

Opinión Pública y Cámara de Diputados*

De acuerdo con la teoría clásica de la democracia, la división de poderes garantiza la representación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno y la estabilidad de los sistemas liberales; contribuye al buen gobierno al garantizar la seguridad y libertad de los individuos y al evitar el ejercicio arbitrario del poder. La división de poderes hace del Poder Legislativo uno de los pilares de los sistemas liberales representativos de gobierno mediante sus funciones de legislación, representación, control y supervisión.

A pesar de su importancia, el Poder Legislativo en la mayor parte del mundo goza de poca confianza por parte de los ciudadanos. Registra un nivel más bajo de confianza y aprobación que el resto de las instituciones de gobierno y, en general, que la mayoría de las organizaciones asociadas con la política. Este fenómeno se presenta tanto en países con democracias consolidadas como en países que transitan por procesos de transición y consolidación democrática.¹ Asimismo, el desarrollo económico de un país tampoco parece ser un factor determinante en la imagen que los ciudadanos tienen del Congreso: no goza de mayor reputación o confianza en los países ricos que en los países en desarrollo.²

La desconfianza y alejamiento de los ciudadanos con respecto al Poder Legislativo se inscribe dentro de un complejo fenómeno mundial de desafección de los ciudadanos hacia la política. No obstante, también se relaciona con la propia naturaleza del trabajo legislativo y, en muchos países, con el desempeño de los legisladores.

En México, la Cámara de Diputados se enfrenta a una situación ambigua: la mayoría de los ciudadanos considera que es una institución clave dentro del

* Una versión preliminar de este texto fue publicada en el número 1 del *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* del CESOP, en octubre de 2002.

¹ La excepción ocurre en algunos -no todos- los países en los que el Congreso ha desempeñado un papel importante en los procesos de transición desde regímenes autoritarios, como España. Véase: M. Alda y L. López Nieto, "El parlamento español; 1977-1993. Una revisión de su papel en la transición y en la consolidación"; en *Revista de Estudios Políticos*, no.81, 1993, pp.241-264; José Ramón Montero, "Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo a las Cortes Generales" en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, no.2, 1989, pp.65-79.

² En este ensayo se usan, de manera indistinta, los términos "Congreso" y "Parlamento". No obstante, hay que recordar que se refieren a instituciones con características diferenciadas.

sistema democrático pero expresa desconfianza y desaprobación hacia los legisladores. Parte de esta desconfianza tiene que ver con la cultura política mexicana; con la historia del Poder Legislativo en nuestro país, la falta de conocimiento y comprensión sobre las funciones y facultades del Congreso, los resultados del trabajo legislativo, la imagen de los partidos políticos y las opiniones expresadas por los medios de comunicación, entre otros factores.

Este documento tiene el propósito de describir la opinión pública con respecto a la Cámara de Diputados en México, algunos de las razones que contribuyen a explicar la baja confianza y aprobación pública y los efectos de esta imagen en el desempeño de los legisladores.

La Cámara de Diputados en la cultura mexicana

El interés de los especialistas y académicos en el Congreso mexicano es relativamente reciente. En particular, los estudios de opinión pública sobre el Congreso en nuestro país tienen apenas una década. Esta carencia se explica por la novedad de esta técnica de investigación pero también por la propia historia del Poder Legislativo en México. Y es que, como explica William Culver, en muchos casos el Congreso era para la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos un mecanismo de gestión del Poder Ejecutivo, más que una institución autónoma con funciones propias y diferenciadas.³ La interpretación común, por tanto, era que no hacía falta estudiar al Congreso puesto que su composición, con mayoría de un solo partido, y su desempeño correspondían a las decisiones del Presidente en turno.⁴

³ William Culver, *El renacimiento de las democracias representativas de América Latina: hechos y perspectivas en el funcionamiento del legislativo*, en www.geocities.com/politikaperu/renac_demo.html

⁴ Esta interpretación, no obstante, oscurece la verdadera historia del Poder Legislativo puesto que generaliza conclusiones que, si bien corresponden a la realidad de una etapa importante del sistema político mexicano, no dan cuenta cabal de las transformaciones que ha vivido este poder a lo largo del último siglo. Como señala Juan Molinar Horcaditas, la historia del Poder Legislativo en nuestro país puede dividirse en varios períodos para explicar sus transformaciones respecto a la representación política y a su papel en el sistema político. De acuerdo con Molinar, el primer período iría de 1911 a 1935; el segundo de 1935 a 1946; y el tercero de 1946 en adelante. Entre 1911 y 1935, la competencia entre las distintas facciones políticas se expresó sobre todo en el Congreso de la Unión, por lo que las decisiones se tomaban con cierto grado de autonomía frente al Poder Ejecutivo. Entre 1917 y 1935 el sistema político mexicano se encontraba en su etapa formativa y el Poder Legislativo tenía un mayor grado de autonomía y pluralidad que durante el período posterior, esto es, entre 1935 y 1977. La importancia del Congreso durante el primer período es que constituía el centro de la lucha

El proceso de liberalización política, el fortalecimiento de la sociedad civil y de los partidos políticos y la transición política que México ha experimentado desde los años setenta, no obstante, contribuyeron a transformar y fortalecer las funciones e influencia del Congreso, en particular desde 1997, cuando su composición se transformó en pluripartidista. El Congreso es hoy un verdadero poder dentro de la política mexicana.

Estas transformaciones, sin embargo, no han ejercido efectos inmediatos en las opiniones de los mexicanos respecto al Congreso. Los estudios de opinión coinciden en que al limitado conocimiento público sobre sus características, funciones y facultades, se suman desinterés y desaprobación hacia sus actividades, decisiones y resultados.

