



# La estructuración participativa de la Democracia Representativa

HUMBERTO NJAIM

La discusión sobre la democracia participativa y su configuración constitucional ha tenido intenso curso en el país, al menos desde 1992. ¿Qué conclusiones pueden derivarse de esa discusión que sean de inmediata utilidad para inminentes reformas? Este ensayo pretende ser una contribución para la respuesta a tal pregunta. En primer lugar, se plantea el sentido esencial que comporta tomar en serio el proyecto participacionista y, en segundo lugar, se formulan propuestas concretas para hacerlo efectivo.

### Ideas fuerza o esenciales

Es evidente que existe un agotamiento de las formas democráticas, que son fundamentalmente formas democráticas *representativas*. Frecuentemente se habla de que la democracia es "perfectible" y de que los "males de la democracia se curan con más democracia" pero ¿qué quiere decir esto más allá de los discursos y programas oficiales?

Una respuesta a esta interrogante estaría en intensificar la democracia representativa. Es decir:

(i) Que mayor número de autoridades sean designadas por sufragio popular. En el país se ha avanzado por este camino respecto de los alcaldes y gobernadores, e incluso jueces de paz, pero hay quien propone también elegir a los jueces ordinarios, incluso los de la Corte Suprema de Justicia.

(ii) Que aumente la frecuencia de las elecciones a través de la disminución de los lapsos de ejercicio de funciones de las diferentes autoridades: tal sería, por ejemplo, el establecimiento de elecciones intermedias para los cuerpos representativos.

(iii) Que se generalice la democracia interna de las asociaciones políticamente relevantes -partidos, sindicatos y otros- con el mismo sentido de un ejercicio electoral cada vez mayor por parte de la base asociativa y la eliminación de todo vestigio de mecanismos indirectos de elección y de cooptación.

(iv) También tendrían relevancia, en este orden de ideas, cambios en la forma de gobierno para introducir regímenes presidencialistas o semi-parlamentarios porque la disolución del cuerpo deliberante conduciría a nuevas oportunidades electorales. Pero, aun dentro del presidencialismo, la introducción de la doble vuelta genera un potencial aumento de elecciones.

(v) Respecto del referendo revocatorio hay que concordar con Fernández (1995) en que la revocatoria popular de mandatos no es propiamente un instrumento de democracia participativa sino de la representativa, aún si se la extendiera a los funcionarios designados.

A todo ello habría que agregar la personalización del sufragio, a través de la votación uninominal para cargos en los organismos deliberantes.

En contraste con la vía que queda descrita, la *primera tesis* planteada en este trabajo es que la multiplicación de oportunidades electorales no contribuye a resolver el malestar democrático, ni siquiera el sistema uninominal. Aquí es aplicable una idea paralela a la que Maslow ha empleado en el campo de la psicología social. Dice este autor que las motivaciones están agrupadas en niveles y que una vez que se han cubierto los requerimientos básicos de un nivel se generan necesidades que corresponden a un nivel superior de motivación, a las cuales es inútil tratar de satisfacer con recursos cuya naturaleza corresponde al nivel inferior. De esta manera, señala Maslow, el hombre sólo vive de pan cuando no tiene pan; por lo tanto, hay que agregar, es cuando lo tiene que no sólo vive de pan. De forma similar habría que decir que, en la política, solamente potenciar lo representativo es moverse en una dimensión que rápidamente se agota y satura.

¿Qué es lo que lleva a sustentar esta afirmación? ¿Es que no se ha dicho acaso que la descentralización ha producido un revitalizarse de la democracia venezolana al acercar los elegidos a los electores, incluso a una relegitimación de esa misma democracia gracias a la cual ha resistido los embates golpistas?. Tales logros de ser ciertos no contradicen, sin embargo, la tesis. En efecto, la elección directa de gobernadores y alcaldes no hace sino trasladar a nivel local las fórmulas representativa nacionales. El experimento es nuevo y está en curso pero no está excluido que, a medida que se consolide, se produzcan crisis parecidas de representación.

