

La representación en la Cámara de Diputados: ¿regla de la mayoría?

María de los Ángeles Mascott Sánchez

- El desprestigio de las instituciones legislativas en todo el mundo tiene que ver, entre otras cosas, con la opinión ciudadana de que los legisladores no representan los intereses sociales cuando toman decisiones.

- Esta percepción se relaciona con la amplia variedad de definiciones sobre la representación política. Por un lado, se debate si la representación debe ser la “política de la presencia” o la “política de las ideas”. Por el otro, se discute si la representación debe ser en función del “mandato ciudadano”, es decir, de las opiniones y preferencias de los ciudadanos, o del liderazgo político, esto es, si los representantes deben privilegiar su conocimiento y buen juicio para actuar en beneficio de los intereses del electorado.

- Los ciudadanos prefieren el “mandato”, mientras que muchos legisladores consideran que, además, el representante debe usar su propio juicio y conocimiento para decidir la política pública. El gran reto de los representantes, por tanto, es encontrar una combinación adecuada entre mandato y liderazgo: considerar las preferencias del electorado y tomar decisiones que, además, favorezcan los intereses de los representados.

- Aún con las mejores intenciones, los representantes en todo el mundo enfrentan una serie de dilemas a la hora de llevar a cabo la representación de los intereses ciudadanos.

¿Debe y puede la composición del Congreso ser un “espejo” de la sociedad?

¿Deben los representantes actuar conforme a las opiniones de los ciudadanos o con base en su propio juicio sobre lo que es mejor para la sociedad?

¿Tienen los ciudadanos opiniones significativas sobre todos los aspectos de política pública? ¿Cuál es el mejor medio para informarse de estas opiniones y preferencias?

¿Debe darse prioridad a la opinión de la mayoría o a las de los sectores más afectados por la legislación en turno?

¿Deben los representantes atender los intereses de su electorado o los de la nación en su conjunto?

- La definición particular de cada una de estas preguntas tiene consecuencias para la legitimidad de los representantes, en particular, y del sistema representativo, en general. Asimismo, influye en las actitudes de participación política de los ciudadanos y en su disposición para cooperar en las decisiones públicas. Se trata, por tanto, de uno de los temas centrales de gobierno.

- Los estudios de opinión no sustituyen el conocimiento, juicio y habilidad técnica de los representantes. No obstante, pueden ofrecer insumos para la toma de decisiones, no sólo por las opiniones mayoritarias que ofrecen, sino porque informan sobre opiniones minoritarias informadas y bien establecidas.

- En condiciones normales, los mexicanos prefieren la representación por mandato al liderazgo de los representantes. Sin embargo, cuando se enfrentan situaciones críticas, las opiniones se dividen por igual entre quienes opinan que el gobierno debe tomar decisiones, aún sin consultar a los ciudadanos, que beneficien los intereses globales de la sociedad.

- Sólo 13 por ciento de los mexicanos considera que los Diputados son quienes mejor representan sus intereses.

- Seis de cada 10 mexicanos opinan que los Diputados toman decisiones con base en intereses distintos a los de la sociedad.

- Sólo 1 de cada 10 mexicanos cree que la acción más efectiva para ser tomado en cuenta a la hora de tomar decisiones es acudir a un Diputado.

“De resultar electo, consideraré que todos los habitantes de Sangamon son mis electores, tanto aquellos que me hayan apoyado como aquellos que se me hayan opuesto. Mientras sea su representante, mis acciones estarán guiadas por su voluntad, en todos aquellos aspectos en que tenga los medios para saber cuál es; en los demás, utilizaré mi mejor juicio para actuar a favor de sus intereses”.¹

Abraham Lincoln

La teoría moderna de la democracia representativa sostiene que el pilar de las relaciones de poder se encuentra en la representación de los ciudadanos.² En la mayor parte de los casos, la representación se refiere a los intereses. No obstante, de manera creciente la aspiración de muchos sectores de la sociedad es que, a la par de los intereses, las instituciones de gobierno representen la heterogeneidad geográfica, étnica y demográfica de la sociedad (representación descriptiva).³

Algunos autores han descrito este debate como una competencia entre la “política de las ideas” y la “política de la presencia”.⁴ A su vez, la “política de las ideas” implica un debate sobre la libertad e independencia de los representantes al tomar decisiones: ¿deben actuar de acuerdo con los deseos y opiniones de sus representados o en función de sus propias opiniones sobre lo que es mejor para los ciudadanos?

La representación puede llevarse a cabo a través de distintas instituciones, entre ellas, la presidencia, los partidos políticos y los sindicatos. Sin embargo, en los sistemas democráticos los Parlamentos y Congresos son las instituciones clave de la representación. Se asume que la representación parlamentaria es la más adecuada para integrar la multiplicidad de intereses y grupos de la sociedad.

¹ Abraham Lincoln, discurso pronunciado en 1836. Citado por Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, p.277, nota 15.

² En palabras de Adam Przeworski, “la afirmación de la conexión entre la democracia y la representación se basa en que en la democracia los gobiernos son representativos porque son electos: si las elecciones son libremente disputadas, si la participación es ilimitada, y si los ciudadanos gozan de libertades políticas, entonces los gobiernos actuarán de acuerdo con el mejor interés del pueblo”. Adam Przeworski, “Democracia y representación”, en *Reforma y Democracia*, núm.10, 1998, p.9.

³ No obstante, como recuerda Hanna Pitkin, en sus orígenes la idea de representación no tenía nada que ver con la democracia ni con el concepto de derechos. La asistencia al Parlamento en Inglaterra, explica la autora, era una obligación impuesta para la conveniencia del rey y no en beneficio de los intereses locales. Cfr. Pitkin, *op.cit.*, pp.2-4.

⁴ Anne Philips, *The Politics of Presence*, Oxford University Press, Nueva York, 1995.

La representatividad de las instituciones parlamentarias, no obstante, varía de país a país y de régimen a régimen. Las diferencias tienen que ver con la definición -o definiciones- implícitas en su diseño institucional, con el sistema electoral, con las expectativas de la gente y con el desempeño del Parlamento. Asimismo, se relacionan con el tipo de mecanismos de intermediación entre gobernantes y gobernados, en especial con la naturaleza de los partidos políticos, las burocracias, los grupos de presión, los movimientos sociales y los medios de comunicación.

A pesar de estas diferencias, prevalecen algunas preguntas comunes. Aún con las mejores intenciones, los legisladores enfrentan una serie de dilemas sobre la forma más apropiada para llevar a cabo la tarea de representación. Seis de los más importantes son:

1) ¿Debe y puede la composición de las instituciones parlamentarias ser un “espejo” de la sociedad?

2) ¿Deben los legisladores actuar conforme a las opiniones de los electores o conforme a sus propias opiniones sobre lo que es mejor para la sociedad? Esto es ¿Cuánta atención deben poner los líderes políticos en la opinión pública?

3) ¿Tienen los representados opiniones sobre todos los aspectos de la política pública? ¿Qué deben hacer los representantes si no existen opiniones significativas sobre una variedad de temas?

4) ¿Tienen las opiniones de todos los electores la misma importancia en las acciones del Congreso o debe darse prioridad a los grupos afectados por la legislación, a los grupos que impulsan una iniciativa o a los grupos sin posibilidad de organización?⁵

5) ¿Cuál es el mejor medio para conocer las preferencias y opiniones de los representados?

6) ¿Deben atender a los intereses de su partido político, de su electorado o de la nación en su conjunto?

⁵ John Johnson, Jesse Biddle, *Understanding Representation: Implications for Legislative Strengthening. Second International Conference on Legislative Strengthening*, Centro para la Democracia y el Gobierno, Serie documentos ocasionales, E.U., 2000, p.3.

La definición particular de estas preguntas tiene consecuencias para la legitimidad de los representantes, en particular, y del sistema representativo, en general. Asimismo, influye en las actitudes de participación política de los ciudadanos y en su disposición para cooperar en las decisiones públicas.⁶ En suma, se trata de una de los temas centrales de gobierno. Como explica Adam Przeworski, en el fondo de todas estas preguntas se encuentra una añeja discusión sobre el significado de la representación política, sobre la forma en ésta que debe llevarse a cabo y sobre los mecanismos más apropiados para garantizar, de manera simultánea, la participación ciudadana en la función pública y la capacidad de las autoridades para gobernar.⁷

Este documento presenta un breve análisis sobre el concepto de representación normativa de ciudadanos y representantes en México, esto es, sobre las percepciones y opiniones que ambos sectores tienen respecto de la forma en la que deben tomarse las decisiones públicas. La versión completa de este texto, a disposición de los lectores en la página Internet del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, presenta datos comparativos de diversos países en el mundo y una discusión sobre la dimensión descriptiva de la representación.⁸

I. La representación política

Representación significa literalmente “hacer presente otra vez”. No obstante, el significado concreto que cada sistema o actor da a la representación depende de lo que se entienda por “hacer presente otra vez”, quién lo hace y bajo qué circunstancias. En ese sentido, existe una amplia gama de definiciones sobre quién es un “representante auténtico”.

De acuerdo con Hannah Pitkin, las distintas concepciones de representación pueden clasificarse en torno a los siguientes temas y preguntas:

- a) ¿Cómo debe ser la relación entre representantes y representados?

⁶ Susan Banducci, Todd Donovan y Jeffrey Kart, “Minority Representation, Empowerment and Participation in New Zealand and the United States”, 1999. En: www.nzes.org/papers/wpsa99_revised.pdf

⁷ Przeworski, *art.cit.*, p.7.