A lo largo de la última década, los estudios de opinión sobre la Cámara de Diputados en México han coincidido en los siguientes resultados:

- 1) Los Diputados son vistos con recelo, puesto que se les califica como distantes, poco preocupados por las necesidades de los ciudadanos y, últimamente, conflictivos;
- 2) Existe un grado importante de confusión y desconocimiento sobre las facultades y funciones de los Diputados; para la mayor parte de los ciudadanos un legislador es un gestor de necesidades sociales;
- 3) Los ciudadanos coinciden en que la Cámara de Diputados tiene un papel central en la democracia mexicana; no obstante, señalan que sus decisiones no son del todo satisfactorias ni atienden a los intereses de la sociedad;
- 4) Al analizar los datos sobre la imagen pública de la Cámara de Diputados, resulta que los grupos que en mayor porcentaje afirman tener mala imagen de la Cámara son precisamente aquellos que cuentan con mayor conocimiento sobre la composición y facultades de la institución legislativa,

política entre las distintas facciones revolucionarias, grupos opositores y poderes locales y regionales. Al mismo tiempo, durante el período 1917-1935, la autonomía del Congreso se expresaba en el importante número de iniciativas de ley que fueron modificadas por el Congreso. A la periodización de Molinar habría que añadir un cuarto período, de 1997 a la fecha, para referirse a la nueva pluralidad del Congreso y su creciente autonomía frente al Poder Ejecutivo. Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, Cla y Arena, México, 1991, pp.20-21.

esto es, más los hombres que las mujeres, las personas de 35 a 44 años, con estudios profesionales y de postgrado, los profesionistas y las personas que trabajan en el sector servicios. Asimismo, la mala imagen es ligeramente mayor entre la población que lee periódicos que entre aquella que no lo hace.

Desafección política: un fenómeno mundial

La mayor parte de los estudios de opinión sobre la confianza ciudadana hacia las instituciones de gobierno indican que un porcentaje cada vez más alto de la población en todo el mundo expresa desinterés, desconfianza y alejamiento respecto de la política y de los políticos. Este fenómeno, conocido como desafección política, dio inicio durante la década de los sesenta en las democracias desarrolladas y gradualmente se extendió hacia las democracias en formación.⁵

En este contexto de alejamiento, pérdida de confianza y de aprecio por la política y los políticos, el Congreso Nacional en casi todos los países del mundo es la institución que junto con la policía, en los países en desarrollo, y los partidos políticos, en la mayor parte del mundo, enfrenta el nivel más alto de desconfianza y desaprobación ciudadana (cuadro 1).

Cuadro 1
Confianza en instituciones: países seleccionados*

	Parlamento	Policía	Presidente	Partidos Políticos	Cortes	Ejército	Televisión	Periódicos	Iglesias
Alemania**	50				65	39		34	39
Argentina	33	16	23	28	21	34	31***	--	65***
Brasil	27	32	35	18	44	59	69***	--	84***
Chile	53	52	61	34	42	48	55***	--	77***
Corea	10	48	--	15	51	59	64	--	--
Costa Rica	34	35	33	26	43	--	51***	--	74***
Eslovenia	10	30	44	8	26	30	31	28	19
España**	37	39			46			48	47
Francia**	32				57	56		38	50
Estados Unidos**	45				57	47		56	67
Honduras	54	53	56	40	53	56	39***	--	70***
Inglaterra**	44				52	81		15	45
Japón	13	49	--	10	61	48	52	--	--

⁵ Sobre la desafección política pueden consultarse: G. Di Palma, *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*, New Press, 1970; S.J. Pharr, y Robert Putnam, *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

	Parlamento	Policía	Presidente	Partidos Políticos	Cortes	Ejército	Televisión	Periódicos	Iglesias
México	34	26	35	31	27	44	26***	--	60***
Namibia	--	69	73	--	64	66	--	--	--
Perú	26	28	33	21	18	37	54***	--	75***
Polonia	20	36	65	9	25	60	44	34	46
República Checa**	20	40	37	22	34	39	41	37	24
Rumania	13	24	42	9	19	62	47	26	83
Rusia	7	13	50	7	23	34	29	25	39
Sudáfrica	--	36	40	--	43	44	--	--	--
Tailandia	55	56	--	47	58	76	76	--	--
Tanzania	--	61	89	--	72	94	--	--	--
Uruguay	44	47	52	45	55	42	34***	--	57***
Venezuela	30	27	35	21	37	63	54***	--	75***

*Porcentaje de personas que expresan opiniones positivas.

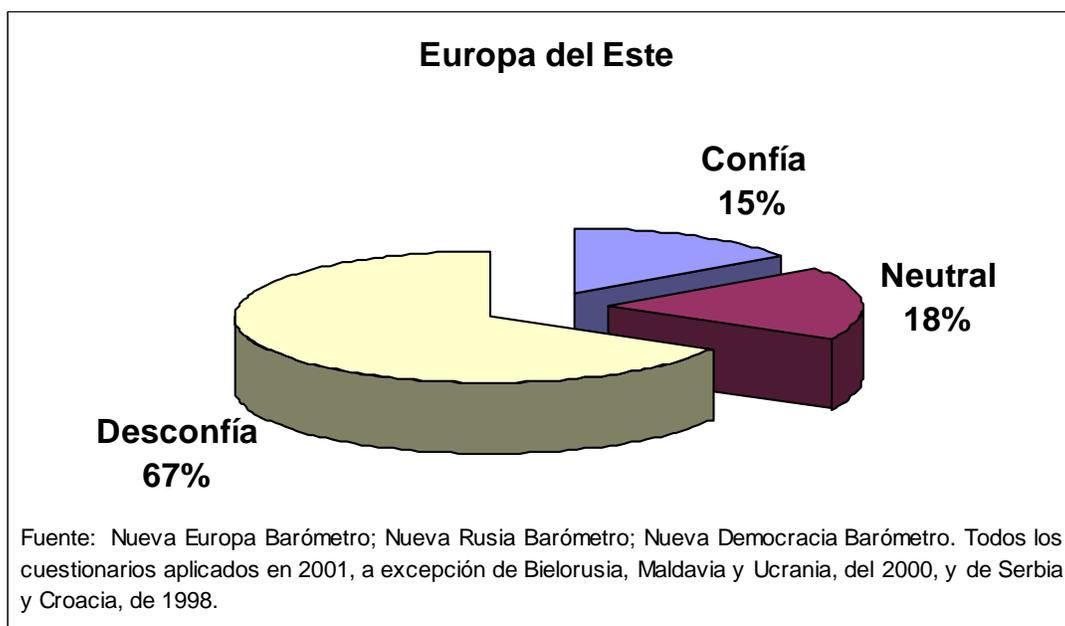
** Datos de la *Encuesta Mundial de Valores*, 1990-1991.

