



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

*"Cumplimos 5 años de trabajo"*

# El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática

Efrén Arellano Trejo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 34

Febrero de 2008

.....

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



## **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**

Efrén Arellano Trejo

Febrero de 2008

*Este documento tiene el objetivo de describir las opiniones predominantes en torno al trabajo legislativo, en el contexto de la cultura democrática en México. Para ello, el trabajo se encuentra dividido en tres secciones: en la primera, desde un punto de vista teórico, se explica la importancia que tiene la cultura política para la consolidación de la democracia; en la segunda se expone el proceso histórico por el cual en México se pospuso la consolidación de una legitimidad democrática y se presenta un análisis demoscópico que explica cuáles son las percepciones que minan la legitimidad democrática y la imagen del poder legislativo; en la tercera sección, con base en una encuesta levantada en diciembre de 2007, se muestra cuáles son los valores de la democracia, vinculados al trabajo legislativo, que pueden utilizarse para apuntalar el conocimiento y comprensión del trabajo realizado en la Cámara de Diputados.*

### **I. El valor de la cultura democrática**

La democracia es, en gran medida, un gobierno de discusión. Sin embargo, para que dicha discusión pueda realizarse --como lo ha explicado Giovanni Sartori--, es necesario partir de la creación y funcionamiento adecuado de tres consensos básicos: uno, acuerdo sobre los valores o principios que rigen el sistema político (tales como la libertad, la igualdad, el respeto a las minorías, etcétera); dos, un consenso sobre las reglas del juego y los procedimientos (voto universal, elecciones libres y periódicas, entre otros); y tres, un consenso sobre gobiernos y políticas específicas. Por ello, el análisis del sistema democrático siempre implica un tránsito entre dos planos: un plano teórico, en el cual se establecen los valores y principios que rigen el sistema, digamos el *deber ser*, y un plano práctico, el es,

en el cual se observa cómo funcionan en la práctica dichos valores y procedimientos.<sup>1</sup>

Cada uno de estos consensos tiene un papel diferenciado en el establecimiento y consolidación de una democracia. Como lo señala Giovanni Sartori, un consenso sobre los valores fundamentales es una condición que facilita la democracia, no es un prerrequisito, pero sí es un factor coadyuvante, ya que contribuye a establecer la legitimidad democrática. En cambio, el consenso procedimental, que se refiere al método para la solución de los conflictos, es la condición *sine qua non* de la democracia. Dice el politólogo italiano: “si no se acepta el principio de mayoría, o al menos se le presta conformidad, lo que no se acepta es la democracia como régimen”.<sup>2</sup> El tercer nivel u objeto de consenso, la acción política y los gobiernos, es un campo dinámico de acuerdos y discrepancias. El desacuerdo es sobre políticas determinadas, el disenso es frente a los que gobiernan, no sobre la forma de gobierno.

El valor estratégico de estos consensos también es diferenciado según se trate de las élites políticas o de la población en general. Según lo explica Leonardo Morlino, quien han estudiado los procesos de transición y consolidación de la democracia en diversas partes del mundo, al nivel de toda la población es suficiente con un consenso pasivo y dócil; en cambio, a nivel de elites --dice este autor-- es necesario que exista un proceso de *legitimación de la democracia*, entendido este último como un conjunto de conductas proactivas con respecto a las instituciones democráticas.<sup>3</sup>

En coincidencia con esta perspectiva, Víctor Manuel Durand Ponte sostiene que la cultura política de las masas no parece tener la capacidad de provocar un cambio de régimen, para lo cual es imprescindible la acción estratégica de las elites. Sin embargo --sostiene Durand-- la consolidación de un régimen democrático requiere que exista una fuerte mayoría que asuma que los procedimientos y las instituciones democráticos son los más apropiados para

---

<sup>1</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, Alianza editorial, Madrid, Tercera reimpresión, 2001, pp. 122-123.

<sup>2</sup> *Ídem*.

<sup>3</sup> Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*, Ediciones Cepcom, México, 2005, pp. 175-179.

gobernar la vida colectiva de la sociedad; y que las fuerzas gubernamentales favorezcan subjetiva y habitualmente la resolución de conflictos dentro de leyes e instituciones sancionadas democráticamente.<sup>4</sup>

La legitimación de la democracia es, por tanto, un proceso social deliberado, construido para explicar y justificar a las instituciones y valores que le dan sustento. Con su labor explicativa, la legitimación contribuye a divulgar por qué las cosas son como son (apela al conocimiento de los individuos); en tanto que al justificar dichas instituciones y valores, ofrece orientaciones sobre qué hacer y qué no hacer (involucra los valores socialmente aceptados). Como señalan Berger y Luckman, la legitimación incluye un elemento cognoscitivo y otro normativo y moral. Es una cuestión de conocimientos y también de valores.<sup>5</sup>

La mayoría de los análisis sobre la cultura política en México, como se verá enseguida, coinciden en señalar que en nuestro país no ha existido un contexto adecuado para la construcción del consenso democrático y que sólo hasta muy recientemente, se emprendieron acciones específicas de legitimación de la democracia.

## **II. Ideología y cultura política en México**

En la historia reciente del país, es posible identificar dos grandes etapas con diferencias sustantivas en el contenido ideológico de la legitimidad impulsada por el sistema político. La primera de ellas es la etapa del nacionalismo revolucionario, que comprende aproximadamente el periodo que va de 1920 y hasta 1982; la segunda etapa se distingue por la promoción de un discurso sustentado en el sistema de democracia liberal, la cual abarca desde el último año mencionado y abarca hasta nuestros días.

José Fernández Santillán explica que el régimen emanado de la revolución de 1910 estipuló una especie de acuerdo entre los gobernantes y los sectores sociales llamado alianza de clases: “el gobierno tenía que desarrollar las reformas

---

<sup>4</sup> Víctor Manuel Durand Ponte, *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*, Siglo XXI editores, México, 2004, p. 10.