⁸ En: www.diputados.gob.mx/cesop

- b) ¿Cómo debe ser un representante?
- c) ¿Cómo debe actuar un representante?
- d) ¿A quién se representa?⁹

Cada una de estas preguntas tiene que ver con una visión distinta de representación. Las teorías que responden a la pregunta sobre cómo deben ser las relaciones entre representantes y representados se conocen como paradigmas de la representación formalista. Las teorías que responden a la pregunta sobre qué es un representante reciben el nombre de teorías de suplencia. Finalmente, las teorías que elaboran sobre las acciones que deben llevar a cabo los representantes se conocen como teorías normativas.¹⁰ Esta clasificación, sin embargo, no excluye la posibilidad de que algunas teorías sobre la representación intenten responder a más de una de las preguntas anteriores.

a) Cómo debe ser la relación entre representantes y representados: la representación formalista

Para Hanna Pitkin, las teorías de la llamada representación formalista, que describen la relación entre representantes y representados, pueden clasificarse en dos: teorías de la autorización y teorías de control.

A grandes rasgos, y con algunos matices, las teorías de la “autorización” conciben al representante como alguien que ha sido autorizado, mediante las elecciones, para actuar. En tanto, los representados adquieren las obligaciones y responsabilidades derivadas de las actividades del representante. Como explica Pitkin, en esta visión la representación es una clase de caja negra, en la cual el representante puede hacer lo que se le antoje durante el período que dure el cargo.¹¹

El problema de este tipo de teorías, advierte Pitkin, es que al definir la representación en términos de autoridad se asume que toda autoridad es representativa y que todo representante tiene autoridad sobre los representados:

⁹ Pitkin, *op.cit.*

¹⁰ Véase: Gianni Zappalá, *Challenges to the Concept and Practice of Political Representation in Australia*, Departamento de la Biblioteca Parlamentaria, Parlamento de Australia, documento de investigación 28, 1998-1999; Pitkin, *op.cit.*

¹¹ Pitkin, *op.cit.*, p.38.

“la autoridad sobre otros y el derecho a dar órdenes, es una cosa; representación es otra. Algunas veces van juntas, pero otras no”.¹²

En contraste, las teorías de control consideran que un representante es alguien que estará sujeto a los representados. El mecanismo de control tiene lugar durante las elecciones, cuando el electorado evalúa y sanciona el comportamiento del representante. Sujetos a control, se espera que los representantes actúen conforme a las necesidades y deseos del electorado.¹³

El control de los representantes puede ser retrospectivo o prospectivo. En el modelo prospectivo, se supone que los candidatos a representantes intentan acercarse a las preferencias del electorado con el fin de ganar los procesos electorales. En tanto, el control retrospectivo tiene lugar cuando los electores evalúan y califican a los representantes, y su posible desarrollo futuro, para decidir si los reeligen o no.¹⁴

b) Cómo debe ser un representante: la representación de suplencia o descriptiva

La representación descriptiva o “de espejo” parte del supuesto de que los representantes deben ser una muestra lo más exacta posible de sus representados. El origen de este concepto se encuentra en los trabajos de John Stuart Mill y en los creadores de la representación proporcional.

En la actualidad, los defensores de la representación descriptiva señalan que, con el fin de crear condiciones propicias para el desarrollo de la democracia, es necesario garantizar dos requerimientos: igualdad política y control de los gobernantes. La igualdad política, explica Anne Philips, implica que todos los individuos tengan igual derecho a influenciar las decisiones y acciones que afectan su vida.¹⁵ Para esta autora, la representación descriptiva es un requerimiento central de la igualdad política democrática; de otra forma, aún si las decisiones son las correctas, la representación no ocurre en condiciones de igualdad. Por ello, es crucial que las instituciones políticas sean el reflejo de los distintos grupos

¹² Pitkin, *op.cit.*, p.53.

¹³ Pitkin, *op.cit.*, pp.55-58.

¹⁴ Ambas teorías -retrospectiva y prospectiva- tienen raíz en el pensamiento de las escuelas de la “elección racional” y en el trabajo de Anthony Downs.

¹⁵ Philips, *op.cit.*, pp.24-25.

que componen a la sociedad, en especial de sus experiencias de exclusión y negación. El objetivo no es que las instituciones de representación, particularmente el Parlamento, reflejen todas las características de la población - tarea, por demás, imposible- sino solo aquellas que, de estar representadas, influyan en la agenda pública y tengan efectos en la vida social.

En tanto, los críticos sostienen que la representación descriptiva puede limitar, e incluso anular, el desempeño de las instituciones de representación, en especial del Parlamento. Se afirma que asemejarse al electorado no significa actuar en su beneficio; y que aquellos que representan la diferencia son en la mayoría de los casos incapaces de trascender su identidad para perseguir los intereses de la sociedad en su conjunto.¹⁶ En suma, se argumenta que la representación proporcional fragmenta a la opinión pública, multiplica el número de grupos de presión, dificulta los acuerdos, imposibilita la formación de una mayoría estable y la acción efectiva.¹⁷

c) *Cómo debe actuar un representante: ¿mandato o liderazgo?*

Las teorías de la representación centradas en la actividad sustantiva responden a una serie de preguntas sobre las obligaciones de los representantes e inquieren en los parámetros y criterios de la evaluación de sus actividades.

En el caso de la representación parlamentaria, existen dos grandes conceptos sobre la forma en la que debe operar un representante. Por un lado, se concibe a los legisladores como administradores que, una vez electos, ejercen su propio juicio para actuar en beneficio de los intereses de su electorado o de la nación en conjunto.¹⁸ Por el otro, hay una noción de los legisladores como delegados, esto es, como representantes fieles a las opiniones y deseos del electorado -ya sea de su electorado o de la nación en su conjunto. De acuerdo con

¹⁶ Marian Sawyer, "Dilemmas of Representation", en *Papers on Parliament*, Senado de Australia, Australia, 1999.

¹⁷ Pitkin, *op.cit.*, p.64.

¹⁸ Para Edmund Burke, precursor de este tipo de representación, los representantes deben tener cualidades especiales: juicio, virtud y sabiduría: "si el gobierno fuese una cuestión de voluntad de cualquier estilo, la vuestra sin duda debería ser la superior. Pero el gobierno y la legislación son una cuestión de razón y juicio". Citado por Graciela Medina Batista, *Reflexiones sobre el problema de la representación en las democracias contemporáneas*, trabajo presentado en el VI Congreso del CLAD, noviembre de 2001, p.6.

Stefan Marschall, la primera noción encarna la idea de liderazgo político, o “gobierno para el pueblo”, mientras que la segunda implica sensibilidad y respuesta a las preferencias públicas, o “gobierno por el pueblo”.¹⁹

Con representantes administradores, los ciudadanos no tienen influencia directa en la definición de la política pública. Su capacidad de controlar al gobierno se reduce al momento electoral, cuando hay que elegir -o reelegir- a sus representantes. En tanto, la responsabilidad del representante es tomar las decisiones que beneficien los intereses de los ciudadanos y explicarle al electorado las razones y efectos de sus decisiones. A menudo, esta visión se fundamenta en la idea de que la mayoría de los ciudadanos carece de suficientes conocimientos y habilidades para gobernar, aunque sí están en posibilidad de evaluar cómo son gobernados.

En el modelo de delegación son los votantes quienes deciden cómo actuar en términos de política pública. El representante está obligado por un mandato; su conocimiento y buen juicio son secundarios.

Entre las teorías de mandato y de independencia -administradores y delegados- existen distintas posiciones intermedias. Una visión moderada, por ejemplo, sostendría que el poder puede ejercerse con cierto grado de discrecionalidad, siempre y cuando se consulte al electorado cada vez que se enfrente una decisión sin precedentes o sujeta a controversia. Otra posición intermedia es que el representante puede actuar conforme a su conocimiento y juicio, con la única obligación de respetar sus promesas de campaña. En el mundo real, la mayor parte de los representantes parlamentarios adoptan alguna de estas posiciones intermedias.

Las concepciones extremas de representación -mandato y liderazgo- se enfrentan a críticas y cuestionamientos. La crítica más evidente contra el liderazgo es que, cuando los representantes actúan sin consultar a sus representados, no existe representación sino gobierno de las minorías. La falta de representación, en turno, genera descrédito y falta de valores compartidos entre la población, los

¹⁹ Stefan Marschall, *The Bundestag and Public Opinion in Germany*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Valencia, España, 1998.

representantes y el gobierno que, en última instancia, puede desencadenar un déficit de legitimidad.

Carecer de legitimidad, explica David Beetham, dificulta la tarea de gobierno y la cooperación de la sociedad. Asimismo, multiplica los movimientos anti-sistema y, en casos críticos, puede generar inestabilidad y crisis política.²⁰

En turno, los críticos del mandato sostienen los siguientes argumentos:

- La tarea de gobierno precisa de un grado de conocimiento y preparación técnica a disposición de pocas personas. En palabras de Robert Weissberg “la toma de decisiones del gobierno no puede ser la suma mecánica de los apetitos individuales. Las decisiones requieren entrenamiento...”²¹
- Los electores no tienen opiniones formadas respecto de la mayoría de las decisiones de gobierno, por lo que es imposible reflejar preferencias que no existen.
- Las opiniones de los ciudadanos están inmersas en un permanente proceso de cambio que imposibilita su uso en la toma de decisiones.²²
- Los medios de comunicación, señalan Shanto Iyengar y Donald Kinder, han asumido un papel muy significativo en la formación de las preocupaciones, metas y opiniones de los ciudadanos. En ese sentido, la posibilidad de los medios para construir la agenda pública, y para influir en las opiniones de los ciudadanos, tiene efectos en la capacidad de las autoridades para gobernar.²³
- Si se da prioridad a la opinión de los ciudadanos, existen altas probabilidades de que prevalezcan las llamadas “ruidosas minorías” a expensas del bien común.²⁴

²⁰ David Beetham, *The Legitimation of Power*, Macmillan, Hong Kong, 1991.