Porque lo fundamental del asunto es que con la proliferación de elecciones lo que hacemos es reproducir en mayor número los políticos y las mediaciones, aumentamos la cantidad de representantes que no necesariamente son nuevos o, en todo caso, mejores, y generamos un cansancio electoral en la población frente a procesos masificadores como son las campañas electorales. El producto no es mejor democracia sino más políticos que deciden nuestros destinos y más ocasiones de crítica pero seguimos tan distantes y extrañados de la cosa pública como antes. Con esta constatación no se está queriendo propugnar un imposible gobierno directo de la ciudadanía sino, y esta es la *segunda tesis* que esgrimimos: la democracia participativa significa

que en el sistema político debe estar concebida e institucionalmente incorporada una ventana para la espontaneidad social en el sentido de que haya posibilidades para que, en ciertos momentos, la política deje de estar bajo el control de sus profesionales y que todos podamos involucrarnos en la responsabilidad pública, aunque luego dejemos nuevamente el terreno a esos mismos políticos que por una vez hemos puesto de lado o, mejor todavía, a nuevos representantes más genuinamente identificados con las aspiraciones populares que los viejos profesionales de la política.

### Consecuencias derivadas

De estas dos tesis fundamentales derivan varias importantes consecuencias:

1) Los dispositivos de la democracia participativa deben utilizarse para posibilitar la beligerancia efectiva de aspiraciones populares no suficientemente canalizadas o reprimidas por los mecanismos establecidos. En el caso del referendo esto significa que sólo debe ser permitido por iniciativa popular y que se debe desechar que haya otros actores legitimados para convocarlo. De la misma forma, no debe pretenderse su empleo para finalidades distintas por muy respetables o necesarias que parezcan tales como la resolución de conflictos de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo confiriéndole iniciativa a cualquiera de las eventuales instancias en conflicto. En tal caso, es mejor recurrir a otras vías como la introducción de fórmulas, parlamentarias o semiparlamentarias, o dejar que tal conflicto sea una de las materias que mueva la actuación del pueblo.

2) No hay que preocuparse demasiado si las instituciones participativas que se introduzcan no tengan al principio aplicación, siempre que, claro está, no se deba a requisitos excesivos que las desnaturalizarían. Si ello ocurre es porque la colectividad no está madura para su empleo y cuando haya alcanzado esa madurez no dejará de emplearlos.

3) Por consiguiente, tampoco hay que pretender incitar artificialmente la activación popular mediante la multiplicación de mecanismos participativos, como ha ocurrido con la Constitución colombiana de 1991 o con el Proyecto venezolano de Reforma General de la Constitución de 1992, este último a través de la introducción masiva de todos

los tipos de referendos. La experiencia comparada (Njaim, 1998) demuestra que, en el caso de los referendos, basta un sólo un tipo de ellos, como el constitucional en el caso de Suiza o el abrogatorio en Italia, si es oportunamente usado, para introducir cambios importantes en los sistemas políticos y desarticular el cartel de los políticos profesionales (Frey, s.f.). Por el contrario, un esquema demasiado ambicioso, desprestigia la idea participacionista; entre otras cosas, porque los políticos luego se asustan de lo que han aprobado y le introducen modificaciones mediatizadoras y hasta desnaturalizadoras, como también ha ocurrido en Colombia si se compara la Constitución con la posterior Ley de Participación, o actúan deliberadamente para que el diseño no se aplique.

4) Es necesario concebir la participación, no como una instancia rival o contradictoria con la representación, sino como un elemento correctivo de los vicios de ésta. En este sentido, hay que dar una respuesta clara sobre prioridades otorgándosele al ingrediente representativo. Así un artículo como el proyecto de 1992 que reza: "el gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, participativo, responsable y alternativo", en ninguna forma debería interpretarse como si la colocación literal de las palabras que expresan ambos principios, una al lado de la otra, no implicara ninguna diferencia de nivel entre ellos. Pero para evitar los equívocos a que puede inducir un texto que no manifiesta suficientemente las aclaratorias de la doctrina en el sentido de que la democracia participativa no puede sustituir la representativa, sería preferible formular el artículo de otro modo. Hablando, por ejemplo, de democracia representativo-participativa o redactando la norma en forma aún más explícita.