<sup>5</sup> Peter L. Berger y Thomas Luckman, *La construcción social de la realidad*, Amorrortu editores, Argentina, 1994, p. 122.

sociales (y) las masas se obligaban a proporcionar su apoyo. A esta forma de captación de consenso, dice, se le conoce como *legitimidad por efectividad*".<sup>6</sup>

Esta legitimidad --según lo ha explicado Ramón Reséndiz-- tenía sus raíces en el mito fundacional de la Revolución mexicana. Un mito es, como lo explica este autor, una suerte de alegoría capaz de motivar la acción colectiva, por medio de la cual se narra el origen de una colectividad o un orden de dominación. En este caso, progreso con reforma o justicia social, eran los componentes ideológicos sustantivos del mito político de la revolución. Se trataba del núcleo programático que tanto el partido de Estado como el gobierno renovaron constantemente para mantener activo el mito de una refundación/revolución interminable.<sup>7</sup>

A estos principios ideológicos y de legitimidad les correspondió un sistema político y un modelo específico de desarrollo. Las instituciones políticas preponderantes eran el poder Ejecutivo, el partido hegemónico y la estructura corporativa. Esta última implicaba ciertas formas de negociación y agregación de intereses, que fomentaba las expresiones políticas de consenso y acotaba y anulaba la eficacia de las manifestaciones de confrontación. El presidente de la República representaba el eje de la articulación social y política, debido a sus atribuciones constitucionales, así como al liderazgo control que ejerció sobre el partido oficial y sus corporaciones, sobre el Congreso, el poder judicial y sobre los gobiernos de los estados.<sup>8</sup>

En tanto, el modelo de desarrollo era fundamentalmente proteccionista. Pretendía fortalecer el mercado interno a partir de la sustitución de importaciones. Este modelo fue viable y exitoso, entre otras cosas, gracias a la alianza entre el Estado, el sindicalismo oficial y el empresariado. La crisis y el desmontaje paulatino de este modelo de desarrollo fueron socavando las bases materiales del mito político y las del pacto de dominación. Como lo explica Ramón Reséndiz:

---

<sup>6</sup> José Fernández Santillán, *Liberalismo democrático. Modelo para armar un país*, Océano, Col. Con una Cierta mirada, México, 1997, p. 35.

<sup>7</sup> Ramón Reséndiz García, "Del nacimiento y muerte del mito político llamado Revolución Mexicana: tensiones y transformaciones del régimen político, 1914-1994", en *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, volumen XXIII, número 67, enero-abril de 2005, pp. 141-143.

<sup>8</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo en México*, Siglo XXI Editores, México, 1985.

La elite política se deshizo paulatinamente no sólo de la configuración valorativa sobre la cual orientaron y justificaron los actores del régimen sus acciones, sino también de los compromisos que nutrían la red clientelista de las corporaciones, que a su vez sostenían al partido hegemónico, cuya derrota histórica de fin de siglo no puede ser más emblemática de la agonía del mito fundador. Cambio con justicia social será un promesa despojada de credibilidad por el naufragio económico ocurrido entre los años setenta y ochenta, disociada cada vez más de la dinámica de la economía y de la política mexicanas.<sup>9</sup>

Al mismo tiempo, con el paso de las décadas, la sociedad mexicana se diversificó. Crecieron los niveles de urbanización y educación y se generaron nuevas categorías sociales ajenas a las corporaciones y a sus circuitos de negociación. La sociedad también se hizo ideológicamente más diversa y se fortalecieron diversas expresiones partidarias.

El sistema político mexicano mostró una gran capacidad de adaptación, sin que se expresara, salvo en momentos aislados, crisis de legitimidad. El Estado inició una profunda transformación, sin que el partido hegemónico abandonara el poder. Durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se inició la aplicación de una política de ajuste, con base en un programa de austeridad del gasto público; se emprendió la privatización de las empresas estatales; se reestructuró la planta industrial, con la intención de hacerla competitiva frente a la competencia internacional; y, como claro ejemplo de la apertura al exterior, se decidió la entrada de México al GATT.<sup>10</sup>

En el siguiente sexenio (1988-1994) se continuó con el severo programa de ajuste, se logró contener la inflación, reestructurar la deuda externa y ampliar la liberalización comercial y financiera. En materia de políticas públicas, se continuó con la privatización del sector paraestatal, la desregulación económica, la focalización del gasto social y la ampliación de la descentralización.<sup>11</sup> La apertura

---

<sup>9</sup> Ramón Reséndiz García, *op. cit.*, p. 155.

<sup>10</sup> Ludolfo Paramio, "Reforma del Estado y desconfianza política", *Reforma y democracia*, 24, octubre de 2002.

<sup>11</sup> José Ayala Espino. *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta en el siglo XX*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2001.

de la economía alcanzó un momento clave con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Estas políticas implicaron, a decir de sus propios impulsores, un cambio en el diseño del Estado. Se pasó de un Estado propietario a uno interventor, de uno gerencial a uno rector, enfocado a la “concertación y a la conciliación, al arbitraje entre fuerzas que se desarrollan y mueven con autonomía”.<sup>12</sup> La política económica fue desplazada del papel prominente que ocupó por decenios. En cambio, la política social adquirió una mayor relevancia. De acuerdo con Arturo Warman, el gasto y la inversión con propósito social pasó de 21 a 55% del presupuesto federal en este sexenio. El cambio de tamaño también implicó una transformación de sus objetivos.<sup>13</sup>

Durante todos estos años también se llevó a cabo un intenso proceso de reforma electoral. En 1977, con la llamada “apertura democrática”, se desató dicho proceso. A partir de ese año, los partidos de oposición se consolidan gradualmente y ganan en las urnas más y mejores espacios públicos. En 1986 se modifica el Congreso con 100 nuevas curules, dos años después el PRI pierde por primera vez las dos terceras partes necesarias para modificar la Constitución por sí mismo. En 1990 se crean el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral, con lo cual se abre una nueva etapa para reconstruir la credibilidad en las elecciones. En 1996 se otorgó autonomía al IFE respecto del gobierno federal y se estableció en la Constitución que ningún partido podrá tener por sí mismo más de 300 diputados (60 por ciento), por lo que no podrán modificar por sí solos la Constitución política.<sup>14</sup>

Como se puede observar, la pluralidad política se elevó a rango constitucional y se estableció como una condición para la continua renovación del Estado. Como lo señalara recientemente un experto en procesos electorales en el mundo, en “México se realizó un proceso de transformación casi tan profundo

---

<sup>12</sup> Arturo Warman, “Introducción”, en Arturo Warman (compilador), *La política social en México (1989-1994)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 15-18.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 15-18.