²¹ Robert Weissberg, “Why Policymakers Should Ignore Public Opinion Polls”, en *Policy Analysis*, núm.402, 2001, p.4.

²² Confrontar: Marian Sawyer, *Mirrors, Mouthpieces, Mandates and Men of Judgement: Concepts of Representation in the Australian Federal Parliament*, trabajo presentado en el Parlamento de Australia, 19 de septiembre de 1997.

²³ Shanto Iyengar, Mark Peters y Donald Kinder, “Experimental Demonstrations of the “Not-So-Minimal” Consequences of Television News Programs”, en *Experimental Foundations of Political Science*, 1983.

²⁴ Sawyer, *Mirrors...*, *op.cit.*

- Existe una diferencia importante entre el mundo de los deseos y preferencias y el mundo de la toma de decisiones. Como explica Robert Weissberg, la política es “el arte de lo posible”. Un político tiene que actuar en el mundo real, en el que las opciones para la toma de decisiones no son las ideales sino las mejores posibles. Por esta razón, el proceso de debate y deliberación conlleva un distanciamiento de las posiciones originales de cada actor.²⁵
- El cumplimiento del mandato, explica Adam Przeworski, puede no ser la mejor decisión posible. Es probable que las condiciones cambien de tal manera que la implementación del mandato no sea lo mejor para los electores.²⁶
- En el mundo globalizado no es posible representar en función de un mandato específico. En palabras de Lindsay Tanner: “ha desaparecido el antiguo concepto de un gobierno electo para implementar un mandato. La velocidad y el alcance del cambio ha hecho imposible predecir en detalle las condiciones que prevalecerán en el futuro”.²⁷

En el fondo de estos argumentos se encuentra la idea de que representar significa actuar a favor de los intereses del electorado, no en función de sus percepciones.²⁸

²⁵ En palabras de Edmund Burke: “¿Qué clase de representación existe si la determinación precede a la discusión, si un grupo de hombre delibera y otros deciden, si aquellos que toman decisiones están quizá a trescientas millas de distancia de aquellos que escuchan los argumentos?”. Citado por Pitkin, *op.cit.*, p.147. Véase también: Jane Mansbridge, “A Deliberative Theory of Interest Representation”, en Mark. P. Petracca, *The Politics of Interest: Interest Groups Transformed*, Westview Press, Boulder, 1992.

²⁶ Przeworski, *op.cit.*, p.12. Véase también: Cary Coglianese, *Is Satisfaction Success? Evaluating Public Participation in Regulatory Policymaking*, Universidad de Harvard, documento de trabajo RWP02-038, septiembre de 2002.

²⁷ Lindsay Tanner, *Open Australia*, Sydney, Pluto Press, 1999. Citado por Zappalá, *op.cit.*, p.6. Véase también: Paul Burstein, Shawn Bauldry y Paul Froese, *Public Opinion and Congressional Support for Policy Change*, trabajo presentado en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, San Francisco, agosto de 2001.

²⁸ En términos generales las críticas a la opinión pública pueden clasificarse en tres: tesis sobre la ignorancia, (el público no tiene opiniones informadas); tesis sobre la irracionalidad (el público sostiene opiniones ambiguas y contradictorias) y tesis sobre la manipulación (las opiniones son influenciadas y manipuladas por los medios de comunicación, los actores políticos y los grupos de interés).

d) *¿A quién se representa?*

Las teorías de mandato y liderazgo también difieren respecto de la pregunta sobre a quién se representa. En el mandato, la suposición común es que el representante debe actuar en beneficio de los intereses de su electorado y que, al hacerlo así, sirve a la nación; para los defensores del mandato, la suma de los electores locales es la nación y la suma de los intereses locales es el interés nacional.²⁹ Por el contrario, los defensores del liderazgo sostienen que el deber de los representantes es actuar en beneficio de los intereses de la nación que, señalan, de ninguna manera equivalen a la suma de los intereses locales.

Los partidos políticos también modifican las visiones sobre qué intereses deben privilegiar los representantes. Como explica Pitkin, en el estado moderno los representantes están más obligados a actuar en función del programa de su partido político que de los intereses y opiniones de su electorado o los de la nación. El argumento es que los ciudadanos eligen a los partidos políticos con base en sus plataformas, por lo que, al elegirlos, otorgan consentimiento para tomar decisiones. No obstante, como explica John Carey, existe una potencial tensión entre algunos de los intereses de los partidos políticos y las preferencias del electorado, que puede disminuir el grado de representatividad.³⁰ Por ello, los críticos de la disciplina partidista enfatizan que los representantes deben contar con cierto grado de libertad con respecto a sus partidos políticos, con el fin de actuar a favor de los intereses de la nación en su conjunto.

II. Representación y opinión pública

En la concepción de la representación por mandato se considera que ésta existe cuando los políticos responden a la opinión pública en temas específicos. Esta perspectiva asume que la gente tiene preferencias con respecto a los asuntos de

²⁹ Pitkin, *op.cit.*, p.147.

³⁰ John M. Carey, *Discipline, Accountability and Legislative Voting in Latin America*, Universidad de Washington, octubre de 2001.

política pública y que los representantes están en posibilidad de conocerlas y entenderlas.³¹

El supuesto sobre la existencia de preferencias públicas, como se vio más arriba, es objeto de debate. No obstante, algunos autores afirman que aún cuando los electores no tienen opiniones bien formadas sobre la amplia gama de temas que ocupan a los representantes, es posible llevar a cabo la representación por mandato. James Stimson y Michael MacKuen, por ejemplo, sostienen que en realidad la representación no es específica sino global, esto es, que aún cuando la gente no tenga opiniones sobre algunos temas específicos, sí tienen preferencias sobre los “contornos generales de la actividad gubernamental”.³² Este “humor público” sirve como termómetro e indicador para los representantes.

Por otro lado, explica Christopher Wleizen, se sabe que los ciudadanos conceden distinta importancia a cada tema de política pública. La economía, la situación económica personal y las perspectivas de desarrollo social son, en la mayoría de las sociedades, los temas que más preocupan a los ciudadanos.³³ Parte del problema, entonces, consiste en encontrar el medio más apropiado para conocer las preferencias del electorado. Algunas investigaciones indican que la mayoría de los representantes usan dos mecanismos: las encuestas de opinión y los medios de comunicación.

A partir de la década de 1930, cuando aparecieron los primeros estudios comprensivos y sistemáticos sobre la cultura y los valores de los ciudadanos, académicos, políticos y medios de comunicación han debatido la utilidad y funciones que pueden desempeñar las encuestas y la investigación sobre la

³¹ Christopher Wleizen, “Patterns of Representation: Dynamics of Public Preferences and Policy”, en *Journal of Politics*, 2003.

³² James Stimson, Michael MacKuen y Robert Erikson, “Dynamic Representation”, en *American Political Science Review*, núm.89, 1995, pp.543-565.

³³ Wleizen, *op.cit.*, p.9. Si bien el bienestar social es el tema más importante para la mayoría de los ciudadanos en el mundo, existe una amplia gama de temas que pueden ocupar a la opinión pública. La gama varía de país a país y de cultura a cultura. Un estudio sobre la aprobación de la “Ley de manutención de los padres” en Singapur, por ejemplo, demuestra, convincentemente, que la defensa del honor, principio central de la cultura de ese país, ejerció mayor influencia en las percepciones y preferencias del público que cualquier otra consideración de bienestar. Asimismo, el artículo indica que, ante la presión de la sociedad, los representantes en el Parlamento tuvieron que ajustar la iniciativa presentada originalmente. Véase Howard Husock, *Legislation and Leadership: The Maintenance of Parents Bill Debate*, Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, 1999.

opinión pública en la democracia representativa. Por un lado, los defensores de esta técnica señalan que, al ofrecer información sobre las opiniones de los ciudadanos, las encuestas pueden fortalecer la representación de las preferencias e intereses sociales y, en última instancia, contribuir a la confianza y la legitimidad de las instituciones políticas. Por el otro, los críticos utilizan argumentos similares a quienes se oponen a la representación por mandato: las encuestas no sustituyen el análisis cuidadoso e informado de los representantes; las encuestas pueden influir en las opiniones de los ciudadanos (al inducir respuestas sobre temas en los que el público no tiene opinión); y la opinión pública es cambiante y maleable, entre otros. Lo cierto es que, a pesar de las críticas, en el mundo contemporáneo los políticos utilizan cada vez más esta técnica de investigación (ya sea para reflejar las preferencias del electorado o para influir en ellas).

Sin duda, los medios se han convertido en el otro intermediario para la comunicación entre los ciudadanos y sus representantes. Hoy en día la mayoría de los ciudadanos se informa sobre la política y la función pública a través de la televisión y el radio; que se han convertido en poderosos e influyentes mecanismos de socialización política. En ese sentido, algunos autores señalan que los medios han sustituido la “opinión pública” por la “opinión publicada”.³⁴ Esta sustitución ha generado problemas para la representación entendida como mandato: los representantes obtienen imágenes distorsionadas sobre la opinión pública, en tanto que la población recibe mensajes distorsionados sobre la labor de los representantes.³⁵

III. La Cámara de Diputados y la representación de los ciudadanos: percepciones públicas

En México las nociones públicas sobre la representación se encuentran en proceso de cambio: si bien aún no es una posición dominante, los ciudadanos consideran que las instituciones de gobierno deben tomar en cuenta las opiniones

³⁴ Dietrich Herzog, Hilke Rebenstorf, *et.al.*, *Abgeordnete und Bürger. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 11. Deutschen Bundestages und der Bevölkerung*, Westdeutscher Verlag, 1990. Citado por Marschall, *op.cit.*, p.13.

