 miembros de la AC. Más de 20.000 personas y 717 OSC asistieron a las reuniones públicas</p> <p>Se distribuyeron 7 millones de copias de la constitución definitiva en los 11 idiomas reconocidos constitucionalmente. 17–21 de marzo de 1997 - Semana Nacional de la Constitución Se entregaron copias con guías ilustradas que explicaban las características y disposiciones clave.</p>	<p>20 de marzo - El cuarto proyecto de constitución contenía un estudio detallado de los aportes recibidos en respuesta a la publicación del primer proyecto de constitución.</p> <p>Los comités técnicos organizaron todos los aportes y elaboraron informes para los comités temáticos, que elaboraron un informe para el comité constitucional sobre las principales tendencias de los aportes y si se había logrado un consenso en alguna materia.</p>

<i>Pais</i>	<i>Modalidades</i>	<i>Resultados</i>	<i>Usos</i>
Eritrea (1997)	<p>Los miembros de la comisión y más de 400 instructores especialmente capacitados realizaron seminarios públicos en las reuniones en las ciudades y pueblos acerca de temas constitucionales y los cuestionamientos políticos y sociales asociados. Se establecieron 7 oficinas provinciales y 73 comités locales para ayudar en la educación pública. Folletos en árabe y tigríño, además de instrumentos internacionales traducidos.</p> <p>Sept – dic 1995: Debates públicos acerca de las propuestas. El país fue dividido en 4 regiones (más una quinta región diáspora).</p> <p>Proyecto de constitución aprobado por la AN y luego difundido para el comentario público. Fue publicado en 3 idiomas, distribuido en todo el país e internacionalmente, publicado en periódicos semanales en 3 idiomas y transmitido por la radio.</p>	Se llegó a 500.000 de los 4.5 millones de habitantes.	El Comité Permanente para la Educación Cívica y Debates Públicos supervisó la documentación y cotejo de las preguntas y asuntos planteados en los debates. Presentó informes resumidos ante el Comité Ejecutivo.
Venezuela (1999)	La AC tuvo una comisión participativa; difundió mensajes a través de la televisión. Las sesiones de la AC también fueron transmitidas por televisión; no hubo un programa efectivo de educación cívica.	-	-
Albania (1998)	<p>El Centro Administrativo para la Coordinación de la Asistencia y la Participación Pública (ACCAPP) recolectó y distribuyó información, organizó encuestas y la educación cívica, y proporcionó capacitaciones a los profesionales.</p> <p>En un inicio, el ACCAPP realizó más de una docena de foros y simposios para que los representantes de las ONG debatieran temas constitucionales.</p> <p>Se llevaron a cabo audiencias públicas en todo el país. Las audiencias estaban abiertas a todos, y su objetivo fue recabar comentarios.</p> <p>La ACCAPP proporcionó educación cívica sobre la propuesta de constitución en coordinación con las ONG locales, la Comisión Constitucional y los ciudadanos de Albania. Los programas educativos incluyeron foros temáticos, programas de radio, folletos, series en los periódicos, documentos constitucionales escritos por expertos y concursos de ensayo escrito.</p>	Los resultados de los foros le proporcionaron al Comité y su personal un bosquejo de los asuntos considerados como importantes por la población.	<p>Después de escuchar los comentarios públicos, la Comisión aceptó 50 cambios que afectaron a más de 45 artículos.</p> <p>La ACCAPP indexó y organizó todos los comentarios públicos según su temática.</p>