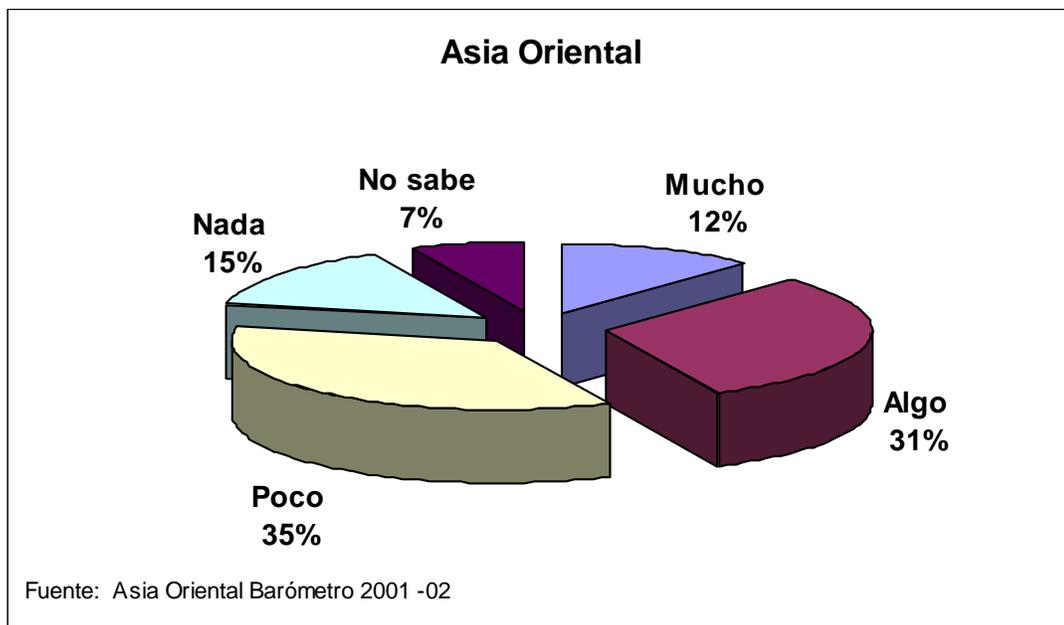
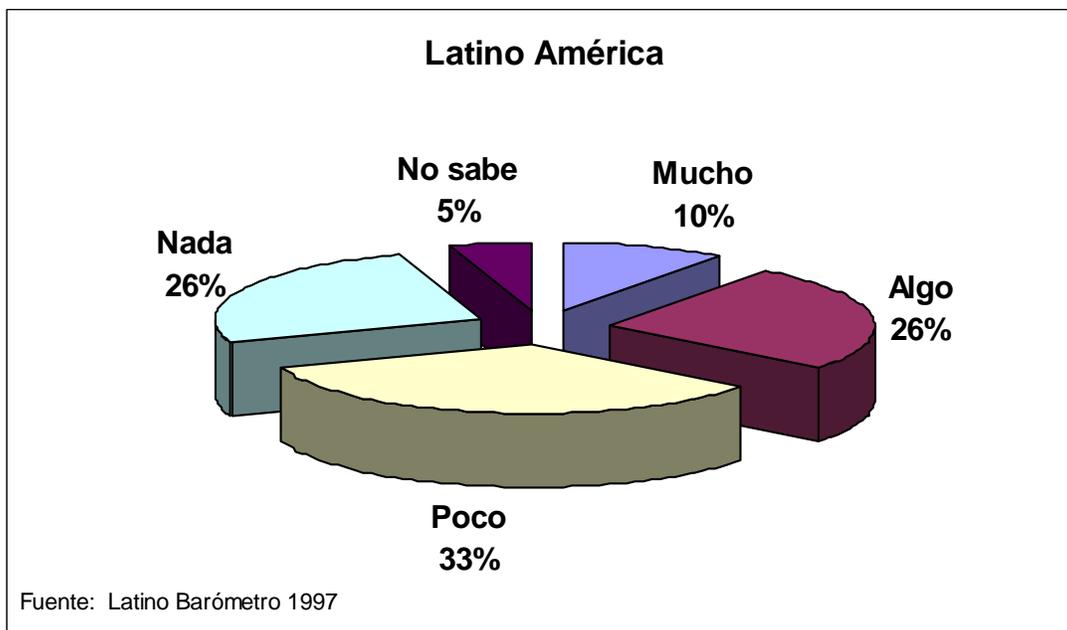
*** Datos de Latinobarómetro 2001.

Fuente: Elaboración propia con datos de Globalbarómetro, *Encuesta Mundial de Valores* y *Latinobarómetro* 1995.

Cuatro encuestas internacionales, Latinobarómetro, Barómetro de las Nuevas Democracias, Barómetro Asiático y Barómetro de la Nueva Europa, concuerdan en que en las regiones en desarrollo la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones parlamentarias no supera 30 por ciento; aunque el porcentaje varía de continente en continente (gráfica 1).

Gráfica 1





El análisis detallado de la confianza en el Parlamento nacional en países de Europa, Europa del Este, Asia y América Latina indica que el porcentaje de personas que expresan mucha confianza en esta institución varía entre 10 y 15 por ciento. En turno, en todas las regiones al menos 6 de cada 10 personas expresan poca o ninguna confianza hacia el Parlamento nacional (cuadro 2).

Cuadro 2

Confianza en el Parlamento: Europa, Europa del Este, América Latina, y Sudeste de Asia

	Confianza	Desconfianza (mucho + nada)
Europa del Este	15	67
América Latina	10	60
Sudeste de Asia	12	60

Fuente: Globalbarómetro, 2001. (Para Europa del Este, datos de *New Europe Barometer*, *New Russia Barometer*, *New Democracias Barometer*. Todos los datos corresponden a 2001, excepto los de Bielorrusia, Moldova y Ucrania, que corresponden a 2000, y los de Serbia y Croacia, de 1998. Para América Latina, datos de *Latinobarómetro* 1997. Para Sudeste de Asia, datos de *East Asia Barometer* 2001-02).

La baja confianza que los ciudadanos expresan hacia el Poder Legislativo en la mayor parte del mundo ha llevado a algunos autores a sostener que este poder experimenta, desde hace algunas décadas, un proceso de crisis, que se expresa en la baja eficacia y la mala imagen de los Congresos así como en un proceso de decadencia frente al Poder Ejecutivo.⁶ Asimismo, se sostiene que los Congresos han perdido centralidad en el proceso de toma de decisiones.⁷ En realidad, la evidencia no indica que los Congresos estén en un proceso de crisis que pueda derivar en su desaparición. Por un lado, como explica Ómer Faruk, en algunos sistemas políticos ha crecido la influencia de los Congresos en la definición de la política nacional. Por otro, la mayoría de los ciudadanos en el mundo sigue creyendo que el Congreso nacional es una institución clave de los regímenes democráticos. En América Latina, por ejemplo, 57 por ciento de los ciudadanos consideraban en 2000 que no hay democracia sin Congreso, mientras, que en 1998, 63 por ciento de los ciudadanos en Europa del Este rechazaban la suspensión del Parlamento (cuadros 3 y 4).