³⁵ De acuerdo con Iyengar y Kinder, los medios de comunicación influyen en las percepciones públicas a través del “priming”, es decir, cuando en su cobertura y difusión privilegian ciertos temas sobre otros. Iyengar y Kinder, *art.cit.*

de todos los sectores de la sociedad, así como representar la pluralidad y la diferencia (semilla de la representación descriptiva). El acuerdo es más claro en lo que se refiere a la consulta de las decisiones de política pública: un número mayoritario de personas considera que los líderes políticos, gobernantes y legisladores deben tomar en cuenta las opiniones y preferencias de los ciudadanos antes de tomar decisiones (representación por mandato).

a. Representación normativa: mandato - liderazgo

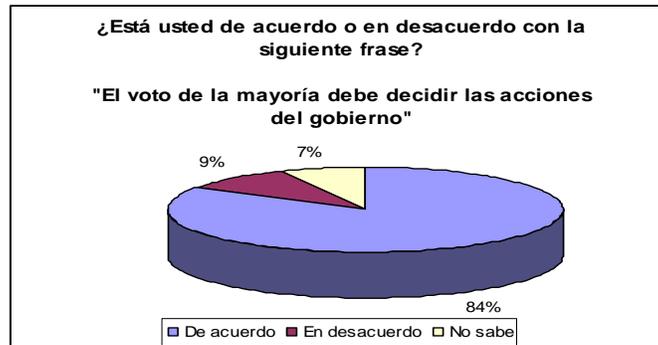
Como en muchos otros países, los estudios de opinión sobre las aspiraciones de representación en México coinciden en que, ante pregunta expresa y en condiciones normales, la mayoría de la población prefiere el mandato al liderazgo, esto es, optan por un gobierno que responda a la voluntad de los ciudadanos sobre un gobierno que tome decisiones correctas.

Los mexicanos privilegian métodos de consulta colectiva para tomar decisiones. Una encuesta realizada en 1995 encontró que 6 de cada 10 mexicanos preferían que las decisiones importantes para su comunidad se tomaran con el voto de todos sus miembros. En contraste, sólo 3 de cada 10 señalaron que preferían que los representantes tomaran las decisiones.³⁶

Esta preferencia por las consultas y por el voto de los miembros de las comunidades a la hora de tomar decisiones se reproduce en el terreno político. De acuerdo con una encuesta realizada por la Secretaría de Gobernación, un porcentaje mayoritario de los ciudadanos considera que el gobierno debe realizar consultas entre los ciudadanos antes de tomar decisiones. Asimismo, la mayoría opina que el voto de la mayoría debe decidir las acciones de gobierno (gráfica 1).

³⁶ Gabinete de Estudios de Opinión, *Cuarta Encuesta Nacional de Opinión Pública en México*, julio de 1995.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con datos de: Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*, México, 2001.

Respecto de los representantes en la Cámara de Diputados, los mexicanos son aún más demandantes: 9 de cada 10 creen que los Diputados deben consultar a las personas que representan para definir el sentido de sus decisiones legislativas (gráfica 2).

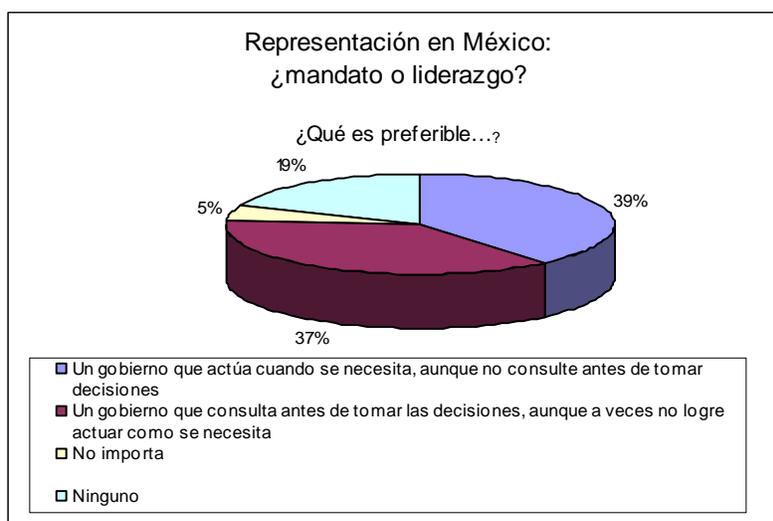
Gráfica 2



Fuente: Bimsa, julio de 1999.

A pesar del consenso inicial, las encuestas indican que la posición a favor del liderazgo aumenta cuando se trata de condiciones inesperadas. En este caso, las opiniones se dividen por igual entre quienes creen que es preferible un gobierno que actúa cuando se le necesita, aún cuando no escuche opiniones antes de tomar decisiones, y un gobierno que consulta a los ciudadanos, aún si ello implica no actuar de la forma apropiada (gráfica 3).

Gráfica 3



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

Este cambio de opiniones tiene que ver con la percepción de que la política es muy complicada. Como en otros países, los mexicanos creen que hay temas muy complejos, que precisan de conocimiento y habilidad.³⁷ De acuerdo con las encuestas sobre cultura política y prácticas ciudadanas realizadas por la Secretaría de Gobernación en 2001 y 2003, seis de cada 10 personas en nuestro país creen que la política es muy complicada y que la mayoría de los ciudadanos no la comprende.³⁸ Esta creencia, no obstante, no implica que renuncien a su voluntad de opinar en los asuntos públicos y en las decisiones de gobierno: 7 de cada 10 personas señalan que tienen cosas que opinar con respecto a las tareas del gobierno.

b. Percepciones sobre el grado de representación en México

Varios estudios de opinión realizados en México coinciden en que la gran mayoría de los ciudadanos cree que los Diputados no representan sus intereses. Una encuesta realizada por el Instituto Federal Electoral y el Instituto de

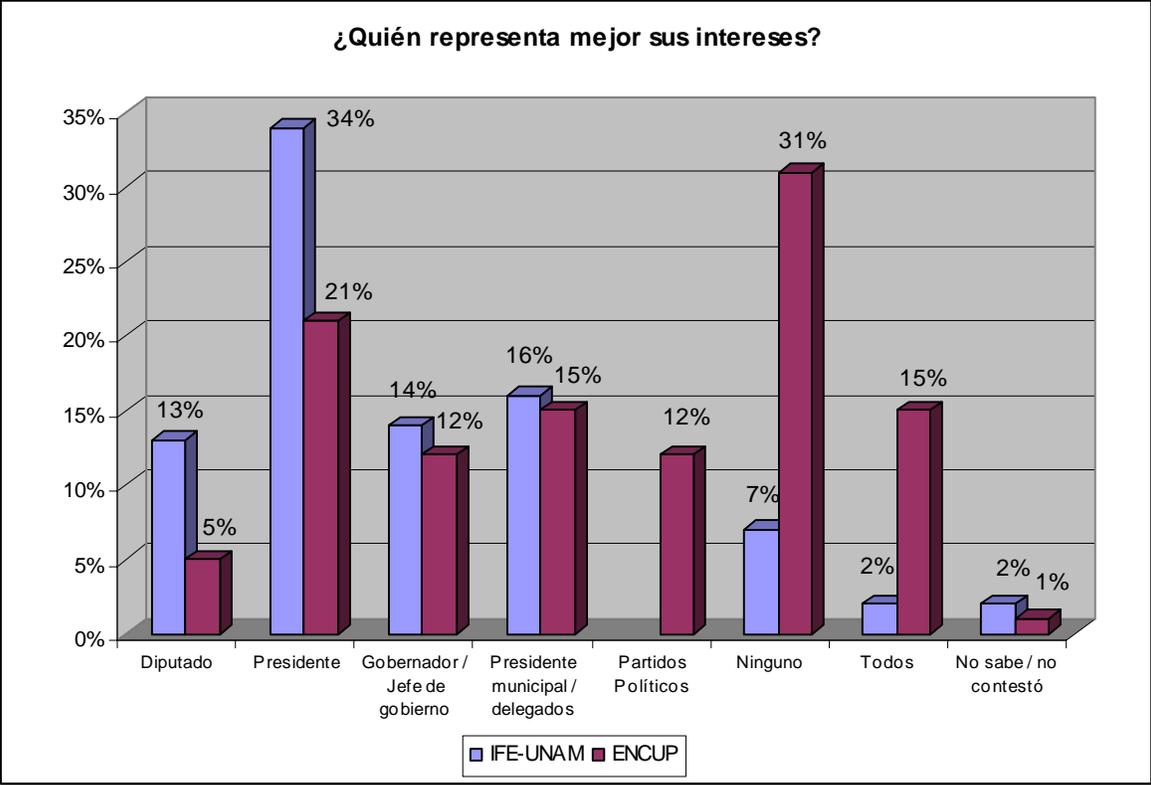
³⁷ En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, una encuesta realizada en 2000-2001 encontró que la mitad del público estadounidense expresa poca o nada de confianza en el conocimiento y buen juicio de la sociedad para tomar decisiones Véase Henry J. Kaiser Foundation y *Public Perspective*, "Government by the People", enero-marzo de 2001.

³⁸ Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*, México, 2001; *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, 2003.

Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México en el año 2000 encontró que en México sólo 13 por ciento de los ciudadanos considera que los Diputados son quienes mejor representan sus intereses. Un año después, la *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, realizada por la Secretaría de Gobernación, indicó que sólo 5 por ciento de los entrevistados mencionó a los Diputados como los mejores representantes de los ciudadanos.

En contraste, los estudios de opinión han encontrado que las opiniones más positivas en torno a la representación ciudadana se relacionan con las distintas instancias del Poder Ejecutivo: en la encuesta realizada por la UNAM y el IFE, 34 por ciento de la población mencionó al Presidente, 16 por ciento a los Presidentes Municipales y 14 por ciento a los Gobernadores como las personas que mejor representan sus intereses (gráfica 4).

