

# Desafíos y Perspectivas para la Representatividad Parlamentaria en el Contexto de la Sociedad Global

César Landa Arroyo\*

*"Mediante el presente artículo, el autor pone en evidencia los principales factores tanto intrínsecos como extrínsecos que explican la evidente crisis de legitimidad que tiene el Congreso peruano respecto a la opinión pública, la cual está relacionada con la crisis de la democracia representativa."*

## I. Presentación

Se admite sin mayor discusión en doctrina que el Congreso de la República desempeña, básicamente, tres funciones constitucionales. Entre ellas la función de control político se ha convertido en los Congresos contemporáneos en la tarea fundamental, en la medida que es una exigencia de todo Estado constitucional democrático el control y balance entre los poderes del Estado -*check and balance*-. Mientras que la función legislativa del Congreso se ve, muy a menudo, complementada por la actividad legiferante bastante importante del Poder Ejecutivo a través, por ejemplo, de los decretos de urgencia y de los decretos legislativos, la función de representación atraviesa innegablemente por una carencia de legitimidad democrática. Indudablemente, cada una de las funciones constitucionales del Congreso merece un estudio individualizado como consecuencia de que cada una de ellas tiene también su propia problemática, lo que no puede hacerse en este momento por su amplitud y complejidad. Sin embargo, en esta oportunidad, será esta la última el tema central de esta Ponencia.

## II. Crisis de Legitimidad de la Democracia Representativa

La crisis de legitimidad del actual Congreso de la República no puede ser entendida sino se reflexiona

dentro del marco previo de la crisis de la democracia pues la democracia participativa es consecuencia de la crisis de la democracia formal, del Estado de Derecho o y de su positivismo jurídico<sup>1</sup>.

### II.1. Formación de la Democracia Representativa

Desde la propia etapa de formación del Estado Constitucional Moderna, por un lado, ROUSSEAU plantearía que, la soberanía copular es la base legitimadora expresión de la voluntad general<sup>2</sup>; mientras que, por otro lado, se consagraría en el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia, el reconocimiento de los derechos fundamentales y el principio de división del poder. La constitucionalización de ambos permitiría a los ciudadanos, mediante categorías jurídicas de la teoría de la representación, el cambio pacífico de las autoridades cuando la mayoría de los ciudadanos lo estimase justo y necesario; excluyendo, de esta manera, cualquier posibilidad de reconocer el antiguo derecho de resistencia a la opresión -*ius ressistendi*-, instrumento de remoción de los gobernantes a quienes el pueblo consideraba injustos<sup>3</sup>.

En ese sentido, a finales del siglo XVIII se establecieron en Estados Unidos y Francia regímenes democráticos, es decir, gobiernos electos por la voluntad popular; en función de lo cual, pronto se desarrolló en Francia

\* Magistrado del Tribunal Constitucional. Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

1 Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil*, editorial Trotta, Madrid, 1995, pp. 21 y ss.; Norberto Bobbio, *El positivismo jurídico*, editorial Debate, Turin, 1993, pp. 237 y ss.

la teoría de la representación política; según la cual, el pueblo deposita en sus representantes su voluntad, ante la imposibilidad del autogobierno ciudadano; asimismo, los representantes son electos por el pueblo mediante un sistema electoral, que se basaba en el voto -en ese entonces censitario-, es decir, restringido para quienes tenían capacidad económica suficiente -definida en la ley- para intervenir en la elección de los representantes.

## II.2. La Democracia Representativa en el Perú

Si bien esta fórmula de la democracia representativa constituyó el modelo político que se siguió en el Perú con el establecimiento de la República, durante todo el siglo XIX, lo cierto es que se asumió más como un deber que como una realidad. Debido a que los requisitos básicos de unidad social y bienestar general, previos o concomitantes a la democracia, no se desarrollaron con la formación del Estado constitucional después de la independencia, lo que se ocurrió en otros países<sup>4</sup>.

Una de las consecuencias del divorcio entre el modelo político constitucional y la realidad social y económica, fue la falta de legitimidad de la democracia representativa durante el siglo XIX<sup>5</sup>, expresión de esa situación fueron los golpes de Estado militares y en menor medida el caudillismo civil, que no lograron resolver los déficits sociales y económicos de la sociedad, necesarios para la estabilidad y desarrollo en democracia del país; sino más bien sirvieron para que las elites políticas y económicas, se salvaran de coyunturas históricas críticas que los hubieran alejado del control del Estado.