⁶ Este tema fue objeto de análisis en el Boletín número cuatro del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en julio de 2003.

⁷ Ömer Faruk Genckaya, *Reforming Parliamentary Procedure in Turkey*, Universidad de Filken, Turquía, s.f., p.1.

Cuadro 3
Rechazo a la suspensión del Parlamento en Europa del Este
(en porcentaje)

País	1991	1992	1993	1995	1996	1998
República Checa	88	78	82	75		79
Eslovaquia	85	81	76	78		77
Hungría	75	75	70	74		83
Polonia	67	57	71	68		81
Eslovenia	85	89	Nd	81		74
Bulgaria	79	75	72	78		77
Rumania	90	81	76	88		73
Promedio	81	77	75	79		78
Rusia			Nd	61		63
Bielorusia			57	60		72
Ucrania			44	39		55
Promedio			51	53		63

Fuente: Larry Diamond, *How People View Democracy: Findings from Public Opinion Surveys in Four Regions*, Trabajo presentado al Seminario de Democratización de Stanford, EU, enero 2001, p.27.

Cuadro 4
No hay democracia sin Congreso: América Latina
(porcentajes que están de acuerdo)

Sudamérica y México	1997	1998
Argentina	74	70
Bolivia	62	54
Brasil	50	47
Colombia	46	39
Chile	73	68
Ecuador	45	29
México	65	64
Paraguay	58	61
Perú	64	64
Uruguay	74	79
Venezuela	51	29
Promedio	60	54
América Central	1997	1998
Costa Rica	81	72
El Salvador	73	72
Guatemala	57	54
Honduras	73	67
Nicaragua	75	68
Panamá	52	42
Promedio	68	63
Promedio Latinoamérica	63	57

Fuente: Larry Diamond, *How People View Democracy: Findings from Public Opinion Surveys in Four Regions*, Trabajo presentado al Seminario de Democratización de Stanford, EU, enero 2001, p.29. (Con datos de Latinobarómetro)

Aún con estos resultados, es indudable que la mala imagen y baja aprobación del Congreso en los países en transición han tenido efectos negativos sobre la importancia que dan los ciudadanos a la institución parlamentaria. El análisis detallado de la evolución de la opinión pública latinoamericana respecto a la importancia del Congreso para la democracia indica que ésta ha disminuido, si bien sólo ligeramente, en los últimos años.

Cuadro 5
América Latina: ¿Puede haber democracia sin Congreso nacional?

	1997	1999-2000	2001	2002
No puede haber democracia sin Congreso	63	57	50	52
No puede haber democracia sin partidos políticos	62	57	49	52

Fuente: *Latinobarómetro* 1997-2002.

Para el caso de México, la mayor parte de los ciudadanos coinciden en que el Congreso es una institución central en la democracia. No obstante, como se discute más abajo, prevalece la poca confianza y aprobación hacia los legisladores.

Cámara de Diputados y opinión pública: el caso de México.

Las encuestas de opinión realizadas en torno al Congreso de la Unión en México coinciden en que pocos ciudadanos conocen su estructura, funciones y actividades. Seis de cada diez mexicanos ignoran el número de Cámaras que componen al Congreso de la Unión; más de la mitad de la población no sabe el número de Diputados que componen a la Cámara; sólo entre 3 y 5 personas de cada 10 conocen la duración de los cargos de los Diputados y 6 de cada 10 ciudadanos dicen desconocer las funciones encargadas a los Diputados.

Una encuesta telefónica realizada por *Consulta* en diciembre de 2002 encontró que solo 46 de cada 100 encuestados saben el número de Diputados que componen a la Cámara (cuadro 6).⁸ El porcentaje, no obstante, puede ser

⁸ Encuesta telefónica a ciudadanos en viviendas particulares realizada el 17 de diciembre de 2002. El método de muestreo fue con arranque aleatorio y selección sistemática de los números telefónicos particulares. Se realizaron 400 entrevistas a habitantes del país mayores de 18 años. La encuesta refleja la opinión de la población con mayor exposición a medios, de ingreso y de escolaridad.

mucho menor si se toma en cuenta que las encuestas telefónicas tienden a reflejar la opinión de los sectores de la población con nivel educativo medio y alto que, asimismo, tienen mayor acceso a información.

Cuadro 6

¿Sabe usted cuántos Diputados federales forman actualmente la Cámara de Diputados?

Número de Diputados	Porcentaje
1-100	27.4
101-200	11.6
201-300	1
301-499	10.1
500	46.7
Más de 500	3.2
TOTAL	100.0
Promedio	326

Fuente: Consulta. www.consulta.com.mx

Por otra parte, de acuerdo con varias encuestas menos de la mitad de la población en nuestro país conoce cuántos años dura un Diputado federal en su cargo. La *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 (ENCUP)*, de la Secretaría de Gobernación, encontró que sólo 47 por ciento de los entrevistados conoce la duración de los cargos de los Diputados.⁹ Una encuesta telefónica realizada por la consultoría Ipsos-Bimsa indica que el porcentaje es de 44.¹⁰ Finalmente, como indica el siguiente gráfico, una encuesta de Consulta Mitofsky encontró que el porcentaje puede ser incluso menor, dependiendo de las características de la población entrevistada: de acuerdo con una encuesta en vivienda realizada por esta consultoría, sólo 35 por ciento de la población conoce la duración.

⁹ Encuestas aplicadas en 4,200 viviendas en las 32 entidades federativas y en 600 localidades del país. La encuesta no refiere porcentaje de confianza margen de error.

¹⁰ Este resultado se obtuvo mediante otra encuesta telefónica, por lo que el porcentaje real a nivel nacional podría ser más pequeño Encuesta telefónica en hogares. Muestra nacional autoponderada en cuanto al tamaño de la localidad. Todas las entrevistas se realizaron a la persona que contestara el teléfono y fuera mayor de 18 años. Fecha de levantamiento: 1 de agosto de 2003; número de entrevistas: 459; intervalo de confianza: 95%; margen de error 4.6%.