<sup>14</sup> Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, México, 2007, p. 4. Al respecto véase los artículos 54 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

como el realizado a partir de la Revolución de 1910”.<sup>15</sup> Pero no fue todo. A la pluralidad política, en 1992 la Constitución ya había sumado el reconocimiento a la pluralidad étnica de la nación. Hoy en día, el artículo segundo señala que “la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”.<sup>16</sup>

La pluralidad y la diversificación del país trajeron consigo diversos e importantes cambios políticos. La lucha partidista activó los mecanismos del peso y contrapeso de los poderes, que por demás ya existían en la Constitución; el poder político se diversificó, pues no sólo asumieron a mayor plenitud sus facultades los poderes constitucionales, sino que los medios de comunicación y otros poderes, denominados fácticos, ejercieron un mayor protagonismo. Ambos poderes, institucionales y fácticos, emprendieron el incierto camino de un gobierno de discusión.

### **Del nacionalismo al liberalismo**

El nacionalismo revolucionario, aunque no se construyó sobre los cimientos de la legitimidad democrática, sí contribuyó a la formación de valores propios del liberalismo. En el ámbito social, varias décadas de educación pública esparcieron entre la población el sentimiento de compartir una misma identidad nacional y se afianzó el carácter laico del Estado. En el ámbito político se controló y limitó la participación del Ejército.<sup>17</sup>

A pesar de que desde 1917 la Constitución estableció como forma de gobierno una República representativa, democrática y federal,<sup>18</sup> la distancia que existía con la política cotidiana generó un carácter esquizoide en la cultura política y en las relaciones del Estado con los ciudadanos. Según Alan Knight, la población sentía cierto orgullo del gobierno, depositaba su fe en las “metas de la Revolución” e incluso creía que el gobierno (nacional) estaba poniendo en marcha

---

<sup>15</sup> Daniel Zovatto, participación durante el Seminario Internacional “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 8 de febrero de 2008.

<sup>16</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: febrero de 2008).

<sup>17</sup> José Antonio Aguilar Rivera, “El laberinto de las identidades”, en *Nexos*, número 338, febrero de 2006, pp. 43-49.

<sup>18</sup> Cfr. artículo 40 de la Constitución Política, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: febrero de 2008).

progresivamente esas metas; pero los políticos, los funcionarios y, sobre todo, la policía eran poco estimados. El sistema no logró impedir que proliferaran el soborno, el nepotismo y el clientelismo.<sup>19</sup>

Como lo ha explicado Luis Salazar el sistema posrevolucionario se montó sobre un consenso pasivo, lo cual condujo a una doble contradicción: por una parte a la percepción generalizada de la política como el espacio para el engaño y la arbitrariedad y por otro a la desconfianza de la elite política en la participación popular: “a la desconfianza moralista de los gobernados corresponde la desconfianza autoritaria de los gobernantes --dice Salazar-- dando lugar a una política perversa que traba, por decir lo menos, las relaciones entre el estado y la sociedad civil”.<sup>20</sup>

La construcción de un sistema electoral más competitivo y plural no ha logrado cerrar la brecha entre gobernantes y gobernados, no sólo en México sino en diversas partes del mundo. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en América Latina al mismo tiempo que se ha avanzado en la construcción de sistemas e instituciones políticas democráticas, se vive una crisis política en diversos grados. Esta crisis se expresa --según el PNUD-- tanto en la baja credibilidad y prestigio de los partidos políticos, como en la poca eficacia de los gobiernos para abordar las cuestiones centrales que demanda la ciudadanía.<sup>21</sup>

Así, en una gran parte de los países democrático coexisten un apoyo mayoritario a las instituciones y valores de la democracia y un extendido sentimiento de desconfianza hacia la política, los partidos y los políticos profesionales. Algunos factores que se han utilizado para explicar dicha desconfianza son los siguientes:

---

<sup>19</sup> Alan Knight, “México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana”, *Política y gobierno*, vol. III, núm. 1, México, primer semestre de 1996, p. 10.

<sup>20</sup> Luis Salazar, “Cultura política y democracia en México. Una perspectiva global”, en *Revista A*, vol. IX, núm. 23/24, enero-agosto de 1988, p. 176, citado por Noemí Luján, *op. cit.*, p. 101.

<sup>21</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar Altea, Argentina, 2004, p. 49.

1. Debilitamiento de los vínculos de identificación entre ciudadanos y partidos que se viene produciendo desde los años 60, y que podría ser consecuencia de los cambios sociales expresados en la crisis de 1968.
2. Frustración por los resultados de la política, sobre todo en el caso en el que las principales fuerzas políticas se revelan limitadas para garantizar un modelo económico de crecimiento estable.
3. Un proceso cada vez más complejo para lograr la agregación de preferencias, así como para hacer compatibles la resolución de los problemas generales y la satisfacción de demandas particulares sobre las que es difícil el consenso.<sup>22</sup>
4. La distancia que media entre la ley y la realidad. A pesar de la existencia de un marco normativo en el cual se consagran las normas de convivencia democrática, las estructuras sociales y políticas reales se configuran de una manera muy distinta.
5. Lo extendido de la corrupción. En México, la corrupción no es un fenómeno aislado: ha tenido una presencia muy extendida a lo largo de la historia y es una conducta recurrente en la vida cotidiana. La corrupción, la arbitrariedad y la impunidad han impedido la conformación de un marco de reglas aceptadas y respetadas colectivamente.
6. El choque entre las tendencias modernizantes y las estructuras sociales tradicionales. En el análisis de la legitimidad de la democracia moderna, se ha encontrado un carácter mixto de sus fuentes, en donde se pueden encontrar fundamentos basados en la creencia de la legalidad conviviendo con ingredientes carismáticos, e incluso tradicionales. En sociedades como la mexicana, dice Noemí Luján Ponce, se ha avanzado sobre la ruta de la modernidad sin haber sustituido estructuras y prácticas tradicionales.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ludolfo Paramio, “Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias”, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, documento de trabajo 98-11, disponible en [www.iesam.csic.es](http://www.iesam.csic.es) (fecha de consulta: enero de 2008).

<sup>23</sup> Noemí Luján Ponce, *La construcción de la confianza política*, Colección “Temas de la Democracia”, ensayos, núm. 6, Instituto Federal Electoral, México, 1999, pp. 92-96.