5) La participación no se agota en el referendo, ni se limita al plano nacional. Si atendemos a una de sus clasificaciones como consultiva, resolutive, fiscalizadora y ejecutora, es evidente que sus formas son variadas y más estructuradas que el referendo y que se extienden a todos los campos de un sistema político; pero, como lo que aquí interesa es un eventual diseño constitucional, este se debería limitar a unos lineamientos generales y algunas pocas instituciones que serían complementados por la labor legislativa.

### Propuestas para la reforma constitucional

Desarrolladas las anteriores ideas ¿qué propuestas derivaríamos para introducir la democracia participativa en una nueva constitución? Serían las siguientes:

1) Crear cuerpos consultivos que no se limiten, como en el artículo 109 de la Constitución, "a los asuntos que interesen a la vida económica", sino que abarquen también cuestiones sociales y políticas. O, mejor aún, establecer Consejos separados para cada una de dichas materias. En cuanto a asuntos políticos, el Consejo Consultivo creado a raíz de los sucesos del 4 de febrero de 1992, resulta un interesante precedente. La respectiva disposición debería requerir también que los entes que compongan dichos Consejos sean verdaderamente representativos de su sector y que sean efectivamente consultados.

2) Reestructurar completamente lo relativo a la iniciativa popular de leyes, en el mismo sentido de la ley colombiana de participación que obliga a que tales iniciativas sean tramitadas por procedimientos de urgencia, a que haya un vocero de la iniciativa que debe ser convocado a todas las sesiones en las que se discuta el proyecto y a ser oído en todas las etapas del procedimiento, así como a que si la respectiva comisión rechaza el proyecto, tal vocero podrá apelar a la plenaria (Njaim, 1996). En cambio, las restricciones que establece dicha ley a las materias que pueden ser sujetas a iniciativa parecen un nuevo intento de tergiversar y restringir el sentido de la institución.

3) Establecer como principio, lo que se viene haciendo de forma esporádica y no sistemática, que el Congreso y el Ejecutivo publiciten su agenda legislativa, hagan accesibles los proyectos que estudian e inviten al público a hacer observaciones y sugerencias, dando ocasión a que las de especial interés sean explayadas en las respectivas comisiones (Njaim y Pérez Perdomo, 1995).

4) Acoger el referendo en la forma señalada disponiendo que, por iniciativa popular cuyos requisitos serían establecidos en una ley orgánica de participación política, el pueblo pueda ser convocado para decidir si acepta o rechaza una cuestión de interés nacional de índole gubernamental o legislativa, y que la misma ley determinará las materias excluidas del referendo popular entre

las cuales figuraría todo aquello que atañe a los derechos humanos, así como desarrollaría los principios de democracia participativa establecidos en la constitución y los extendería a los niveles estatales y municipales.

### Referencias bibliográficas

Ayala Corao, Carlos M. 1990 "La participación ciudadana en el nuevo régimen municipal" en Brewer Carías, A. R. y otros: Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989. Caracas, Jurídica Venezolana.

Colombia 1991 Constitución Política.

1994 Ley Nº 134 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Combellas, Ricardo 1991 Informe sobre el referéndum como mecanismo de democracia participativa y la reforma constitucional en Venezuela. Papel de trabajo presentado a la Comisión Bicameral Especial de Reforma de la Constitución.

Fernández, Julio Cesar 1995 "Representación y participación en la reforma constitucional. Una propuesta para mejorar la democracia. Politeia 18. Caracas

Frey, Bruno S. s.f. ¿Democracia representativa o democracia directa?.  
[www.intermedia.com.ar/famerica/doce5.html](http://www.intermedia.com.ar/famerica/doce5.html).

Njaim, Humberto 1996 Participación y Referéndum: Política y Derecho Comparados en los casos de Venezuela, Colombia, España e Italia. El nuevo derecho constitucional latinoamericano, vol. 1. Caracas. (PRIVADO)

1998 El referéndum en la dialéctica entre representación y participación. Participación ciudadana y democracia. Caracas. OEA y COPRE.

Njaim, Humberto y Rogelio Pérez Perdomo 1995 La función legislativa en Venezuela. Análisis y proposiciones. La reforma parlamentaria para la Venezuela del siglo XXI. Caracas. COPRE y KAS.

---

### HUMBERTO NJAIM.

Abogado,  
Doctor en Ciencias Políticas.