Cuadro 7**En general, ¿cuántos años dura un Diputado en su cargo (puesto)?**

	Tres años	Otro
ENCUP (2001)	47%	
Consulta Mitofsky (diciembre de 2002)	44%	
Ipsos-Bimsa (agosto 2003)	35%	

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*. (IFE, México, diciembre de 2001), de Consulta Mitofsky y de Ipsos-Bimsa.

La población mexicana tampoco conoce cuáles son las funciones específicas de la Cámara de Diputados. Dos encuestas de 2002 encontraron que entre 32 y 55 por ciento de los mexicanos ignora cuál es la principal función de un Diputado, mientras que el 30 por ciento de la población sólo identifica una o dos de sus funciones (cuadro 8).¹¹

Cuadro 8**Para usted ¿cuál es la principal función de un Diputado Federal?**

Principal función de un Diputado federal	Parametría (octubre 2002)	Consulta Mitofsky (diciembre 2002)
Atender las necesidades de la gente / del pueblo		16.2%
Legislar / proponer y aprobar leyes	24%	9.4%
Aprobar el presupuesto de la egresos de la federación	11%	
Representar al pueblo / a la gente de su distrito		9.4%
Proteger y administrar los intereses del pueblo / del país		8.9%
Resolver los problemas de la comunidad / de su distrito		7.3%
Arreglar disputas entre estados	5%	
Tomar decisiones para el bienestar del país		5.3%
Hacer cumplir las leyes	4%	2.6%
Otro	1%	8.9%
No sabe / no contestó	55%	32%
TOTAL	100%	100%

Fuentes: Consulta Mitofsky y Parametría.

¹¹ Parametría: Mil encuestas en vivienda, en el territorio nacional, con fecha de levantamiento del 19 al 22 de octubre de 2002. Margen de error: +-3.1%; nivel de confianza: 95. Consulta: Encuesta telefónica a nivel nacional, a 400 habitantes mayores de 18 años.

De acuerdo con datos de la ENCUP, la población que conoce con mayor precisión la estructura y funciones de la Cámara de Diputados son los hombres, las personas de 25 a 44 años de edad, los ciudadanos que cuentan con estudios profesionales, los profesionistas y las personas que trabajan en el sector de servicios. Estos sectores son también los que mayor importancia conceden al trabajo de los Diputados y quienes destacan por calificar de “mala” y “muy mala” la imagen que tienen de los legisladores.

Imagen y evaluación de la Cámara de Diputados

El análisis de la confianza y aprobación ciudadana hacia la Cámara de Diputados indica que la mayor pluralidad de la Cámara y su creciente relevancia en el sistema político mexicano no han tenido efectos positivos en su imagen. Los estudios realizados a lo largo de los últimos cinco años indican que la mayor parte de los ciudadanos en nuestro país tiene un bajo nivel de confianza y aprobación hacia el trabajo de los legisladores.

En México, la Cámara de Diputados es la institución que, además de la policía, los partidos políticos y los sindicatos, cuenta con el nivel más bajo de confianza y aprobación por parte de los ciudadanos.

Cuadro 9
¿Qué tanta confianza tiene usted en las siguientes instituciones?

	Mucho/ algo de confianza	Nada de confianza	Desconfianza
Noticieros de radio	76	15	6
Ejército	74	15	18
Noticieros de televisión	73	17	9
A las encuestas	72	14	8
Periódicos	72	17	8
IFE	65	19	19
Comisión de Derechos Humanos	62	21	10
Tribunal Federal Electoral	61	22	11
Organizaciones de agricultores	56	20	11
Organizaciones ecologistas	54	22	12
Banco de México	54	20	11
Organizaciones de campesinos	53	24	11
Bancos nacionales	52	24	12
Ministerio Público	45	32	17
Procuraduría	44	32	18
Organizaciones de empresarios	43	27	16

	Mucho/ algo de confianza	Nada de confianza	Desconfianza
Bolsa de Valores	43	25	12
Policía	43	33	22
Suprema Corte de Justicia	42	31	19
Sindicatos	38	31	21
Cámara de Senadores	37	36	21
Partidos políticos	37	38	21
Cámara de Diputados	36	37	21
Bancos extranjeros	36	29	17

Fuente: María de las Heras, "Si de confianza se trata, el ejército", en *Milenio*, 4 de julio de 2002, pp.1 y 6

Si se compara entre distintas autoridades de elección popular, los Diputados gozan de menor confianza que los presidentes municipales, los gobernadores y el presidente de la República. El siguiente cuadro compara el grado de confianza que inspira cada una de estas autoridades a la población mexicana. Como puede verse, en una escala de 0 a 10, donde 0 significa nada de confianza y 10 mucha confianza, los Diputados son sin duda las autoridades electas que menos confianza inspiran entre los ciudadanos.

Cuadro 10
Confianza en autoridades electas

En una escala de 0 a 10, donde 0 es no confío nada y 10 es confío mucho, ¿Qué tanta confianza tiene usted en...? Respuestas en porcentajes.

	Diputados	Presidentes Municipales	Gobernadores	Presidente de la República
0	23	17	17	18
1	4	1	2	2
2	4	3	5	3
3	6	5	5	4
4	5	5	5	4
5	20	19	18	14
6	9	10	9	7
7	9	10	11	9
8	8	13	13	14
9	2	5	4	9
10	6	8	7	13
No sabe / no contestó	4	3	4	3