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con datos de Julia Flores y Yolanda Meyenberg, *Ciudadanos y Cultura de la Democracia*, IFE-UNAM, México, 2000 y Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*, México, 2001.

De acuerdo con la encuesta realizada por la UNAM, del 13 por ciento que mencionó a los Diputados, son los hombres, las personas mayores de 41 años,

con carreras técnicas o universitarias, con ingresos mensuales superiores a 5 salarios mínimos, los profesionistas y jubilados, quienes creen que los Diputados son los que mejor representan sus intereses.

Las percepciones sobre la falta de representación de los legisladores no son exclusivas de los mexicanos. Un estudio en Alemania, por ejemplo, indica que frente al 70 por ciento de los ciudadanos que considera que los representantes en el Parlamento deben considerar las preferencias y opiniones del electorado, sólo 21 por ciento cree que los parlamentarios lo hacen.³⁹ Este fenómeno se reproduce en muchos otros países, entre ellos, Estados Unidos y la mayoría de las democracias europeas, latinoamericanas y asiáticas.

IV. Percepciones sobre la falta de representación de la Cámara de Diputados: las razones

Las opiniones de los mexicanos que sostienen que los legisladores representan intereses distintos a los de la sociedad en su conjunto se explican por una conjunción de factores, entre ellos:

1) Un porcentaje mayoritario de la población mexicana considera que los líderes políticos no se interesan por las opiniones de la gente;

2) En el caso de los Diputados, 8 de cada 10 mexicanos creen que los legisladores toman decisiones con base en intereses distintos a los de la población;

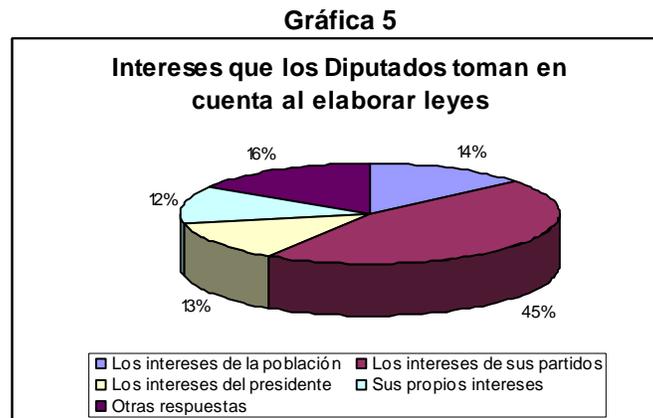
3) La mitad de los mexicanos considera que tiene bajo nivel de eficacia política; esto es, que no puede influir en las decisiones de política pública;

4) A la pregunta sobre qué acción es más efectiva para ser tomado en cuenta a la hora de tomar decisiones, sólo 14 por ciento de los mexicanos responde “acudir a un Diputado”.

En México, de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación, 80 por ciento de la población opina que los líderes políticos no se interesan por las opiniones de la

³⁹ Marschall, *art.cit.*

gente.⁴⁰ Para el caso de los Diputados, 86 por ciento de la población opina que los legisladores toman decisiones con base en intereses diferentes a los de los ciudadanos: los de sus partidos, los del presidente y los de los propios legisladores. Sólo 14 por ciento de los mexicanos cree que los Diputados toman en cuenta los intereses de la población (gráfica 5).



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

Las percepciones de los ciudadanos respecto de la falta de representación se acompañan de una opinión dividida respecto al grado de eficacia política de los ciudadanos en general. De acuerdo con una encuesta realizada por el IFE y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM en el año 2000, la mitad de los mexicanos creía que los ciudadanos pueden influir en las decisiones de los políticos, mientras que la otra mitad opinaba que su capacidad de influencia es poca o nula.⁴¹

En el caso del Congreso, los mexicanos tienen una muy limitada percepción de eficacia política. De acuerdo con datos del IFE y de la UNAM, cuando se le pregunta a los mexicanos cuál es la mejor forma de actuar para ser tomado en cuenta por las instituciones de gobierno, sólo 1 de cada 10 responde “acudir a un Diputado”, frente a 45 por ciento que menciona “quejarse ante las autoridades”; al 44 por ciento que señaló “acudir a votar” y al 30 por ciento que dijo “hacer denuncias en los medios de comunicación” (cuadro 1). Vale la pena señalar que la

⁴⁰ Secretaría de Gobernación, *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, 2003.

⁴¹ IFE-UNAM, *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores*, México, 2000, p.191.

mención sobre los medios adquiere especial relevancia puesto que gozan de un alto nivel de confianza por parte de los ciudadanos.

Cuadro 1

**¿Cuál cree que es la mejor forma de actuar para que lo tomen en cuenta las instituciones?
(Porcentaje de menciones)**

	Sí mención	No mención	No sabe / no contestó	Total
Acudir a votar	44	49	7	100
Quejarse ante las autoridades	45	49	6	100
Acudir a un Diputado	14	78	8	100
Hacer denuncias en los medios de comunicación	30	62	8	100
Recurrir a un conocido	24	69	7	100
Dar mordida	5	69	26	100

Fuente: Elaboración propia con datos de: Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, *La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México*, México, agosto de 2003.

Parte de la literatura sobre la representación ha explorado si existe alguna diferencia entre las percepciones públicas sobre la representación del Parlamento, como institución, y de sus representantes, en particular. Investigaciones sobre el tema en Estados Unidos, Kenia, Corea, Turquía, Hungría y Ucrania señalan que los ciudadanos conceden distintos grados de representatividad al Parlamento y a los legisladores: mayor al Parlamento, en Kenia, Corea, Turquía y Hungría; y a los legisladores, en ciertas regiones de Estados Unidos.⁴²

En México aún no contamos con estudios detallados que indiquen si los ciudadanos distinguen entre la legitimidad y desempeño de la institución legislativa (correspondencia colectiva) y de sus representantes en específico (correspondencia binaria).⁴³ No obstante, algunas encuestas han realizado preguntas que pueden ofrecer respuestas iniciales.

La encuesta *Latinobarómetro*, realizada anualmente en 17 países latinoamericanos, ha preguntado a los ciudadanos de todo el continente si la democracia puede funcionar sin Congreso Nacional. En el caso de México, el

⁴² C.L. Kim, J.D. Bakkan, *et.al.*, *The Legislative Connection*, Duke University Press, Durham, 1984. Citado por Cristina Leston-Bandeira, *The Portuguese Parliament and Public Opinion: A Case for Reform?*, Universidad de Hull, Gran Bretaña, s.f..

⁴³ Robert Weissberg, "Collective vs. Dyadic Representation in Congress", en *American Political Science Review*, num.72, 1978, pp.533-547.

reporte *Latinobarómetro 2000* encontró que 65 por ciento considera que no, lo que indica que la institución parlamentaria es valorada por la mayoría de los mexicanos. A pesar de este resultado, sólo 25 por ciento de los ciudadanos expresó confianza hacia el Congreso.⁴⁴

En tanto, la *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001* encontró que 91 por ciento de los mexicanos considera que la Cámara de Diputados Federal es importante para el país. Asimismo, de acuerdo con un estudio realizado por el IFE y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 5 de cada 10 ciudadanos se dicen interesados en los asuntos que se discuten en la institución parlamentaria.⁴⁵ No obstante, 7 de cada 10 personas dijeron tener mala imagen y poca confianza hacia la Cámara. ¿A qué se deben estas diferencias?

Parte de la explicación tiene que ver con las percepciones públicas sobre el desempeño de los legisladores y sobre el grado en que representan los intereses ciudadanos. Asimismo, se relaciona con la falta de conocimiento de los ciudadanos sobre las funciones y actividades de los legisladores y con el escaso contacto entre ciudadanos y representantes que, en la mayor parte de los casos, se encuentra mediado por los medios de comunicación.

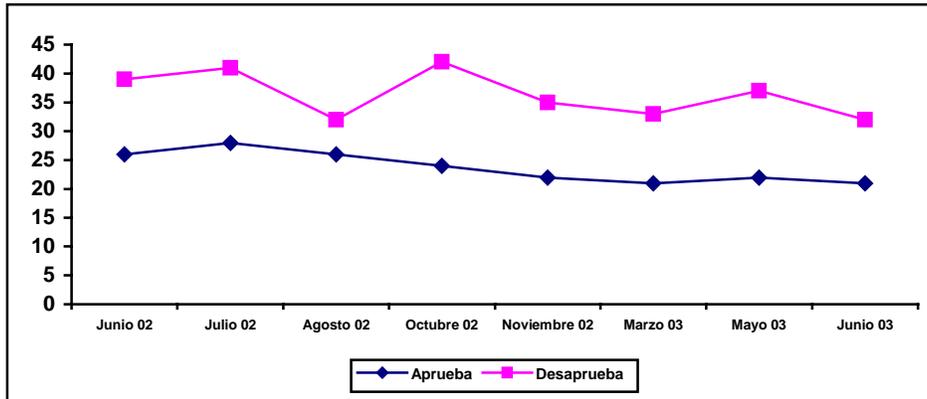
Encuestas realizadas por Parametría indican que cerca de la mitad de los ciudadanos desaprueba la forma en la que trabajan los Diputados (gráfica 6). Asimismo, otros estudios señalan que la mitad de los ciudadanos considera que los Diputados se preocupan poco por las necesidades de la gente (gráfica 7) y que siete de cada 10 personas consideran que los Diputados trabajan para el beneficio de sus partidos políticos y no a favor de los intereses de los ciudadanos (gráfica 8).