Esa situación se reprodujo en el siglo XX, pero bajo la égida democrática de que la soberanía pertenece al pueblo con capacidad electora, pero que delegan su poder en los representantes para que les gobiernen. Esto hizo suponer que las potestades de los representantes no eran plenas ni ilimitadas, ni que los representantes ejercían sus atribuciones por derecho propio; sin embargo, una vez que los ciudadanos elegían a sus representantes, los gobernantes se hacían representantes de toda la Nación y no de los ciudadanos en particular.

En otras palabras, se materializó la ficción jurídica de la representación, según la cual, el gobernante elegido por los ciudadanos representa ya no a una parte del pueblo sino al conjunto de la Nación<sup>6</sup>.

De lo anterior se coligen tres graves problemas que aun persisten en la actualidad:

La teoría de la representación, es decir, no existe mandato imperativo de la población para que su voluntad electoral sea obligatoria en las decisiones de los representantes, y, en caso contrario, destituirlos;

Las autoridades electas no son delegados, ni mandatarios de los ciudadanos, sino representantes de la Nación, que al ser una ficción jurídico-política que reemplaza a la voluntad general del pueblo concreto, los representantes en verdad solo quedan supeditados a los propios límites éticos que se establezcan, claro que flanqueados por la Constitución y las siguientes elecciones;

La democracia representativa constituye el modelo jurídico-político que en la práctica ha quebrado el vínculo de dependencia que debía existir entre el ciudadano y sus representantes, para lo cual el sistema de partidos y el Derecho electoral han contribuido a consagrarla; pero, también, podría ser para solucionarla<sup>7</sup>.

Este modelo de democracia representativa, en el cual el pueblo tiene como derecho fundamental elegir a sus gobernantes cada cierto tiempo para que una vez elegidos, estos gobiernen al Estado según sus propias consideraciones y circunstancias, fue duramente cuestionado a partir de los años treinta y sesenta, en que empezó a reformarse el sistema representativo. Por un lado, mediante la ampliación del derecho de sufragio básicamente -las mujeres, los analfabetos y los jóvenes mayores de 18 años-; y, por otro lado, a través de la aparición de doctrinas políticas -aprismo, social cristianismo- o el desarrollo de ideologías -marxistas- que criticaron relativa o radicalmente el modelo de la democracia liberal. Sin embargo, esos cambios en el mundo de las ideas no fueron suficientes, para incorporar a amplios sectores sociales marginados del quehacer público y del bienestar socio-económico; los mismos que: terminaron en movimientos sociales, laborales, agrarios y urbanos de la década de los sesenta y posteriormente, un pequeño grupo degeneró en la violencia política y social de la década de los ochenta, en torno al terrorismo, poniendo en evidencia el drama nacional de los límites de la democracia representativa.

## II.3. La Democracia Directa o de la Identidad en el Perú

Ante la falta de respuestas satisfactorias por parte del Estado de Derecho y de la democracia representativa,

- Jean Jacques Rousseau, *Emile ou de l'éducation*, tomo 4, pp. 431 y ss., en *Ouvres Completes de J.J. Rousseau*, Libraire editeur, Paris, 1823. La recopilación de la obra de Rousseau con notas históricas en 25 tomos, fue obra de D. Musset-Pathay.
- Cesar Landa, *Derecho político del gobierno y la oposición democrática*, PUCP, Fondo Editorial, Lima, 1990, p. 52; asimismo, Francisco Rubio Llorente, La doctrina del derecho de resistencia frente al poder injusto y el concepto de Constitución, en *Homenaje a Joaquín Sánchez-Covisa*, UCV, editorial Sucre, Caracas, 1973, pp. 919 y ss.
- Barrington Moore, *Los orígenes sociales de las democracias y de las dictaduras*, ediciones Península, Barcelona, 1973, pp. 336 y ss.; asimismo, Cesar Landa, *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina*, PUCP-MDC, Fondo Editorial, Lima, 1994, pp. 128 y ss.
- Guglielmo Ferrero, *El Poder. Los genios invisibles de la Ciudad*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 55; asimismo, Pedro de Vega García, *En torno a la legitimidad constitucional*, en UNAM, México, 1988, pp. 803-825.
- Pablo Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político, Volumen II, La crisis de la teoría del Estado en la actualidad. Federalismo y estado federal. La teoría de la Constitución en el marco del Derecho político*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 175 y ss.
- Pedro de Vega, *Democracia, representación y partidos políticos*, en *Pensamiento Constitucional*, 1995, op. cit., pp. 18 y ss.