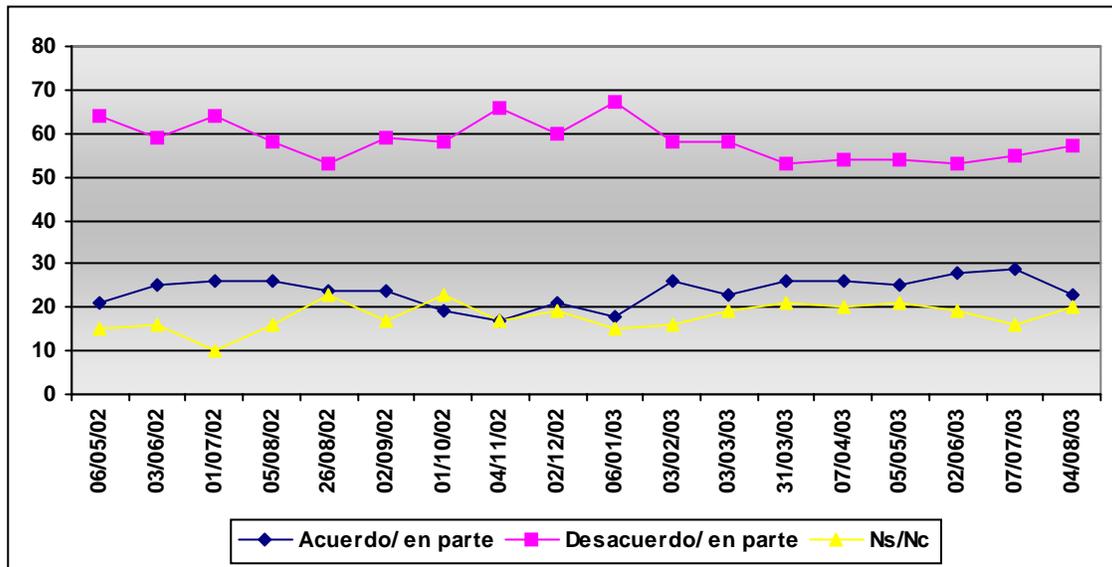
Fuente: Julia Flores y Yolanda Meyenberg, *Ciudadanos y cultura de la democracia*, IFE-UNAM, México, diciembre de 1999.

A la mala imagen y la poca confianza de los mexicanos hacia la Cámara de Diputados se suma la falta de aprobación al trabajo de los legisladores. Encuestas

realizadas por BGC entre mayo de 2002 y agosto de 2003, por ejemplo, indican que 60 por ciento de los ciudadanos está en desacuerdo la forma en la que trabajan los legisladores, mientras que sólo un 20 por ciento está de acuerdo.

Gráfica 2

Con lo que usted sabe, dígame, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con la manera como están trabajando los Diputados?



Fuente: Acontecer nacional y Opinión Pública, BGC Ulises Beltrán y Asocs, S.C.

Los argumentos que los mexicanos usan para explicar la mala imagen de los Diputados varían. No obstante, entre los más mencionados se encuentran: “no trabajan bien”; “faltan mucho y son flojos”; “se pelean” y “no se ponen de acuerdo” (cuadro 11).

Cuadro 11

¿Por qué tiene mala imagen de los Diputados?

No trabajan bien	23%
Faltan mucho, son flojos	10%
Se pelean	12%
No se ponen de acuerdo	9%

Fuente: Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*, México, 2001.

Otra razón que podría contribuir a explicar la mala imagen de los Diputados es la percepción sobre corrupción. De acuerdo con una encuesta publicada por el periódico *Reforma*, los ciudadanos en nuestro país consideran que los Diputados son, además de los políticos y los policías, uno de los sectores más corruptos en México.

Cuadro 12

En una escala de 0 al 10, donde 0 significa “nada corrupto” y 10 “muy corrupto”, ¿cómo calificaría a ...? Los porcentajes en el cuadro representan a quienes dieron una calificación de 7 a 10.

	2001	2002
Los políticos	81%	82%
Los policías	80%	79%
Los Diputados	--	77%
Los líderes sindicales	69%	71%
Los jueces	68%	69%
Los burócratas	60%	62%
Los empresarios	50%	55%
Los comerciantes	42%	46%
Los periodistas	33%	37%
Los maestros	28%	34%
Los sacerdotes	--	28%

Fuente: *Reforma*, 29 de agosto de 2002.

Los ciudadanos que mayor desconfianza y desaprobación expresan hacia los legisladores y su trabajo, como se dijo más arriba, son precisamente quienes mayor conocimiento tienen sobre la composición y facultades de la Cámara y de los Diputados: los hombres, más que las mujeres, las personas de 25 a 44 años de edad, los ciudadanos que cuentan con estudios profesionales, los profesionistas, las personas que trabajan en el sector de servicios y, en un porcentaje menor, los lectores de periódicos.

Las razones

La mala imagen, desconfianza y desaprobación de la Cámara de Diputados, de los legisladores y de su trabajo puede explicarse por la suma de varios factores. En primer lugar, la historia política de México, y su reciente proceso de democratización, es para muchos autores una de las razones centrales para explicar la desafección de los ciudadanos hacia las instituciones políticas y los políticos, en general, y hacia la Cámara de Diputados y los legisladores, en particular. Como explica Mariano Torcal, si bien la desafección política es común a la mayor parte del mundo, su naturaleza en las democracias consolidadas es distinta a la que experimentan los países en transición. De acuerdo con este autor, en los países con regímenes democráticos estables el factor que tiene más

relevancia para la desafección política es el desempeño de las instituciones, esto es, sus resultados. En tanto, los ciudadanos de las “nuevas democracias” tienden a evaluar las instituciones políticas y su actividad con base en la historia política del país, o, como la denomina Torcal, con base en su “experiencia antidemocrática acumulada”.¹²

En este sentido, habría que mencionar que las opiniones, actitudes, percepciones y evaluación de los ciudadanos respecto a los Diputados mantienen influencia del pasado. Los mexicanos, como se vio más arriba, aún no cuentan con suficiente información y experiencia con los cambios en la composición de este cuerpo legislativo; su papel más activo en la democracia mexicana; su centralidad en los procesos de toma de decisiones y su capacidad para distanciarse de las iniciativas del Ejecutivo.

En segundo lugar, permanece cierto grado de ambigüedad en la cultura política mexicana. Aunque un número creciente de ciudadanos expresa alto aprecio por la democracia como sistema de gobierno, persisten actitudes de intolerancia, de inclinación a la obediencia más que a la participación y de poco respeto hacia la ley. En este tenor, el estudio *Ciudadanos y cultura de la democracia*, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, encontró que en la opinión de los mexicanos conviven posiciones aparentemente contradictorias; por un lado, la mayoría prefiere que las decisiones en la Cámara las tomen todos los partidos, aunque tome más tiempo, mientras que por el otro existe una percepción más o menos generalizada que la falta de acuerdos en la Cámara han obstaculizado al Presidente y el futuro del país.¹³

En tercer lugar, la naturaleza del trabajo del trabajo legislativo, a menudo lento y aparentemente ineficiente, no contribuye a la buena imagen del Congreso. Una de las demandas más importantes de la población es que el Congreso trabaje de manera abierta y que sus decisiones sean transparentes frente al electorado. No obstante, este proceso implica un grado de apertura que pone en evidencia la dificultad que encuentra todo Congreso plural para tomar decisiones. En ese