## Opinión pública y legitimidad democrática

Desde el ámbito de la opinión pública, existen evidencias empíricas que permiten sostener que en México no se ha logrado alcanzar un consenso democrático; entendiendo por ello, como lo definió Ángel Flishfish, que éste se consigue cuando las respuestas a los valores democráticos son mayores a 75 por ciento del total de los entrevistados.<sup>24</sup> Y segundo, que la mayoría de la población está insatisfecha con la forma como funciona en México la democracia, lo cual está debilitando la legitimidad de este régimen.

En la gráfica 1 se puede observar que en la última década, que coincide con el periodo de una intensa reforma electoral, se han observado pocos avances hacia la consolidación de un consenso democrático. En 1995, sólo 49 por ciento estuvo de acuerdo con la frase de que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. Once años más tarde, este porcentaje se incrementó sólo seis puntos porcentuales para ubicarse en 54 por ciento.

¿Cuáles son las razones que explican este aprecio tan bajo por la democracia? De acuerdo con un análisis del CESOP, publicado en septiembre de 2006, aquellos ciudadanos que estuvieron en desacuerdo con la siguiente afirmación: “la democracia puede tener problemas pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno”, se distinguen por tener las siguientes características:

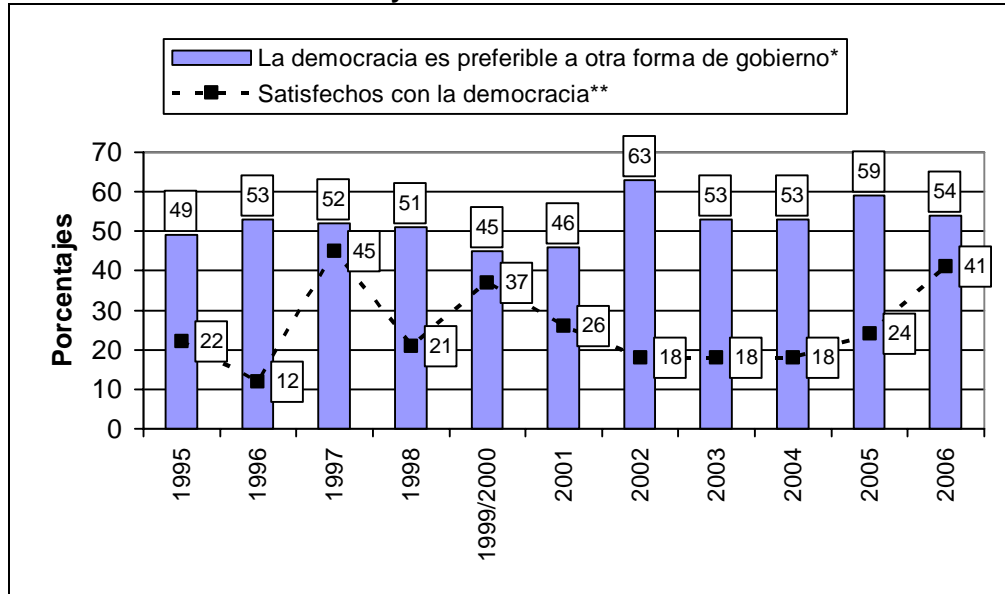
- a) Están insatisfechos con los resultados que perciben de la democracia.
- b) Perciben que existe un escaso respeto a la libertad y a los derechos humanos.
- c) Tienen una mala evaluación del Presidente y de las autoridades políticas.
- d) Tienen una mala evaluación de su situación personal y de su entorno ciudad-país; y

---

<sup>24</sup> Ángel Flishfish, “Consenso democrático en el Chile autoritario”, en Norbert Lechner, *Cultura política y democratización*, Buenos Aires, CLACSO, 1987, pp. 99-100. La escala propuesta por Flishfish se complementa con los siguientes niveles: “disenso democrático” (60-74 por ciento), “disenso” (59-41 por ciento), “disenso autoritario” (40-26 por ciento) y consenso autoritario (25-0% de los entrevistados).

- e) Perciben una escasa representatividad de las autoridades electas y una baja eficiencia del sistema electoral.

Gráfica 1  
Adhesión con la democracia y satisfacción con su funcionamiento en México



\* La pregunta fue: “¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”. Aquí se muestran los porcentajes correspondientes a “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.

\*\* La pregunta fue: “En general, ¿diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia?” Aquí se muestran los porcentajes de “muy satisfecho” y “más bien satisfecho”.

**Fuente:** Corporación Latinobarómetro, *Informe latinobarómetro 2006*, Santiago de Chile, con base en encuestas nacionales en vivienda, disponible en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org) (fecha de consulta: enero de 2008).

De tal manera que, como se señaló en aquel trabajo, los mexicanos que no perciben a la democracia como la mejor forma de gobierno, tienen tres razones principales para ello: “uno, porque no perciben que el régimen político ofrezca los resultados esperados (mala evaluación de sus autoridades y de su entorno inmediato); dos, no perciben eficiencia en el sistema, medida en función de la representatividad de quienes toman las decisiones; y tres, tienen serias dudas

sobre el respeto que existe a la libertad y a los derechos humanos”.<sup>25</sup> Como se puede observar se trata de una percepción muy pragmática, pues el sistema es evaluado en función de los resultados que ofrece al individuo.

Otro trabajo realizado por el CESOP hizo evidente que la mala evaluación que existe sobre los diputados también está determinada, en gran medida, por los resultados que observan los ciudadanos en la política. Para arribar a esta conclusión se realizó un análisis de la *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, realizada por la Secretaría de Gobernación.<sup>26</sup> La población entrevistada se dividió en función de la “muchacha”, “algo” o “nada” de confianza que los ciudadanos expresaron tener en los diputados. De tal manera que, a medida que crecía la desconfianza, se observó que se incrementaban las siguientes tendencias:

- a) La incertidumbre respecto a las oportunidades de bienestar que tendrían sus hijos en el futuro.
- b) La desconfianza en que la política y los políticos contribuyan al bienestar social.
- c) La percepción de que los políticos se interesan poco por los intereses y la forma de pensar de los ciudadanos y que, en no pocas ocasiones, persiste la corrupción.
- d) La mala evaluación del rumbo que lleva el país y de la economía nacional y personal.
- e) La escolaridad y el acceso a la información política.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Efrén Arellano Trejo, “De la opinión pública a la legitimidad”, en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Legitimidad y gobernabilidad democrática. Los horizontes del buen gobierno*, Cámara de Diputados, México, 2006, p. 74.