así como<sup>8</sup>, por la desconfianza ciudadana hacia sus autoridades y la desesperanza frente a la crisis económica y la violencia política, a partir de los años ochenta y noventa la doctrina constitucional peruana, busco estrechar las relaciones entre el pueblo y sus representantes, con el reconocimiento de un determinado número de derechos políticos, propios de la democracia directa, como el referéndum, la revocación del mandato popular y la remoción de autoridades, la iniciativa popular en la formación de leyes y el derecho a exigir rendición de cuentas de las autoridades locales, incorporadas en la Constitución de 1993.

El desarrollo progresivo de las instituciones de la democracia directa, empero, no ha sido la panacea para el funcionamiento de la democracia contemporánea, contra las fuertes dosis de falta de motivación y participación ciudadana en la vida pública, así como para cerrar el abismo entre el Estado y la Sociedad propio de una concepción liberal del Estado, entre las autoridades y la ciudadanía; debido a que nunca han servido para dar soluciones concretas a los viejos y nuevos problemas políticos y sociales, sino para ser instrumentalizadas por los caudillos de turno. Así, pues, a la postre, la crítica a la democracia representativa y la defensa de la democracia directa como único mecanismo de legitimidad, para lo que termina sirviendo es para construir la democracia plebiscitaria y para sustituir el Estado de partidos por la organización totalitaria del Estado-partido<sup>9</sup>.

Ello porque en las decisiones políticas fundamentales, son los gobiernos más próximos a los regímenes dictatoriales los que en épocas de crisis profundas han apelado a los mecanismos de la democracia directa, como contraposición de la democracia representativa, para asegurar el mantenimiento del status quo mediante la aprobación de reformas constitucionales, como en el caso del Presidente Leguía en 1919 y el Presidente Benavides en 1939, que no llevaron a resolver los problemas básicos de la democracia política peruana de entonces. Más aún, la democracia directa ha servido de bandera para renovar los golpes de Estado -Velasco en 1968 y Fujimori en 1992-, con el propósito de iniciar reformas radicales tanto de tendencia social como en el primer caso, como, también, de tendencia neoliberal en lo económico y neoconservadora en lo social con el segundo caso. Para lo cual, en base a este segundo modelo, el gobernante ha persistido en satanizar y excluir a las instituciones, básicas de la democracia representativa, sustituyéndolas por un eje de poder donde el Presidente se relaciona directamente con el pueblo<sup>10</sup>.

#### II.4. La Democracia Crítica

Si bien la democracia representativa es necesaria -pero no suficiente- para controlar al poder, es necesario repensar el Estado de Derecho, la Democracia Representativa y la Democracia Directa, desde una nueva perspectiva ética y política, nacional y comparada; con miras a reformar las instituciones constitucionales convirtiéndolas en instrumentos al alcance real de los ciudadanos y sus instituciones, para que no solo participen sino también, lo que es más importante, decidan sobre los asuntos de interés general, que no es otra cosa que sobre su bienestar y seguridad.

Pero, si bien -como decía Kelsen- constituye la unidad. Podrían ser obtenidos incluso en mejores condiciones o un régimen autocrático<sup>11</sup>, la democracia constitucional en tanto formalización de la aspiración de unidad política concreta y sentido de Nación, no solo es democracia política<sup>12</sup>, sino también económica y social<sup>13</sup>; sobre todo, en sociedades tan complejas, desiguales y desintegradas como la peruana, pero con un potencial último en cada persona de querer ser ciudadanos no solo políticamente, sino también civil y socialmente<sup>14</sup>.

Por eso, en todo el mundo, las sociedades políticamente organizadas se denominan democráticas, a pesar que sus culturas, economías y tradiciones sean diferentes. Ciertamente que hay una gama de modelos de democracia, al interior del arco que va desde la Ramada democracia liberal, pasando por la democracia social hasta llegar a la democracia deliberativa, hay que buscar puntos de ilustración o iluminación de acuerdo a las características y necesidades nacionales, que nos permita delinear las bases de la reconstrucción de la democracia peruana, a partir de la teoría de la democracia crítica.