⁴⁴ De acuerdo con los datos de *Latinobarómetro*, el porcentaje de mexicanos que considera que la democracia no puede funcionar sin el Congreso nacional es superior al promedio latinoamericano (57% en 2000) pero inferior al de países con sólidas tradiciones democráticas, en especial Uruguay (79%); Costa Rica (72%) y Argentina (70%). Hay que subrayar que aún cuando la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos coincide en la importancia del Congreso nacional, el porcentaje ha disminuido en todos los países del continente, en especial en Venezuela (de 51% en 1997 a 29% en 2000). Cfr: Larry Diamond, *How People View Democracy. Findings From Opinion Surveys in Four Regions*, trabajo presentado en el Seminario sobre Democratización, Stanford, enero de 2001, p.29 (con datos de *Latinobarómetro*).

⁴⁵ Julia Flores y Yolanda Meyenberg, *Ciudadanos y Cultura de la Democracia*, IFE-ISS UNAM, México, diciembre de 1999.

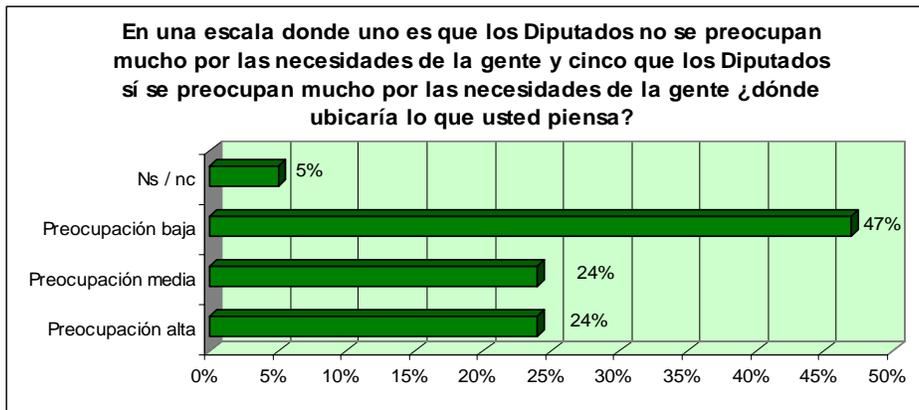
Gráfica 6

En general, ¿usted aprueba o desaprueba la forma en que gobiernan los Diputados?



Fuente: Parametría, encuestas nacionales en vivienda, junio de 2002 a junio de 2003.

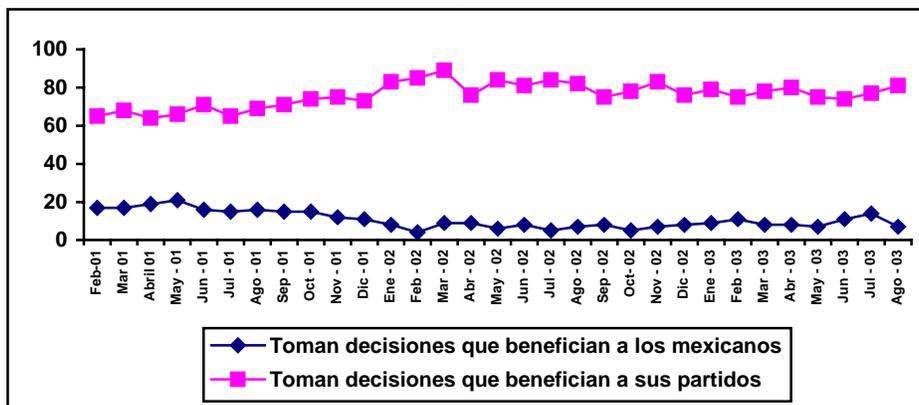
Gráfica 7



Fuente: CIDE-CSES, Tercera Encuesta Nacional Electoral, reporte gráfico, México, julio de 2003.

Gráfica 8

Con lo que usted ha visto o ha oído, ¿cómo califica la manera como los Diputados están trabajando?



Fuente: Acontecer Nacional y Opinión Pública, BGC Ulises Beltrán y Asocs, S.C., febrero de 2001 a agosto de 2003.

La pobre imagen, evaluación y confianza que los mexicanos expresan hacia los Diputados puede contribuir a explicar la desconfianza que expresan hacia la Cámara de Diputados, a pesar de que aprecian el papel de la institución parlamentaria en la democracia mexicana. En el futuro será necesario realizar estudios que profundicen en las percepciones y opiniones de los ciudadanos para saber si distinguen entre el Congreso como institución y los Diputados en específico. Dichos estudios contribuirían a entender cuál es el efecto que ejercen las percepciones sobre la imagen, confianza y desempeño de los Diputados en la legitimidad del Congreso.

Sabemos, no obstante, que, como sucede en otros países, los mexicanos expresan opiniones muy desfavorables hacia sus representantes, aún si desconocen su trabajo. Una encuesta realizada por Bimsa en 1999 preguntó a los ciudadanos, por separado, si conocían el nombre de su Diputado (el de su distrito) y si consideraban que representaba en el Congreso los intereses de su electorado. Asimismo, la encuesta indagó sobre las opiniones del electorado acerca de las capacidades y actividades de su representante.

Las respuestas de los ciudadanos sugieren claramente que desconocen el nombre, las características y el trabajo de su representante pero, aún así, expresan opiniones desfavorables sobre sus capacidades y desempeño. 97 de cada 100 ciudadanos respondieron que no sabían el nombre de su Diputado⁴⁶, 9 de cada 10 dijeron no estar enterados sobre forma en la que votaba su representante (gráfica 9) y 96 por ciento señaló que nunca había intentado comunicarse con él.⁴⁷ No obstante, 8 de cada 10 opinaron que el Diputado por su

⁴⁶ En cambio, de acuerdo con una encuesta realizada por el CIDE y el Comité Internacional para la Investigación de las Elecciones y la Democracia Representativa (CSES), en 2003 67 por ciento de los mexicanos conocía el nombre del gobernador de su estado y más del 90 por ciento el del Presidente de la República (IDE-CSES, *Tercera Encuesta Nacional Electoral*, reporte gráfico, México, julio de 2003). El escaso conocimiento sobre los representantes en el Congreso frente al de las instancias del poder ejecutivo tiene que ver con la estructura de cada uno de los poderes (el Ejecutivo es una persona, los representantes un grupo amplio de personas), la mayor exposición de gobernadores y presidente ante los medios de comunicación, las percepciones tradicionales sobre el desempeño del Poder Legislativo (un apéndice del Ejecutivo), la falta de contacto entre representantes y ciudadanos y la capacidad del Ejecutivo de atender, de manera directa, demandas y necesidades sociales.

⁴⁷ Debe notarse, no obstante, que en México sólo un porcentaje muy pequeño de la población dice haber contactado a algún político o funcionario en cualquiera de los poderes de la unión y en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. De acuerdo con la encuesta del CIDE y el CSES, en 2003 los

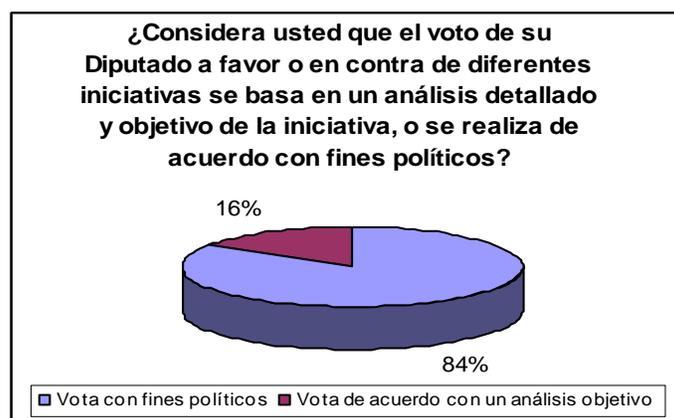
distrito no representaba sus intereses; 7 de cada 10 que su Diputado no estaba calificado para representar los intereses de su electorado; y 8 de cada 10 que los votos de su Diputado se basaban en fines políticos y no en análisis cuidadosos sobre cada iniciativa (gráfica 10).

Gráfica 9



Fuente: Bimsa, julio de 1999.

Gráfica 10



Fuente: Bimsa, julio de 1999.

Esta inconsistencia -no conocer al representante ni su trabajo y aún así evaluar su desempeño- es una característica común en distintas sociedades en el mundo. Varios estudios de opinión pública han encontrado que la gente tiene sentimientos hacia líderes de los que no saben nada. En Canadá, por ejemplo, una encuesta encontró que 74 por ciento de los encuestados expresa sentimientos

ciudadanos que dijeron haber contactado a algún funcionario a lo largo de los últimos cinco años fue de sólo 11 por ciento, frente al 89 que dijo que no lo había hecho. CIDE-CSES, *op.cit.*

y opiniones respecto de líderes que no conocen.⁴⁸ No obstante, en términos comparativos, la aprobación de los mexicanos hacia los representantes en el Congreso es especialmente baja.

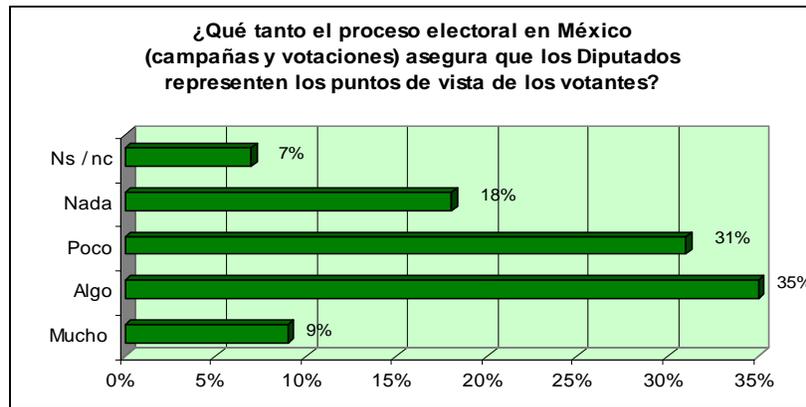
El fenómeno tiene explicación en un conjunto de factores entre los que se encuentran: bajo nivel de información, poco interés en la política, escaso conocimiento sobre el desempeño de las instituciones e información distorsionada por los medios de comunicación. En el caso de México deben añadirse dos aspectos adicionales: patrones resistentes de la cultura política que confiere poca influencia a los legisladores frente a otras instancias políticas (en especial del Ejecutivo, como se vio más arriba), y opiniones muy desfavorables respecto del contacto entre representantes y representados.