<sup>26</sup> Encuesta nacional en vivienda, de 4,580 entrevistas efectivas en 600 localidades del país, incluyendo zonas rurales. Con un nivel de confianza de 90 por ciento y un margen de error esperado de 5.2 por ciento. El levantamiento se realizó en febrero de 2003, con un método probabilístico, estratificado y por conglomerados; donde la unidad mínima de selección es la vivienda y la unidad de observación es el residente habitual de 18 años o más seleccionado mediante una tabla de números aleatorios. La base de datos y los principales resultados pueden obtenerse en [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx).

<sup>27</sup> Efrén Arellano Trejo, “Componentes sociales de la desconfianza política”, *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, número 5, enero de 2005, CESOP, Cámara de Diputados, México.

En este mismo trabajo también se advirtió que la desconfianza en los legisladores, estaba asociada a actitudes y opiniones que debilitaban los vínculos de participación social y política. En ese trabajo se advirtió lo siguiente:

- a) Los ciudadanos con desconfianza tienen una menor convicción democrática y dudan de la utilidad de los partidos políticos.
- b) La desconfianza política restringe la acción gubernamental, pues promueve la creación de instituciones y programas más restringidos y controlados.
- c) Los ciudadanos con desconfianza tienen en menor estima la solidaridad social.<sup>28</sup>

### **III. Las percepciones actuales en torno al trabajo legislativo**

Este contexto explica en gran medida los resultados de la encuesta más reciente del CESOP en torno a los diputados.<sup>29</sup> En dichos resultados, como se verá a continuación, es posible distinguir un amplio aprecio de la población por los valores y mecanismos esenciales del trabajo legislativo, tales como el pluralismo, el equilibrio de poderes, la importancia de los diputados para la democracia y, entre otros, la necesidad de fomentar la participación ciudadana.

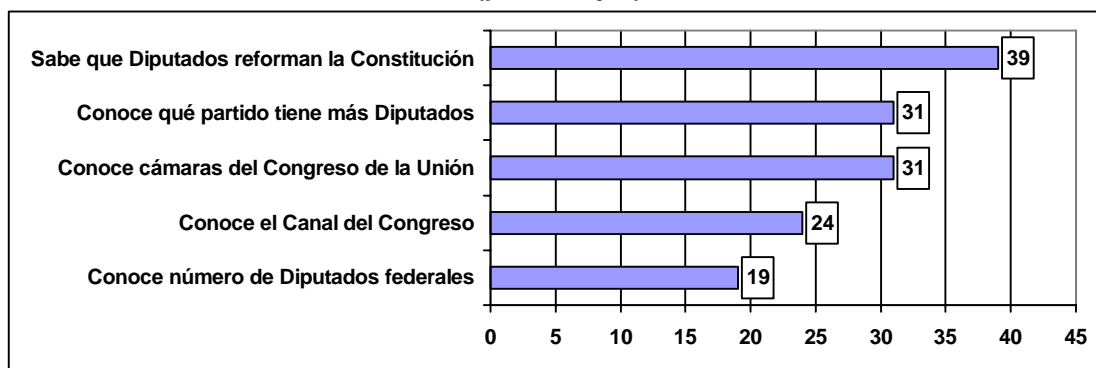
En primer lugar hay que mencionar que esta encuesta permitió corroborar el escaso conocimiento e interés que tienen los ciudadanos en el trabajo de la Cámara de Diputados. Así, porcentajes menores al 40 por ciento de la población entrevistada conoce datos básicos, tales como la facultad que tienen los Diputados para reformar la Constitución, el partido con el mayor número de legisladores, las cámaras que integran el Congreso de la Unión, la existencia del Canal del Congreso y el número total de diputados federales (véase gráfica 2).

---

<sup>28</sup> *Ídem.*

<sup>29</sup> Los datos que se muestran a continuación, corresponden a la encuesta denominada “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, la cual se realizó con las siguientes características técnicas: levantamiento en campo del 14 al 18 de diciembre de 2007, 1,200 entrevistas a ciudadanos de 18 años y más, con un nivel de confianza de 95% y margen de error aproximado de +/- 3.2%. Empresa responsable: Ipsos-Bimsa.

Gráfica 2  
**Conocimiento sobre las principales atribuciones y composición de la Cámara de Diputados  
 (porcentajes)**



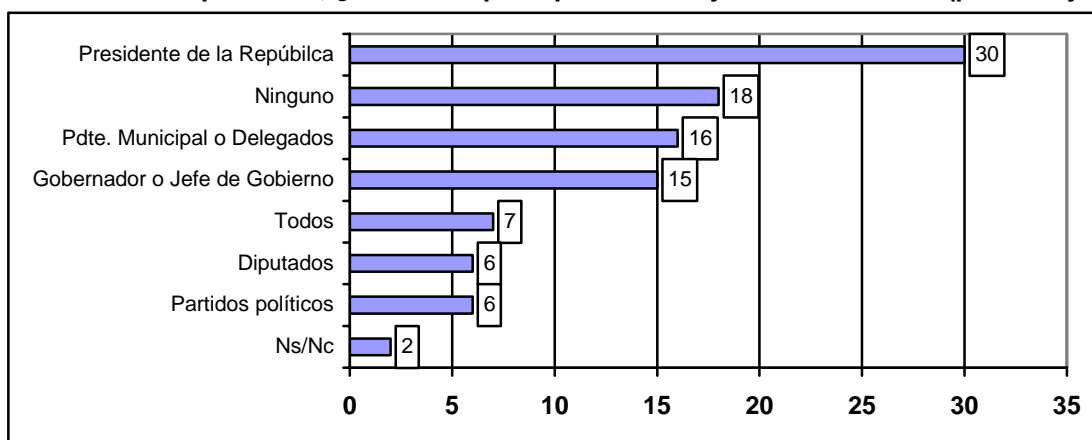
**Fuente:** CESOP, “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, *op. cit.*

Este conocimiento escaso que existe en torno al trabajo de la Cámara de Diputados, deriva en gran medida del poco interés que tiene la ciudadanía en los asuntos que se discuten en este órgano legislativo. Así, sólo 38 por ciento de los entrevistados afirmó tener “mucho” o “algo” de interés en estos temas; en tanto, 61 por ciento reconoció tener “poco” o “nada” de interés.