En el Perú, se puede decir que gran parte de la población oscila entre dos extremos: entre el dogmatismo y el escepticismo sobre la democracia; ambos extremos conviven en la medida que instrumentalizan a la democracia, en el primer caso en tanto le permite imponer su verdad formal de la democracia representativa, y, en el segundo caso postular la democracia sin real convicción, sino por un oportunismo. Frente a ambas formas de pensar la democracia, hay que establecer una teoría de la democracia como finalidad y no solamente como medio; esto solo es posible, desde un pensamiento democrático no absoluto, sino de un pensamiento democrático de

8 Fernando Reinares, Conflicto social, violencia colectiva y cambio político: un apunte teórico, en Manuel Alcántara e Ismael Crespo (editores), Los límites de la consolidación democrática en América Latina, ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, 1995, pp. 103-110.

9 Pedro Vega, Democracia, representación y partidos políticos, en Pensamiento Constitucional, 1995, op. cit., pp. 18 y ss.

10 Cynthia Sanborn y Aldo Panfichi, Fujimori y las raíces del neopopulismo, en Fernando Tuesta (editor), Los enigmas del poder, Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1997, pp. 29 y ss.

11 Ronald Dworkin, Law's Empire. The moral reading of the American Constitution, Harbara University Press, Cambridge, 1996, pp. 7 y ss; Luigi Ferrajoli, El Estado constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad, en (Perfecto Ibáñez, editor), Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la Jurisdicción, editorial Trotta, Madrid, 1996, pp. 15 y ss.; Carlos de Cabo Martín, Contra el consenso, estudios sobre el estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social, UNAM, México, 1997, pp. 323 y ss.

12 Hans Kelsen, La démocratie. Sa nature. Sa valeur, traducción de Ch. Eisenmann, Sirey, Paris, 1932, pp. 104-105.

13 Manuel García Pelayo, Derecho constitucional comparado, Revista de Occidente, Madrid, 1959, p. 169.

14 Sinesio López, Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú, IDS, Lima, 1998, pp. 412 y ss.

la posibilidad<sup>15</sup>. El pensamiento de la posibilidad se mantiene siempre abierto a nuevas ideas, su exigencia ética no es una verdad o la justicia absoluta, sino entre posibilidades la que oriente hacia lo mejor; por ello es que la democracia se convierte tanto en un fin como en un medio simultáneamente.<sup>16</sup>

En el pensamiento dogmático y escéptico de la democracia, ambas se basan en la voluntad popular como fundamento de toda decisión que toman los gobernantes -vox populi vox dei-, en la medida que a los demócratas dogmáticos les interesa que su decisión este revestida de fuerza popular, mientras que los demócratas escépticos solo apelan a la voluntad popular para halagarla y adecuarse a ella. Una visión crítica de la democracia debería rechazar, la tentación de concebir que el pueblo no se equivoca nunca o que siempre es intrínsecamente justo por que esa es la coartada perfecta de quienes tomando el nombre del pueblo llegan a ejercer dictaduras perfectas. En ese sentido, cabe señalar que todos los hombres y, en consecuencia, el pueblo son necesariamente falibles; por ello, MADISON señalaría en El Federalista que «si los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún control interno o externo sobre el gobierno<sup>17</sup>. En la organización de un gobierno administrado por hombres sobre otros hombres (...) primero se debe permitir al gobierno controlar a los gobernados; y luego obligarle a controlarse a si mismo. La dependencia del pueblo es, sin duda, el primer control sobre el gobierno; pero la experiencia ha enseñado a la humanidad la necesidad de precauciones auxiliares»<sup>18</sup>.

Pero, no se trata de condenar esa peligrosa visión de la democracia dogmática y escéptica y sustituirla por las teorías reaccionarias de las elites y la tecnología, sino de entender que no se deben cifrar demasiadas expectativas en la idea de la infalible voluntad popular; porque los únicos que se sirven de ella son el gobierno y los poderes invisibles<sup>19</sup>; es decir, los grupos económicos, los medios de comunicación y las Fuerzas Armadas, básicamente. En este sentido, «puesto que la democracia crítica tiene asumido que siempre se puede obrar mejor, el pueblo y sus decisiones siempre pueden ser puestos en tela de juicio, pero no con la intención de condenarlos (o exaltarlos), sino solamente con la intención de promover el cambio hacia lo mejor»<sup>20</sup>.