En 1999, Bimsa preguntó a los ciudadanos si alguna vez habían sido contactados o consultados por sus representantes por cualquier medio de comunicación; 92 por ciento señaló que su Diputado nunca había establecido contacto. En tanto, 96 por ciento de los ciudadanos dijo que nunca había intentado comunicarse con su Diputado.

Una encuesta posterior, realizada por el CIDE y el Comité Internacional para la Investigación sobre las Elecciones y la Democracia Representativa (CSES), encontró que las campañas y los procesos electorales sólo contribuyen de manera moderada a las percepciones sobre la representación de las opiniones de los ciudadanos. De acuerdo con este estudio, las opiniones de los mexicanos se dividen por igual entre quienes creen y no creen que las campañas electorales aseguren que los Diputados representen los puntos de vista de los votantes (gráfica 11).

⁴⁸ André Blais, Neil Nevitte, *et.al.*, “Do People Have Feelings Toward Leaders About Whom They Say They Know Nothing?”, en *Political Opinion Quarterly*, vol.64, 2000, pp.452-463.

Gráfica 11



Fuente: CIDE-CSES, *Tercera Encuesta Nacional Electoral*, reporte gráfico, México, julio de 2003.

Desde hace algunas años, distintos autores han insistido en que uno de los factores que inciden en el poco conocimiento, identificación y evaluación ciudadana hacia los legisladores en México es la prohibición de la reelección inmediata. La no reelección, explican Benito Nacif, Luis Carlos Ugalde y Alonso Lujambio, entre otros autores, genera pocos incentivos para que los representantes se acerquen al electorado durante su período en funciones y minimiza cualquier posibilidad de consulta e intercambio con los habitantes de su Distrito.⁴⁹ Asimismo, señala Benito Nacif, la existencia de Diputaciones nominales provoca que, dado su origen, los representantes actúen conforme a los intereses políticos de los partidos políticos, sin que medie contacto con los electores.⁵⁰

Los defensores de la reelección consecutiva de legisladores sostienen que posibilita una relación más cercana entre representantes y ciudadanos, y fortalece la representación de los intereses y preferencias ciudadanas, así como la profesionalización, responsabilidad, rendición de cuentas, evaluación y la sanción de los representantes.⁵¹

Sin menoscabo de estos argumentos, hay que señalar que algunos autores sostienen que la reelección no garantiza la representación de los ciudadanos. En

⁴⁹ Cfr. Luis Carlos Ugalde, “La hipótesis de la responsabilidad invertida”, en *Crónica Legislativa*, no.15, julio-agosto de 2000.

⁵⁰ Véase Benito Nacif, “Para comprender la disciplina partidista de partido en la Cámara de Diputados de México: el modelo de partido descentralizado”, en *Foro Internacional*, vol.XLII, núm.1, enero-marzo 2002.

⁵¹ Miguel Carbonell, “La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional”, en *Crónica Legislativa*, no.13, marzo-abril de 2000.

Estados Unidos, explican Eric O'Keefe y Aaron Steelman, 90 por ciento de los legisladores se han reelegido a lo largo de las últimas décadas, en parte por su capacidad de canalizar recursos públicos para la "construcción de obras innecesarias" en sus distritos.⁵² Asimismo, advierten los autores, esta elevada tasa de reelección tiene que ver con la gran cantidad de recursos económicos y materiales a disposición de los congresistas (uso de correo, personal, teléfono) y no, en estricto sentido, con su interés y desempeño a la hora de representar los intereses y preferencias de los ciudadanos.

VII. Representación en el Congreso: la evidencia

No existe consenso sobre el grado en que los legisladores responden a las preferencias y opiniones de los ciudadanos. Algunos estudios demuestran que hay un grado importante de correspondencia, pero otros señalan, de manera convincente, que ésta no existe.⁵³ En una posición intermedia, varios autores indican que existe evidencia de que, al menos en los países desarrollados, los representantes tienden a ser más sensibles a las preferencias ciudadanas cuando se trata de temas a los que la gente otorga importancia y hacia los que expresan preferencias bien establecidas. No obstante, la respuesta disminuye cuando los ciudadanos no se interesan ni emiten opiniones específicas o bien formadas.⁵⁴

Finalmente, algunos estudios señalan que los políticos y representantes hacen uso del "priming" y del "framing" para influenciar las percepciones, opiniones y preferencias del electorado sobre las propuestas de política pública.⁵⁵

⁵² Eric O'Keefe y Aaron Steelman, "The End of Representation: How Congress Stifles Electoral Competition", en *Cato Policy Analysis*, no.279, agosto de 1997.

⁵³ Warren Miller y Donald Stokes, "Constituency Influence in Congress", en *American Political Science Review*, vol. 57, 1963, pp.45-56; Benjamin Page y Ronald Schapiro, *The Rational Public*, University of Chicago Press, Chicago, 1992; Christopher Wleizen, "Patterns of Representation: Dynamics of Public Preferences and Policy" en *Journal of Politics*, 2003.

⁵⁴ De acuerdo con Wleizen, en Estados Unidos los representantes toman en cuenta las preferencias y opiniones ciudadanas cuando se trata de temas relacionados con bienestar social y defensa, mientras que utilizan su propio juicio cuando legislan sobre crimen y ayuda al exterior. (Wleizen, *Patterns...*, *op.cit.*, p.21). Debe notarse que la gama de temas puede ser distinta en otros países.

⁵⁵ La palabra *framing*, o encuadrar, se refiere al uso de imágenes, palabras y contexto para manipular las opiniones de la gente: "encuadrar significa seleccionar algunos aspectos de una realidad percibida y hacerlos más sobresalientes en un texto comunicativo, en tal forma que promueva definiciones, interpretaciones causales, evaluación moral y/o recomendaciones específicas sobre el problema expuesto". Robert Entman,

De esta manera, argumentan Jacobs y Shapiro, los representantes simulan respuesta a las opiniones de los ciudadanos: “sensibilidad y respuesta a la opinión pública y manipulación de la opinión pública no son mutuamente excluyentes; los políticos manipulan a la opinión pública cuando investigan el pensamiento público para seleccionar las palabras y acciones que acepta la opinión pública”.⁵⁶

Un estudio sobre la sensibilidad y respuesta de los legisladores alemanes hacia las preferencias de la opinión pública demuestra que entre 1949 y 1990 el *Bundestag* respondió a las preferencias y opiniones públicas en un número importante de temas. En Estados Unidos, los trabajos de Alan Monroe, Benjamin Page y Robert Shapiro indican que entre 45 y 65 por ciento de las decisiones de los legisladores corresponden a las preferencias ciudadanas.⁵⁷ No obstante, otro estudio sobre el Congreso estadounidense encontró que la respuesta es menor (20 por ciento de las decisiones), aunque los legisladores rara vez actúan en oposición directa a las preferencias del público (menos de 5 por ciento de los casos).⁵⁸

En realidad, el grado de sensibilidad y respuesta de los representantes varía de acuerdo a los temas de política pública y el contexto político. Como explican Jeff Manza y Fay Lomas Cook, el grado tiene que ver con la importancia que las élites políticas, los representantes, los medios, los grupos de presión y los ciudadanos otorgan a cada tema de política pública; con la intensidad de las preferencias de cada actor; con el momento político (en especial, períodos electorales); y con la estructura legal del régimen político.⁵⁹

En México hacen falta investigaciones detalladas sobre el grado de representación que ocurre en el Congreso. Esta carencia tiene que ver con las

“Framing: Toward Clarification of a Fractures Paradigm”, en *Journal of Communication*, vol.43, num.4, 1993, p.52.

⁵⁶ Lawrence Jacobs y Robert Shapiro, *Politicians Don't Pander: Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*, Chicago University Press, Chicago, 2000.

⁵⁷ Alan Monroe, “Consistency Between Public Preferences and National Policy Decisions”, en *American Politics Quarterly*, núm.7, 1979, pp.3-19.

⁵⁸ Paul Burstein, Shawn Bauldry y Paul Froese, “Public Opinion and Congressional Support for Policy Change”, trabajo presentado en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, San Francisco, California, 2001.

⁵⁹ Jeff Manza y Fay Lomas Cook, *Policy Responsiveness to Public Opinion: The State of the Debate*, 2001. <http://www.northwestern.edu/ipr/publications/papers/wp0106.pdf>

características del sistema de partidos en nuestro país y con la disciplina partidista que los legisladores muestran a la hora de emitir sus votos. Sin embargo, también se relaciona con la falta de estudios sobre el grado en que las decisiones de los legisladores, en general, corresponden o no a las preferencias expresas del electorado (cuando existen), o cuando menos al denominado “humor político”. Aún cuando sabemos que en México los ciudadanos modifican sus opiniones sobre temas controvertidos como resultado de campañas de difusión en los medios, se desconoce su grado de perdurabilidad y arraigo. Asimismo, se desconoce cómo procesan los ciudadanos los mensajes encontrados (a favor y en contra) que reciben sobre cada tema y las variables que más influyen en la construcción de sus propias opiniones.