Por otra parte, esta encuesta también reiteró que los diputados tienen una mala calificación por su desempeño y que generan poca confianza entre los ciudadanos. Sólo uno de cada cuatro entrevistados expresó estar “de acuerdo” con la forma en que trabajan y una proporción similar dijo tener confianza en este órgano legislativo. A lo anterior hay que agregar que siete de cada diez consideraron que actualmente existen “más diputados de los que se necesitan”, pese a que, como se mencionó, la mayoría no conoce el número exacto que existe.

Tal vez uno de los datos que condicionan o explican en mayor medida las percepciones en torno a este órgano legislativo, es el hecho de que sólo 6 de cada 100 entrevistados expresaron sentir que sus intereses están representados por los diputados y los partidos políticos. Los ciudadanos otorgan, en general, una baja representatividad a las principales figuras partidistas. El presidente de la República, la figura política mejor conocida y evaluada, alcanza en este rubro 30 por ciento (véase gráfica 3).

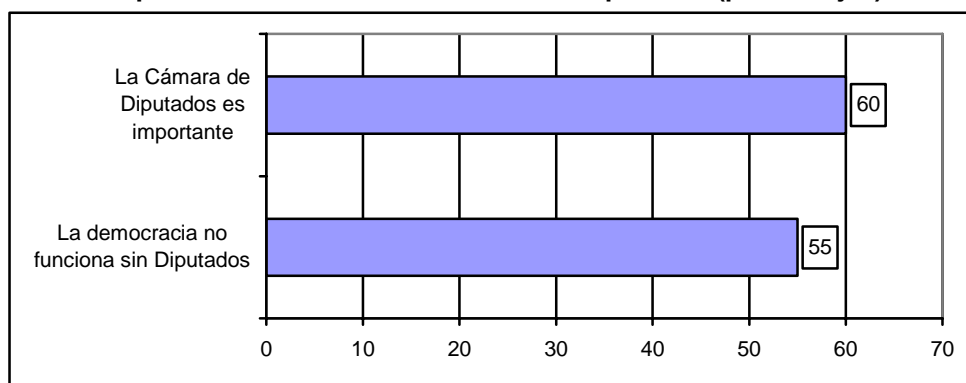
**Gráfica 3**  
**De esta lista de personas, ¿cuál cree que representa mejor sus intereses? (porcentajes)**



**Fuente:** CESOP, “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, *op. cit.*

Pese a esta mala evaluación, la mayoría de los ciudadanos reconoce que las funciones de los legisladores son importantes para el adecuado funcionamiento de la democracia (véase gráfica 4). Prácticamente seis de cada diez entrevistados coincidieron en señalar que la democracia no puede funcionar sin diputados y que, en general, esta Cámara “es importante”.

**Gráfica 4**  
**Importancia atribuida a la Cámara de Diputados (porcentajes)**

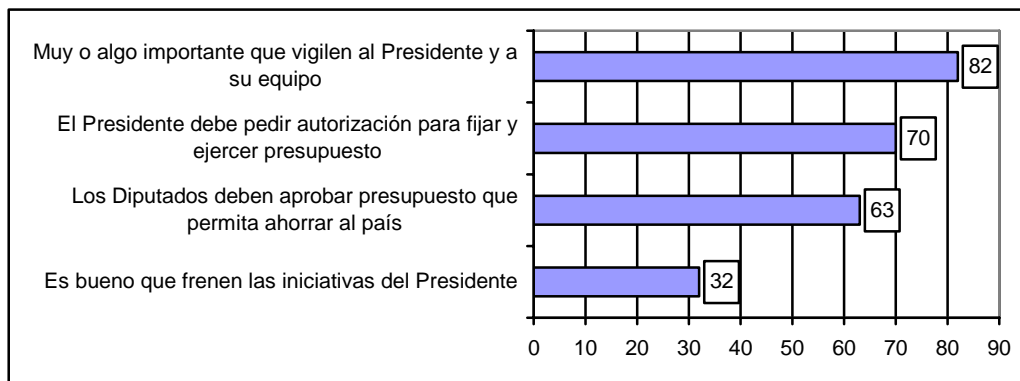


**Fuente:** CESOP, “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, *op. cit.*

Respecto a la relaciones con el Ejecutivo, tal como se observa en la gráfica 5, la ciudadanía se muestra mayoritariamente a favor de que los diputados vigilen al Presidente y a su equipo de trabajo; valoran positivamente el hecho de que el Presidente pida autorización para definir y ejercer el presupuesto; y están a favor de un gasto público que genere ahorros al país. Este control y vigilancia --dicen los

ciudadanos-- no debe traducirse en obstrucción. Sólo para un tercio de la población es “bueno” o “muy bueno” que los legisladores “frenen” el trabajo del Presidente; para otra tercera parte esta situación es “mala” o “muy mala”; y el otro tercio no tiene opinión al respecto.

Gráfica 5  
Percepciones predominantes sobre la relación con el Poder Ejecutivo (porcentajes)

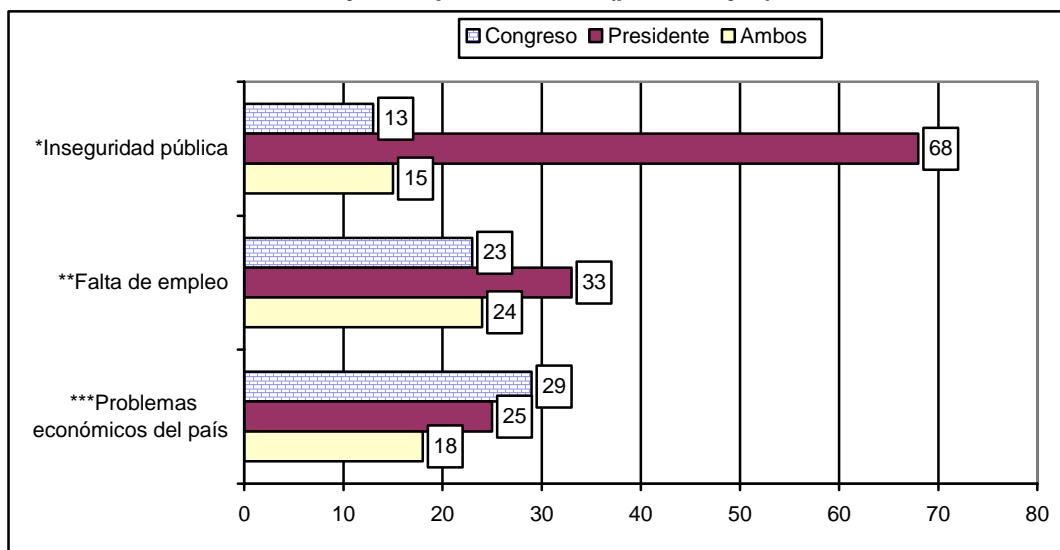


Fuente: CESOP, “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, *op. cit.*