La democracia, por tanto, es un sistema perfectible; lo que supone un proceso lleno de aciertos y yerros como toda obra humana personal y colectiva; pero desde esta perspectiva realista de la democracia, se trata de recuperar la realidad de la cultura política del pueblo que es y no la que quisiéramos o debería ser; porque el secreto de la democracia esta en esa íntima y verdadera parte de la opinión pública no descubierta a la realidad, es ese fondo oscuro y privado del alma popular que no se siente vinculado a esas ideas de la democracia formal que circulara en el ambiente público<sup>21</sup>. Por ello, es importante «tomar conciencia de las concepciones falsas de la democracia, (...) como pantalla engañosa para enmascarar transformaciones constitucionales que son democráticas solamente en e sentido de la falsa amistad con la democracia»<sup>22</sup>, y cuyas consecuencias negativas alcanzan a los poderes públicos, entre ellos, el Congreso de la Republica.

### III. Crisis de Legitimidad del Congreso

De lo señalado precedentemente se colige que la actual crisis de legitimidad del Congreso de la Republica ahonda sus raíces en la propia crisis de la democracia representativa. Pero si bien ello es cierto, existen también otros factores que han coadyuvado a la agudización de tal crisis. Estos factores son los que a continuación se analizan.

Desde finales de los años ochenta, la crisis de legitimidad de los partidos políticos ha dado lugar al surgimiento de liderazgos personales, no institucionales, que en la practica reemplazan, por un lado<sup>23</sup>, a los partidos políticos y, por otro, a las organizaciones sociales, en las tareas de la conducción de la vida política y social peruana. Precisamente, la democracia crítica a diferencia de las democracias dogmática y escéptica, no puede prescindir de los partidos políticos, pero tampoco actuar con partidos deslegitimados. Lo cual supone, que dichas organizaciones se refunden o pericliten y aparezcan otras que asuman la necesidad de hacer de manera diferente la política, donde las convicciones éticas del consenso, el pluralismo, la tolerancia, la reciprocidad, la solidaridad, el relativismo de las verdades absolutas, sean tambien asumidas responsable y consecuentemente por sus líderes en sus decisiones y actos, tanto cuando estén en el poder, como cuando estén en la oposición<sup>24</sup>.

15 Peter Haberle, *Demokratischen Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenkens*, en AOR 102 (1977), pp. 27-68

16 Gustavo Zagrebelsky, *La crucifixion y la democracia*, Ariel, Barcelona, 1996, pp. 8 y ss.; asimismo, John Hart Ely, *Democracy and distrust, a theory of judicial review*, Harvard University Press, United States, 1981, pp. 135 y ss.

17 Hermann Heller, *Teoría del Estado*, op. cit., pp. 243 y ss.; asimismo, Gerhard Leibholz, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, op. cit., pp. 15 y ss.

18 James Madison, *The federalist N° 51*, en *The Federalist on the new Constitution*, written in the year 1788 by Mr. Hamilton, Mr. Madison, and Mr. Jay, published by M' Carty and Davis, Philadelphia, 1826, p. 291.

19 Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1991, pp. 85 y ss.; asimismo, Karl Popper, *Las lecciones de este siglo. Con dos charlas sobre la libertad y el estado democrático* (entrevistado por Giancarlo Bosetti), Temas, Buenos Aires, 1998, pp. 81-97.

20 Gustavo Zagrebelsky, *La crucifixion y la democracia...*, op. cit., p. 109; asimismo, Jurgen Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, Paris, 1997, pp. 386 y ss.; asimismo, Ramon Cotarelo, *En torno a la teoría de la democracia*, CEC, Madrid, 1990, pp. 63 y ss.

21 José Ortega y Gasset, *Obras completas*, tomo I, (1902-1916), Revista de Occidente, Madrid, 1950, pp. 269 y ss.

22 Gustavo Zagrebelsky, *La crucifixion y la democracia...*, op. cit., p. 114.

23 Crisis que se refleja en la desconfianza e insatisfacción de la ciudadanía con nuestro sistema democrático, a tal punto que solo el 4% de la ciudadanía esta satisfecha con la democracia en el Perú, el 38.3% esta poco satisfecha, mientras que el 57.3 no esta satisfecha con el funcionamiento de nuestro sistema democrático. Cfr. Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, octubre de 2005.