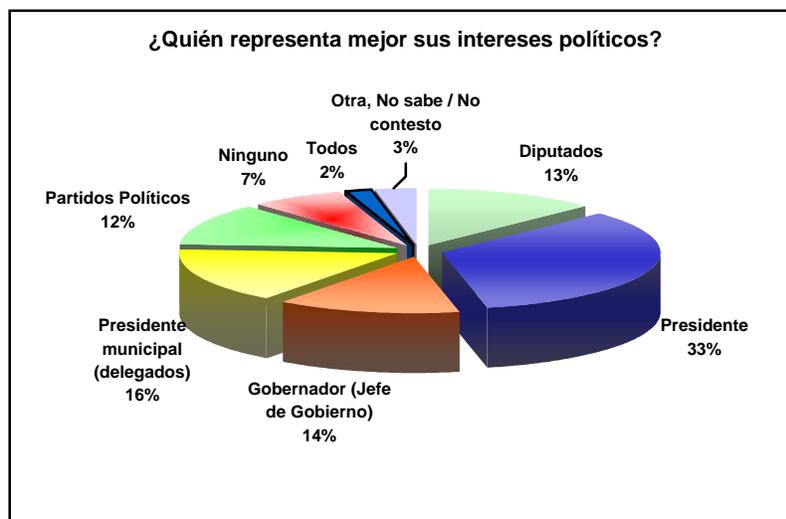
¹² Mariano Torcal, “La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica”, en www.iigov.org/revista/?p=8_07

¹³ Julia Flores y Yolanda Meyenberg, *Ciudadanos y cultura de la democracia*, IFE-UNAM, México, 2000.

sentido, el debate al interior de la Cámara de Diputados es para muchos ciudadanos sinónimo de inmovilidad y pocos resultados.¹⁴

Las encuestas de opinión han identificado otros temas que necesariamente están relacionados con la desconfianza y falta de aprobación de los ciudadanos respecto a la Cámara de Diputados. Uno de ellos, como se vio más arriba, es la percepción sobre la ineficiencia y la corrupción de los Diputados. Otro tema muy importante se refiere el grado en que los ciudadanos creen que los Diputados representan sus intereses. A la pregunta ¿quién representa mejor sus intereses políticos?, menos de 4 por ciento de los ciudadanos respondieron que los Diputados, frente al 19 por ciento que mencionó al Presidente y al 12 por ciento que se refirió a los gobernadores, al jefe de gobierno, a los presidentes municipales o a los delegados.

Gráfica 3

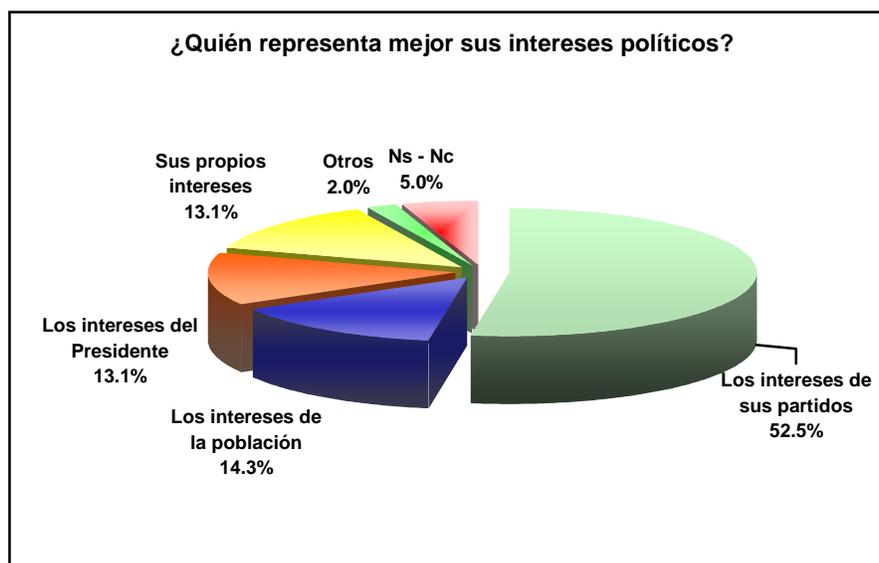


Fuente: Secretaría de Gobernación, Instituto Federal Electoral, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, 2001.

¹⁴ Quizá, como explica David Ogle, hace falta que los ciudadanos entiendan que eficacia y efectividad no son sinónimos: “Un cuerpo legislativo democrático -compuesto por un grupo de individuos, cada uno de los cuales es, en última instancia, responsable ante su propio partido y ante sus electores- es inherentemente lento e ineficiente en lo que respecta a la forma en que lleva a cabo el trabajo. Pero si cada uno de los miembros representa a su electorado (cualquiera que éste sea) de la mejor manera posible, el sistema funciona. Una Legislatura representativa y sensible a los intereses del electorado es efectiva, independientemente de qué tan lenta e ineficiente sea en alcanzar los resultados finales”. David B. Ogle, *Manual de relaciones entre legisladores y medios de comunicación*, Fundación Legislativa de Líderes del Estado, febrero de 2003. Véase también: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), “Poderes constitucionales: el Poder Legislativo y su relación con el Poder Ejecutivo”, mesa de discusión celebrada en la Conferencia sobre transición y consolidación democrática, Siddarth Mehta, Madrid, 2002.

De acuerdo con los resultados de varias encuestas de opinión, los ciudadanos no creen que los Diputados representen los intereses políticos de la gente. Cerca de 80 por ciento de la población considera que los Diputados toman decisiones con base en los intereses de sus partidos políticos, los del Presidente o los propios. Sólo 14 por ciento de los ciudadanos opina que los Diputados toman en cuenta los intereses de la población.

Gráfica 4



Fuente: Secretaría de Gobernación, *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, 2003.