A pesar de estas carencias, existen algunos datos sobre el grado en que legisladores y ciudadanos comparten opiniones respecto de las funciones que deben llevar a cabo los Diputados.

Una serie de encuestas anuales realizadas por el periódico *Reforma* indica que, aunque para la mitad de los Diputados federales de la LVIII Legislatura la principal función de la Cámara era la representación popular, 49 por ciento privilegiaba “actuar como contrapeso al ejecutivo”, “legislar” y “fiscalizar las finanzas públicas” (cuadro 2).

Cuadro 2
Principales funciones de la Cámara según los Diputados

Representación popular	51%
Actuar como contrapeso al Ejecutivo	18%
Legislar con el Ejecutivo	13%
Fiscalizar las finanzas públicas	10%
Gestionar demandas sociales	10%

Fuente: Departamento de Investigación de *Reforma*, Encuesta a Legisladores 2000 (180 entrevistas a Diputados de la LVIII Legislatura).

En turno, dos encuestas realizadas en 2002 por Parametría y Consulta coinciden en que para los ciudadanos la principal función de un Diputado federal es atender las necesidades sociales, representar al pueblo y legislar (cuadro 3). En realidad, las tres respuestas se refieren a una idea, poco verbalizada, sobre la

representación de los intereses del electorado. Hay que notar, no obstante, que los estudios de opinión han coincidido en que un alto porcentaje de la población no sabe cuáles son las funciones de un Diputado.

Cuadro 3

Principal función de un Diputado Federal según los ciudadanos

Principal función de un Diputado Federal	Parametría (octubre de 2002)	Consulta Mitofsky (diciembre de 2002)
Atender las necesidades de la gente / del pueblo		16%
Legislar / proponer y aprobar leyes	24%	9%
Aprobar el presupuesto de egresos de la federación	11%	
Representar al pueblo / a la gente de su distrito		9%
Proteger y administrar los intereses del pueblo / del país		9%
Resolver los problemas de la comunidad / de su distrito		7%
Arreglar disputas entre los estados	5%	
Tomar decisiones para el bienestar del país		5%
Hacer cumplir las leyes	4%	3%
Otro	1%	9%
No sabe / no contestó	55%	32%

Fuente: Parametría, encuesta nacional en vivienda octubre de 2002 y Consulta Mitofsky, encuesta nacional telefónica, diciembre de 2002.

Estos datos sugieren que los legisladores otorgan importancia a la tarea de representación, si bien en menor grado que el que le otorgan los ciudadanos en general. La información anterior, sin embargo, no ofrece evidencia sobre el grado en que legisladores y ciudadanos comparten un concepto específico de representación esto es, sobre si el concepto de representación responde a la idea de mandato o de liderazgo. Este tema, uno de los más importantes en la definición de nuestro sistema político, sigue sujeto a debate.

Estudios realizados en otros países indican que, en términos generales, los ciudadanos privilegian una concepción de mandato, en tanto que los legisladores otorgan un peso importante a su propio juicio, conocimiento y habilidades técnicas. Un estudio cualitativo sobre la representación parlamentaria en Australia, por ejemplo, señala que en ese país la gran mayoría de los representantes parlamentarios privilegia su conocimiento y habilidades técnicas sobre la opinión

de los ciudadanos a la hora de tomar decisiones.⁶⁰ Con base en entrevistas a profundidad con miembros del Senado, el artículo concluye que los legisladores en ese país buscan también construir un espacio de independencia con respecto de sus partidos políticos (en el presente, la afiliación partidista es el elemento que más influencia ejerce en las actitudes de los legisladores de ese país).

Comentarios finales

La tarea de representación conlleva dos responsabilidades, no siempre compatibles: atender a las preferencias y opiniones de los ciudadanos y actuar en beneficio de sus intereses. Al no ser estrictamente compatibles, puesto que derivan de conceptos distintos sobre el ideal de representación, los líderes políticos, gobernantes y representantes parlamentarios se enfrentan al potencial dilema entre actuar conforme a los deseos y preferencias públicas o en función de los intereses de la población.

La experiencia histórica demuestra que los gobiernos y los políticos que ignoran de manera sistemática las opiniones, preferencias y demandas de su electorado pierden legitimidad y, en consecuencia, capacidad de acción. No obstante, representar de manera efectiva implica trabajar a favor de los intereses del electorado que, como se vio más arriba, pueden o no coincidir con sus preferencias (la gente carece a menudo de la información necesaria para evaluar la política pública e, incluso, de preferencias bien establecidas).

A pesar de esta dualidad, hay que reconocer que hay sistemas políticos, instituciones y Congresos más representativos que otros. En el mundo contemporáneo, en el que existen cada vez mayores aspiraciones de representación descriptiva, la composición de los Congresos de los países nórdicos es, sin duda, más representativa que en el resto del mundo. Este resultado, sin embargo, no garantiza que las decisiones y actividades legislativas

⁶⁰ Un legislador australiano expresó esta preferencia de la siguiente forma: “Es necesario estar concientes de ciertos aspectos de la legislación con los que quizá los electores no están familiarizados.... Es necesario tomar una posición que beneficie los intereses del electorado, a pesar de que contravenga su voluntad expresa. La mayor parte de la gente no tiene la oportunidad de revisar la legislación, yo lo hago en su representación... En muchas ocasiones la gente no cuenta con la experiencia o entrenamiento necesarios para entender la legislación. El sentimiento público es muy dinámico, se mueve sin cesar”. Entrevista citada por Sawyer, *Mirrors, op.cit.*, p.30.

representen los deseos e intereses ciudadanos; mujeres, grupos étnicos y grupos socialmente excluidos necesitan de una capacidad adicional para influir en la agenda pública.

Los Congresos también varían respecto de la actividad de representación. Si bien no existe consenso sobre el grado en que los representantes responden a las opiniones y preferencias de la población, sí existen indicadores sobre la evaluación que reciben los representantes a la hora de tomar decisiones. Los ciudadanos en todo el mundo otorgan poca aprobación al trabajo de los legisladores; no obstante, la evaluación varía de país a país. Más aún, algunos indicadores sugieren que los ciudadanos de algunos países tienen la capacidad para distinguir entre las instituciones parlamentarias y el desempeño de los representantes.

Parte de la explicación sobre la mala imagen, desconfianza y pobre evaluación de los Congresos y los representantes en todo el mundo se relaciona con las percepciones públicas de que los legisladores no se interesan por las opiniones de la gente y que, al tomar decisiones, toman en cuenta consideraciones diferentes a los intereses de sus representados. En el fondo de estas percepciones está un concepto no siempre compartido sobre la forma en la que debe funcionar la representación.

En el mundo contemporáneo los representantes no pueden ignorar de manera sistemática las aspiraciones de la representación por mandato. El costo de ignorar las preferencias del público es personal, pero también institucional: la propia carrera política y la legitimidad de las instituciones depende, en un grado importante, de la receptividad y respuesta a las preferencias y demandas sociales. No obstante, responder al mandato puede también significar costos; en primer lugar, porque la opinión pública está sujeta a cambios y modificaciones, en segundo, porque los ciudadanos evalúan los resultados de la política pública. En muchas sociedades la gente espera además que los líderes políticos cuenten con la capacidad y habilidad para tomar decisiones difíciles, esto es, que gobiernen.

La resolución del dilema entre mandato y el liderazgo, en suma, precisa de la evaluación de los costos y beneficios potenciales de cada una de las

decisiones. En la mayor parte de los casos, el intercambio es entre credibilidad y aprobación: en una democracia, para reelegirse u obtener un nuevo cargo de elección, los legisladores y políticos que se apartan del mandato sólo pueden confiar en las opiniones públicas respecto de su desempeño, mientras que los que se mantuvieron fieles a sus promesas contarán con mayores posibilidades de ser creídos.

Minimizar costos y maximizar beneficios, por tanto, precisa de una combinación afortunada de mandato y liderazgo. Implica tanto conocer y considerar las opiniones de los representados como tomar decisiones a favor de los intereses sociales.

Los estudios de opinión, tanto entre el público en general como entre los sectores con mayor información, pueden servir como uno de los insumos para la toma de decisiones no sólo porque informan sobre la opinión de la mayoría, sino por las opiniones minoritarias que revelan, algunas de ellas informadas y reflexivas. En ocasiones los políticos adquieren información más importante de las opiniones de las minorías, en especial cuando la mayoría se encuentra poco definida.⁶¹

Tomar decisiones que no coincidan con las preferencias de la población, siempre que no sea parte de un comportamiento sistemático y generalizado, no equivale a falta de representación. En palabras de Adam Przeworki, “a los electores puede no gustarles que no se cumplan las promesas, pero ellos no castigarán a los políticos que hicieron bien las cosas”.⁶²

Tomar decisiones que consideren las preferencias públicas no equivale a tomar decisiones irresponsables o inadecuadas. Como explica Carlos Huneeus, “las encuestas no sustituyen la autonomía de decisión pero ayudan a pensar sobre alternativas, entregando al político y al alto funcionario la información sobre los variados matices de opiniones de los ciudadanos. De esta manera, ellos pueden

⁶¹ Murray Goot, “Can The Senate Claim a Mandate?”, en *Papers on Parliament*, Senado de Australia, Australia, 1999.

⁶² Przeworski, *art.cit.*, p.13.

afinar sus decisiones a esas singularidades, a los cambios en el tiempo y a las variaciones que se dan entre los distintos grupos sociales”.⁶³

El gran reto del representante es, por tanto, convertirse en líder y en servidor.

⁶³ Carlos Huneeus, *Las encuestas de opinión pública en las nuevas democracias de América Latina*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Argentina. <http://www.kas-ciedla.org.ar/archivo/huneeus4.pdf>