24 Cesar Landa, *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina...*, op. cit., pp. 35 ss., 49 ss. Y 75 ss.

Pero la crisis de legitimidad de los partidos políticos<sup>25</sup> ha estado acompañada también de la crisis de legitimidad del Congreso. Elio porque para nadie es un secreto que el Congreso<sup>26</sup>, hoy en día, tiene un escaso nivel de aprobación por parte de la opinión pública, lo que conlleva a que los ciudadanos no se sientan representados por los congresistas ni se identifiquen con los actos que estos realizan. No obstante, las causas que dan origen a dicha crisis son diversas, pero ellas se producen como consecuencia, por un lado, de causas intrínsecas; y, de otro lado, de factores extrínsecos. Entre los factores intrínsecos se puede señalar, enunciativa mente, los siguientes: (1) deficiente actividad de control político; (2) insuficiente transparencia, (3) baja calidad legislativa, (4) disfuncionalidad de las prerrogativas parlamentarias, (5) transfuguismo parlamentario, (6) primacía de la lealtad partidaria y personal frente a la lealtad institucional. Por otro lado, tal crisis también se debe a factores externos, entre ellos, el más importante tal vez sea la influencia que ejercen los medios de comunicación.

### III.1. Factores Intrínsecos

#### III.1.1. Deficiente Actividad de Control Político

El control político, cuya titularidad recae en el Congreso de la República, es uno de los factores que incide negativamente en la crisis de legitimidad del Congreso. Si bien el control político puede llegar a desempeñar una función suprema de garantía, en tanto que de su aplicación depende que los órganos políticos del poder no incurran en excesos que lesionen los derechos fundamentales y la autonomía e independencia de los demás órganos constitucionales y de relevancia constitucional, un deficiente control por parte del Congreso también se aprecia por la ciudadanía como un foro público exculpatorio de los actos del Poder Ejecutivo, que al final es el Congreso quien termina asumiendo las responsabilidades políticas del Poder Ejecutivo en ámbitos que este tiene amplia capacidad de decisión. En atención a ello es que se debe plantear una reevaluación de los instrumentos de control político.

#### III.1.2. Falta de Transparencia

La transparencia en las decisiones y actos tanto colegiados del Congreso así como de los actos individuales de los congresistas es también otro factor relacionado con la crisis de legitimidad<sup>27</sup>. Si bien existe una estrecha vinculación con el principio de publicidad, el principio de transparencia va más allá del mero desarrollo y debate público de la

agenda parlamentaria. El principio de transparencia, en ese sentido, exige también un deslinde claro con los grupos de interés, cuya actividad esta destinada a influenciar en la formulación e implementación de las políticas públicas; pero también con los intereses individuales. Por ello, la publicidad y la transparencia, «constituirán la garantía para que su actividad no sustituya a la voluntad de los ciudadanos expresada a través del sufragio e interpretada por las instituciones representativas».<sup>28</sup>

#### III.1.3. Baja Calidad Legislativa

Es sobradamente conocida la baja calidad de la mayoría de los proyectos ley que se tramitan en el Congreso de la República. Pero si bien este es un factor negativo que también es advertido por la ciudadanía, tiene mayor relevancia el hecho que el Congreso no dicte las leyes que aprueben obras públicas en beneficio de la sociedad o cuando posterga sus decisiones sobre los temas importantes que requieren un pronunciamiento y decisión por parte del Parlamento, con lo cual la opinión pública percibe una suerte de insensibilidad frente a aspectos que requieren, de manera urgente, una actuación oportuna del Congreso de la República.

#### III.1.4. Disfuncionalidad de las Prerrogativas Parlamentarias

En cuanto corresponde al status de los congresistas -cuya función constitucional no se podría poner en duda-, se puede señalar que si bien estas prerrogativas no son derechos personales de los parlamentarios, sino garantías institucionales del Congreso -de ahí que los parlamentarios no puedan renunciar a ellos<sup>29</sup>, la percepción que se tiene de ellas en la opinión pública es que son mecanismos que obstaculizan e impiden la determinación de responsabilidades penales; es decir, se percibe como un instrumento de impunidad antes que una garantía a la independencia y autonomía de los congresistas. Para revertir esta percepción el Congreso de la República debe, en los casos que lo ameriten, ser expeditivo en la tramitación del levantamiento de las prerrogativas parlamentarias, pero con criterios objetivos, razonables y proporcionales.