El estudio realizado por el CESOP también arroja información relevante respecto a la “responsabilidad” que la ciudadanía atribuye al Congreso o al Presidente de la República, respecto a los que son normalmente los principales problemas identificados por la población. Así, como se observa en la gráfica 6, en el caso de la inseguridad pública, la mayoría de los entrevistados (68 por ciento) está de acuerdo en que este problema no se ha resuelto “porque las autoridades no aplican cabalmente las leyes que ya existen” y sólo 13 por ciento considera que hace falta “crear y modificar las leyes”.

En materia económica, las responsabilidades están más repartidas. Sin que existan mayorías al respecto, 33 por ciento considera que la falta de empleo es responsabilidad del Presidente (por no cumplir sus promesas de campaña) y 23 por ciento que es culpa del Congreso (por no aprobar las reformas que necesita el país). En tanto, los problemas económicos del país son atribuidos al Presidente por un 25 por ciento de los entrevistados y al Congreso en 29 por ciento.

Gráfica 6  
**Autoridad a quien la población atribuye los problemas del país en los siguientes rubros una mayor responsabilidad (porcentajes)**



\* La pregunta utilizada fue: Por lo que usted sabe o ha visto, ¿cuál es la razón principal por la cual no se ha resuelto el problema de la inseguridad en México?: 1) porque falta crear y modificar leyes; 2) porque las autoridades no aplican cabalmente las leyes que ya existen.

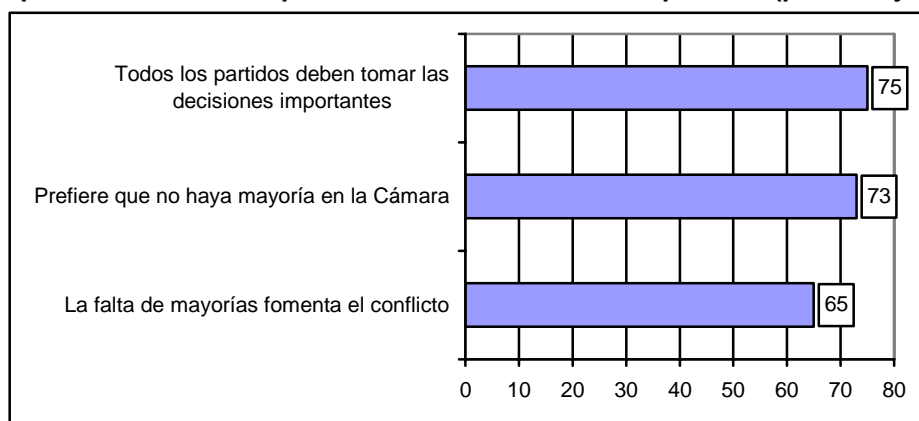
\*\* La pregunta utilizada fue: ¿Quién cree que es el principal responsable de la falta de empleo en el país?: 1) El Congreso por no aprobar las reformas que necesita el país; 2) El gobierno del presidente Calderón por no cumplir sus promesas de campaña; y 3) Los empresarios, por no realizar las inversiones adecuadas.

\*\*\* En su opinión, ¿quién es el principal responsable de los problemas económicos del país?: 1) El Congreso por no aprobar las reformas que necesita el país; 2) El gobierno del presidente Calderón por la ineficiencia de sus acciones; 3) Los empresarios, por no realizar las inversiones adecuadas; o 4) Los patrones por los bajos salarios que pagan.

**Fuente:** CESOP, "Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados", *op. cit.*

Por lo que respecta al pluralismo existente en este órgano legislativo, los ciudadanos muestran, sólo en apariencia, una contradicción: están a favor de una Cámara diversa e incluyente de todos los partidos en la toma de decisiones (tres de cada cuatro así lo manifestaron), aunque también reconocen que la falta de mayoría fomenta el conflicto. Esto se puede interpretar en el sentido de que el ciudadano busca un pluralismo eficaz, aquel en el cual participen todos los partidos, que sirva con contrapeso político, pero que no redunde en parálisis (véase gráfica 7).

Gráfica 7  
Opiniones en torno al pluralismo en la Cámara de Diputados (porcentajes)

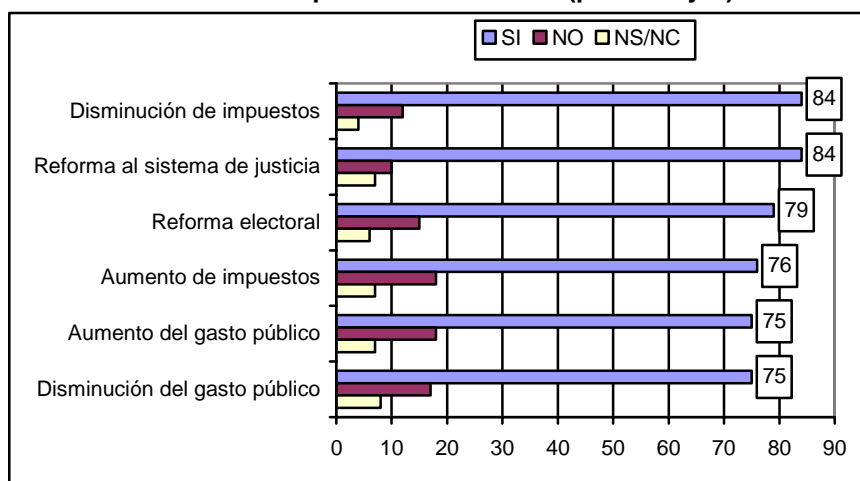


Fuente: CESOP, "Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados", *op. cit.*

Por otra parte, vale la pena referirse a la opinión mayoritaria de los ciudadanos a favor de que sean tomados en cuenta por sus legisladores. Nueve de cada diez entrevistados estuvieron de acuerdo en que, para un Diputado, deben ser más importantes los intereses de los ciudadanos que representan, que los intereses de su partido; un número similar asintió ante la necesidad de que los diputados consulten con los ciudadanos el sentido de su voto.