La Cámara de Diputados y los medios de comunicación

Los medios de comunicación se han convertido en una de las instituciones con mayor credibilidad y confianza por parte de los ciudadanos en todo el mundo. La encuesta conocida como *Latinobarómetro*, que mide la confianza en instituciones políticas de 17 países latinoamericanos, ha encontrado que, junto con la iglesia, los medios de comunicación son las dos instituciones que generan más confianza entre la población. En el caso de México, la segunda *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, publicada en septiembre de 2003, indica

que, mientras sólo 32 por ciento de los mexicanos expresan confianza hacia el Congreso, 57 por ciento afirma confiar en los medios de comunicación.¹⁵

La confianza pública en los medios de comunicación los ha convertido en uno de los agentes que llevan a cabo la socialización de valores, así como referentes importantes para la formación de opiniones sobre las instituciones de gobierno.¹⁶

Esta realidad ha tenido efectos negativos sobre la imagen del Congreso. Como explica Javier Esteinou Madrid, desde la década de 1920, vía la radio, y desde los años cincuenta, vía la televisión, la imagen pública del Congreso de la Unión ha estado sometida a los criterios comerciales y políticos de los medios privados, esto es, del *rating*: “la imagen del Poder Legislativo -sostiene este investigador- fue elaborada y transmitida con simples criterios de obtención de auditorios cautivos y no desde la base para la construcción de una ciudadanía mejor informada para decidir sobre los asuntos y procesos públicos de la agenda nacional. El Poder Legislativo quedó como rehén de los medios privados que, en muchas ocasiones, sólo lo presentaron como parte de sus géneros espectaculares al ridiculizarlo como un espacio de conflictos e irresponsabilidades legislativas”.¹⁷

La lógica que guía el trabajo de los medios y del Congreso es distinta y plantea un panorama complicado para difundir la trascendencia de las labores legislativas. En su búsqueda de público masivo, los noticieros y espacios informativos difunden los contenidos que son entendibles a primera vista y que despiertan las emociones, más que la razón de quien los recibe. En contraste, la formación de juicios razonables sobre las actividades del Congreso precisa de un esfuerzo adicional para procesar información abstracta, compleja y

¹⁵ Secretaría de Gobernación, Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, México, 2003.

¹⁶ La socialización es el proceso permanente a través del cual los individuos incorporan a su estructura de actitudes y de comportamiento los valores de la sociedad en la que viven. En turno, la socialización política puede entenderse como la forma y los medios a través de los cuales se transmite y adquiere la cultura política de generación en generación. En ese sentido, se asume que el proceso de socialización es un tipo de aprendizaje. Kenneth P. Langton, *Political Socialization*, Oxford University Press, EU, 1969, p.4.

¹⁷ Javier Esteinou Madrid, “Canal del Congreso y la lucha contra el olvido nacional”, en *Etcétera*, abril de 2002, p.37.

contradictoria.¹⁸ Todo ello explica el tratamiento que los medios de comunicación dan en sus espacios informativos a la Cámara y a los Diputados: a menudo se simplifica información que precisa de un marco de referencia no siempre accesible a los ciudadanos.

Un análisis reciente sobre la cobertura mediática de la Cámara de Diputados indica que, con algunas excepciones, la cobertura de las actividades de este órgano legislativo no presenta sesgos a favor o en contra de la institución. No obstante, a menudo los medios de comunicación difunden noticias escandalosas sobre Diputados no representativos de la mayoría de los legisladores y su trabajo (i.e. Félix Salgado Macedonio, “Pancho cachondo”). Además existen otros temas, como los relativos a la conducción del órgano legislativo o los que tienen que ver con las llamadas “reformas estructurales”, en los que las opiniones vertidas en los medios han contribuido a crear efectos adversos para la imagen de la Cámara y de los legisladores.¹⁹ Muchos medios influyen en la opinión ciudadana que culpa al Poder Legislativo de la falta de resultados de Gobierno, como en el caso de dichas reformas.

Comentarios finales

El análisis de la opinión pública respecto a la Cámara de Diputados indica que en la imagen, confianza y aprobación de la institución y de los legisladores influyen una serie de factores que tienen que ver con el desencanto mundial por la política, con la historia y la cultura política de los mexicanos y con el funcionamiento interno de la propia institución. Los medios de comunicación, asimismo, tienen un efecto importante en dicha imagen.

Como demuestran las encuestas revisadas en este documento, un sector mayoritario de la población considera que los Diputados no trabajan lo suficiente; que no llegan a acuerdos para el beneficio del país y que no representan los intereses sociales. Asimismo, sabemos por varios estudios de opinión que los

¹⁸ James A. McCann, “El electorado mexicano en el contexto de América del Norte”, en Roderic Ai Camp, *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México, Siglo XXI*, México, 1997.

¹⁹ Efrén Arellano Trejo, “La Cámara de Diputados en la prensa capitalina”, en *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Cámara de Diputados, México, marzo de 2003.

ciudadanos creen que la principal función de un Diputado debe ser atender las necesidades de la gente. Las percepciones públicas sobre la falta de representación de los Diputados son, por tanto, una de las claves que explican el poco aprecio por el trabajo legislativo.

En un ensayo sobre el apoyo político, el especialista David Easton explica que puede distinguirse entre el apoyo a las instituciones del sistema político (apoyo difuso) y el apoyo a las autoridades en turno (apoyo específico). Ello significa que el apoyo, la confianza y la legitimidad de un sistema político o de una institución no están invariablemente unidos ni son enteramente dependientes del desempeño de las autoridades inmediatas. No obstante, como explica el autor, si la falta de legitimidad de las autoridades se convierte en un fenómeno crónico, se corre el riesgo que las instituciones del sistema político acaben por deslegitimarse.²⁰

Uno de los requerimientos más importantes para establecer relaciones de gobierno legítimas es que haya intereses compartidos entre gobernantes y gobernados.²¹ Esto hace necesario que los ciudadanos conozcan y entiendan las atribuciones, funciones y responsabilidades de la Cámara de Diputados para poder evaluar el trabajo legislativo.

Hasta el momento, hay evidencia que indica que la Cámara de Diputados sigue siendo valorada como una institución central de la democracia mexicana. Sin embargo, la falta de aprobación que han recibido las últimas legislaturas, a pesar de su creciente grado de pluralidad y de los resultados de su trabajo, podría poner en riesgo la legitimidad no sólo de los legisladores sino de la propia institución parlamentaria. Así, todo esto puede incluso modificar la cultura política en formas que amenazarían al sano desarrollo de nuestra vida democrática.

²⁰ David Easton, "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", en *British Journal of Political Science*, no.5, 1975, pp.435-457.

²¹ David Beetham, *The Legitimation of Power*, Macmillan, Hong Kong, 1991; Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, México, 1990.