#### III.1.5. Transfuguismo Parlamentario

Los ciudadanos también expresan su desconfianza en la labor que realiza el Congreso, cuando un congresista electo por un partido o alianza electoral, abandona a su agrupación política y se pasa a otra,

25 La desconfianza de la ciudadanía en los partidos políticos no ha cambiado en los últimos años; por el contrario, se ha ahondado pues actualmente existe un 53.5% que confía poco en los partidos mientras que el 42.1 % no confía nada. Cfr. Grupo de Opinión de la Universidad de Lima, octubre de 2005.

26 En los últimos años, el índice de desaprobación del Congreso de la República ha sido muy alto, lo que se confirma en el mes de noviembre de 2005, pues un 83% de la ciudadanía desaprueba la gestión parlamentaria, mientras que solo el 10% lo aprueba. Cfr. Sondeo de Opinión de APOYO, noviembre de 2005. En [www.apoyo.com/apo\\_imageneslodatalima](http://www.apoyo.com/apo_imageneslodatalima).

27 Valades, Diego. Constitución y Democracia. UNAM, 1 a reimposición, México, 2002. p. 67.

28 Molins, Joaquín. «Parlamento y grupos de interés». En Manuel Ramírez (editor). El parlamento a debate. Madrid: Trotta, 1997. p. 138.

29 Santaolalla Lopez, Fernando. Derecho parlamentario español. Madrid: Editora Nacional, 1983. p. 83.

manteniendo el escaño para el cual fue electo por el partido originario, con lo cual aparece la cuestionable figura del tráfuga. Es preciso, no obstante, distinguir entre el tráfuga impropio -que rompe la disciplina de grupo en una votación parlamentaria- y el tráfuga propiamente dicho -que habiendo sido elegido en las listas de un determinado partido se pasa a otro conservando su escaño, por voluntad propia o por expulsión-. Por lo general, y más allá de la desarticulación entre representantes y representados que se produce como consecuencia del transfuguismo parlamentario, este es percibido como una carencia de valores morales y éticos, con lo cual se pone en duda también la propia legitimidad, no solo de los congresistas tráfugas sino también del Congreso como institución<sup>30</sup>.

### III.1.6. Carencia de Lealtad Institucional

La mayoría de los ciudadanos no sienten reflejados los intereses de la comunidad o satisfechas sus necesidades en la actividad representativa de los parlamentarios. Esta brecha entre la voluntad del pueblo soberano y la de sus representantes, se pone de manifiesto también en el hecho de que muchos congresistas anteponen sus intereses personales o partidarios frente a los legítimos intereses y expectativas de la ciudadanía. Prima, por tanto, el amiguismo y el partidismo, antes que la lealtad institucional, en detrimento del bienestar general que es el principio que debe guiar todo acto de los poderes públicos. En la medida que los intereses de la población sean postergados, y en algunos casos hasta reemplazados, en pro de los intereses personales o de grupo, la percepción negativa en cuanto a la gestión parlamentaria seguirá persistiendo y, con ella, la crisis de legitimidad del Congreso.

### III.2. Factores Extrínsecos: los Medios de Comunicación Social

No obstante lo señalado, cabe decir que uno de los factores externos que también incide directamente en la crisis de legitimidad del Congreso son los medios de comunicación social. Si bien los medios de comunicación democratizan el acceso a la información política<sup>31</sup>, también lo es que ejercen de manera directa su poder informativo sobre la comunidad, ya sea para fortalecer o para debilitar a la sociedad y al Estado constitucional democrático; debido a su poderosa influencia sobre la opinión pública y los poderes públicos. Como la opinión pública no es espontánea ni autónoma; si no que, en su gran mayoría es particularmente dependiente de los medios de comunicación, estos se han convertido en un instrumento potencialmente peligrosos cuando están bajo el control directo o indirecto del poder público y de los poderes privados no democráticos.