<i>Pais</i>	<i>Modalidades</i>	<i>Resultados</i>	<i>Usos</i>
Fiji (1999)	<p>Tres meses de audiencias públicas y privadas antes de la redacción del informe.</p> <p>La Comisión no realizó educación cívica.</p> <p>No hubo debate público acerca del informe. Hubo muy poca transparencia una vez que el informe fue presentado ante el Parlamento.</p> <p>La sociedad civil llevó a cabo la educación cívica y las consultas durante la década de 1990 y durante el CMP.</p> <p>El Foro Constitucional de Ciudadanos (CCF) realizó consultas con una amplia gama de personas e hizo su propia presentación ante la Comisión.</p>	<p>Hubo 632 aportes de grupos y organizaciones (más de la mitad de parte de grupos religiosos).</p>	<p>Las consultas fueron discutidas en el informe de la Comisión, pero hay poca evidencia de un impacto directo.</p>
Zimbabue (2000)	<p>La ANC proporcionó educación cívica en todo el país y recolectó opiniones. Primero se enfocó en el proceso. Luego se volvió a la sustancia.</p> <p>Los comités temáticos formaron 100 equipos provinciales que celebraron reuniones, en las que recibieron los aportes de la población. Cada equipo provincial consistía de 9 miembros (uno por cada comité temático).</p> <p>Reuniones abiertas – Audiencias públicas realizadas por los comités temáticos en las provincias; aportes por escrito y a través del sitio web. Más de 5.000 reuniones en los 57 distritos.</p> <p>Encuesta y cuestionario a nivel nacional.</p>	<p>La comisión recibió aportes orales y escritos de individuos y grupos, asesoramiento de expertos en derecho constitucional, y publicaciones académicas.</p>	<p>Confuso. El marco legislativo significó que el proceso y los resultados quedaron sujetos a la discreción del Presidente.</p>
Timor Oriental (2002)	<p>La UNTAET realizó algunos programas de educación cívica.</p> <p>77 comisionados en los 13 distritos llevaron a cabo la educación cívica.</p> <p>Los comités temáticos prepararon audiencias públicas e invitaron a los representantes de los grupos de la sociedad civil, las organizaciones internacionales, la UNTAET, la Administración Pública de Timor Oriental (ETPA) y la iglesia a presentar sus aportes y programó sus presentaciones.</p> <p>Los debates de la AC fueron transmitidos en directo por la radio. Hubo resúmenes de prensa diarios. La agenda fue publicada diariamente.</p> <p>Hubo una semana de consultas públicas después de que el primer proyecto de constitución fue aprobado.</p>		<p>Los informes de los aportes fueron revisados por los partidos políticos y luego presentados ante el SHC. (El SHC no revisó todos los aportes). Se introdujeron cambios menores al proyecto de constitución en base al consenso de la élite –no a los aportes populares.</p>

<i>Pais</i>	<i>Modalidades</i>	<i>Resultados</i>	<i>Usos</i>
Afganistán (2003)	<p>8 oficinas regionales en Afganistán, además de 2 en Irán y 2 en Pakistán (poblaciones de refugiados); los miembros de la comisión constitucional viajaron a las capitales provinciales y visitaron a los refugiados, celebraron reuniones con líderes preseleccionados de la comunidad y religiosos, mujeres, líderes empresariales, académicos, profesionales; además, se circularon cuestionarios entre el público general a través de periódicos y una campaña de difusión; en general las discusiones se ciñeron a principios vagos/generales en lugar de opiniones concretas sobre las preguntas clave.</p> <p>La comisión también realizó una campaña de información a través de la televisión, la radio, material impreso, explicando los procesos y el Acuerdo de Bonn.</p>	Finalmente, el personal de la comisión registró decenas de miles de comentarios.	La comisión elaboró un informe que describió los 80.000 cuestionarios recibidos, 6.000 propuestas escritas, y 523 reuniones.
Irak (2005)	<p>No hubo una educación cívica sistemática.</p> <p>La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos realizó algunas encuestas sobre el federalismo.</p> <p>La unidad de difusión trabajó de manera ad hoc, en espacios estrechos; publicó un cuestionario de una página con 6 preguntas.</p>	Al 15 de agosto se había recopilado aproximadamente 150.000 aportes, principalmente desde Bagdad; pocos de los kurdos y sunitas.	Sin impacto conocido; ningún aporte por escrito llegó a la CDC antes de su disolución.

Descargo de responsabilidad: Este documento fue creado como contenido para constitutionmaker.un.org. No necesariamente refleja la política oficial ni la orientación de la ONU.