Como se observa en el gráfica 8, la opinión mayoritaria a favor de que los ciudadanos tengan oportunidad de expresar sus opiniones, se mantiene en los principales temas de trabajo de los legisladores.

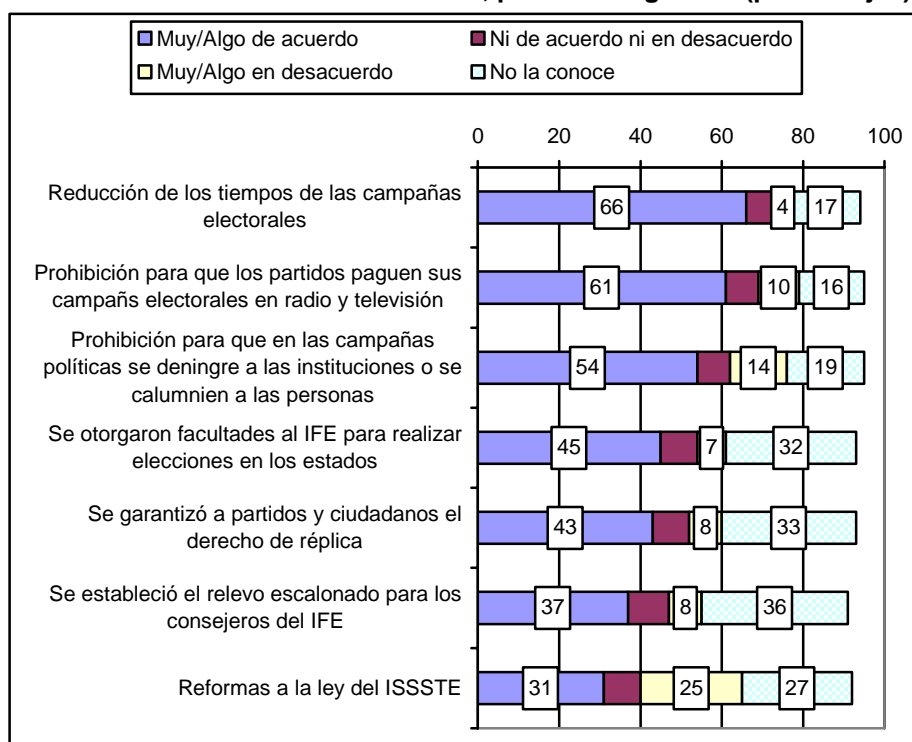
Gráfica 8  
A continuación le voy a leer una lista de temas. Para cada uno de ellos dígame si los Diputados deben consultar o no deben consultar a los ciudadanos para definir su voto (porcentajes)



Fuente: CESOP, "Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados", *op. cit.*

Por último vale la pena destacar que la actual Legislatura goza de una coyuntura favorable. En primer lugar, en lo que va de este sexenio no se han difundido campañas que enfrenten en los medios a los poderes Ejecutivo y Legislativo; la difusión realizada durante los últimos tres años, en torno al trabajo del Congreso de la Unión, ha empezado a otorgar, en términos de opinión pública, un mayor significado al trabajo legislativo (presencia mediática que nunca antes había tenido el Congreso); y, como se observa en la gráfica 9, algunas de las reformas legales aprobadas durante los últimos periodos de sesiones tienen una aprobación mayoritaria y, en aquellas reformas que no es así, el sector de la población que está de acuerdo es más grandes que el que está en desacuerdo. Además, en cuatro reformas incluidas en esta gráfica, sectores cercanos a un tercio de la población afirmaron no conocerlas.

Gráfica 9  
**A continuación le voy a leer una serie de reformas aprobadas por los diputados. Por favor dígame si está de acuerdo o en desacuerdo con cada una de ellas. Si no las conoce, por favor dígame (porcentajes)**



**Fuente:** CESOP, "Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados", *op. cit.*

## **Conclusiones**

La consolidación de la democracia en México enfrenta varios desafíos. Uno de ellos es alcanzar su plena legitimidad. Tal como se explicó en este documento, este proceso implica construir políticas públicas más eficientes, pero también lograr que la población conozca e interiorice la complejidad de los procesos democráticos.

En un proceso que se remonta hasta los años setenta, la sociedad y el Estado modificaron profundamente su fisonomía. De una economía cerrada y protegida, se pasó a una abierta; de un Estado propietario se pasó a uno interventor. Todo ello hizo necesario actualizar el discurso ideológico del Estado. De una legitimidad fundada en los conceptos derivados del “nacionalismo revolucionario”, se transitó a otra fincada en los principios de la democracia liberal.

Históricamente el Estado mexicano no ha emprendido un esfuerzo permanente y continuo de legitimación de la democracia. En la sociedad mexicana no ha logrado afianzarse un consenso democrático.

En el caso de la Cámara de Diputados, puede observarse que existe lo que se denomina un apoyo difuso a la institución. Es decir, aunque en lo general se desapruueba el desempeño específico y se desconfía de los legisladores en funciones, existe una mayoría de ciudadanos que reconoce la importancia que tienen los Diputados para el adecuado funcionamiento de la democracia.

La mayoría de la población asume la relevancia que tienen varios de los principios que rigen el trabajo legislativo, tales como ser contrapeso y control del Poder Ejecutivo, representar e incluir la pluralidad de opiniones, tomar decisiones por consenso, así como aprobar y vigilar el adecuado ejercicio del presupuesto público.

Sin embargo, también existe entre los ciudadanos un deseo mayoritario por participar de las decisiones de los legisladores y para que éstos representen más cercanamente los intereses de los ciudadanos.

La coyuntura actual parece favorable para un trabajo de legitimación democrática emprendido desde el Poder Legislativo: existen iniciativas con amplio respaldo de la población; algunos sectores sociales no han interiorizado lo que

hemos denominado los principios del trabajo legislativo; y una amplia mayoría desea ser tomada en cuenta. Esta legitimación implica, como se explicó en estas páginas, justificar a la institución, con base en los valores de la democracia, y explicar la pertinencia y el sentido de las leyes aprobadas o reformadas.