Pero es igualmente nocivo cuando desinforma o informa insuficientemente sobre las actividades de los poderes públicos -especialmente del Parlamento- resaltando, en todo caso, el aspecto negativo y omitiendo o tergiversando los aspectos positivos. Con lo cual se convierten en una fuente de desinformación política, de desvalorización de los principios de la vida democrática en la cultura de la ciudadanía emergente, de manipulación psicosocial de los valores colectivos de la sociedad y, en definitiva, de intoxicación de la libertad de pensamiento de las futuras generaciones.

En ese sentido, como el centro del debate de los grandes temas nacionales se ha trasladado del foro parlamentario a los medios de comunicación, los gobernantes democráticos han aprendido rápidamente que la publicación y transmisión de la actuación de los poderes es una formalización de los mismos, que incide de modo radical en las relaciones entre los representantes y representados. De modo que, hoy por hoy, se podría llegar a afirmar que no existiría no solo la democracia, sino también la política, sin la publicidad que le da a la misma los medios de comunicación; por eso, la *formalización* de las decisiones del Congreso y de la política en general ha llegado a identificarse como la videopolítica, lo que caracteriza el inicio de la era del *homovidens*.

### IV. Conclusión

Como conclusión, y en lo que atañe a la crisis de legitimidad de la democracia representativa, cabe señalar que es en el desarrollo cívico en donde se debe potenciar la participación y solidaridad ciudadanas como un valor social que interesa a todos; pero que lo impone la dinámica social y política. El mayor o menor grado de participación social, reflejaría la madurez ciudadana para desarrollar sus problemas autónomamente o para desarrollar objetivos de interés general. La solidaridad concretiza el fin de la libertad con la igualdad, en tanto incrementa el contenido ético de la democracia al otorgar apoyo a los sectores más débiles de la sociedad. Así, ante los desequilibrios entre los distintos intereses, existen ejes democráticos que permitirán la compensación social, mediante la solidaridad.

Este proceso democrático crítico, también debe caracterizarse por la renuncia a aceptar una propuesta como algo absoluto, dogmático e indiscutible; pero, este relativismo no debe exagerarse, porque se caería en el escepticismo o la indiferencia política que es la ruina de la democracia, al igual que el dogmatismo que es su otra cara. En ese sentido, la comunicación mediante el diálogo y el debate supone el reconocimiento mutuo, que ya es una forma de pactar y respetar lo acordado de un modo racional. Pero, de conformidad con la democracia liberal crítica que se plantea, los acuerdos

30 Aun cuando es evidente que en la actualidad no existe parangón o punto de comparación con el transfuguismo de la época del régimen fujimorista, lo cierto es que dicha figura se sigue presentando en el Congreso en funciones; si bien tal vez no animado por los motivos execrables que si impulso a los congresistas tráfugas de la década pasada.

31 Vilas Nogueira, José. Influencia de los medios audiovisuales en el rol del Parlamento». En Manuel Ramírez (editor). El parlamento a debate. Madrid: Trotta, 1997. p. 161.

si bien usualmente se toman en base a la prevalecía de la opinión de la mayoría numérica -regla de la mayoría-, esta noción no es compatible con la profunda idea de la democracia que se postula; por eso, frente a la regla de la mayoría ha surgido el principio de la mayoría, según el cual, sin negar la primacía de los intereses de la mayoría se incorporen los intereses de las minorías en sus decisiones<sup>32</sup>.

En lo que respecta a la crisis de legitimidad del Congreso de la República se debe señalar que su superación ha de ser realizada sobre la base previa de solucionar la crisis de la democracia representativa que,

en último término, es el lugar donde nacen también los problemas de legitimidad del actual Parlamento, tanto mas cuando, en la actualidad, la democracia no solo significa ya elección popular, sino también y, sobre todo, legitimidad. En ese sentido, existen factores -los intrínsecos- cuya solución bien puede ser acometida por el propio Parlamento por estar dentro de su esfera de decisión. Mientras que el factor externo -los medios de comunicación social- de la crisis de legitimidad se debe superar a partir de una adecuada reglamentación -que ya existe en relación solo a la radio y televisión- de sus funciones constitucionales en la medida que atañe a toda la colectividad 

32 Karl Popper, *Open society and its enemies...*, op. cit., pp. 125 John Hart Ely, *Democracy and distrust, a theory of judicial review...*, op. cit., pp. 135 y ss.; asimismo, Cesar Landa, *El proceso de formación contemporánea del Estado peruano*, en AA.VV., *La Constitución diez años después*, Lima, 1989, p.66.