

R T E

R E P

C

E

S

O

P

PODER LEGISLATIVO Y OPINIÓN PÚBLICA

- 1 Los diputados federales y la opinión ciudadana
- 5 La representación política y la opinión pública
- 12 Pluralismo en la opinión pública y su impacto en el Poder Legislativo
- 19 Transición a la democracia y la nueva visibilidad de la Cámara de Diputados
- 26 América Latina y las dificultades de la democracia
- 35 La Reforma del Estado en la Agenda Legislativa
- 40 Las reformas electorales y sus repercusiones en la opinión pública
- 47 Opinión pública sobre justicia

Los diputados federales y la opinión ciudadana

Eduardo Rojas Vega
José Alonso Contreras Macías

Introducción

Resulta casi una actividad cotidiana el observar los resultados de la presentación de los diputados federales y su trabajo ante los medios electrónicos y la prensa escrita. Ello resulta en una permanente crítica que los ciudadanos procesan y convierten en opinión que al ser medida en encuestas de distinta índole, arrojan resultados en los que se percibe un claro bajo posicionamiento de los diputados federales, especialmente al ser comparados con otras instituciones públicas u organizaciones privadas o de la sociedad civil.

No es propósito de este trabajo describir los resultados de este bajo posicionamiento, sino, por el contrario, llamar la atención en aquellas ventanas de oportunidad que resultan de mediciones positivas de la opinión pública en torno a la función legislativa, para aportar elementos de análisis que quizás sean de utilidad a los legisladores para plantear estrategias de comunicación que repercutan en un mejor posicionamiento en la opinión ciudadana.

Muy probablemente mejorar el entendimiento y la opinión del ciudadano respecto del Poder Legislativo en general y la Cámara de Diputados en particular, fortalezca la función legislativa y promueva el desarrollo democrático del país.

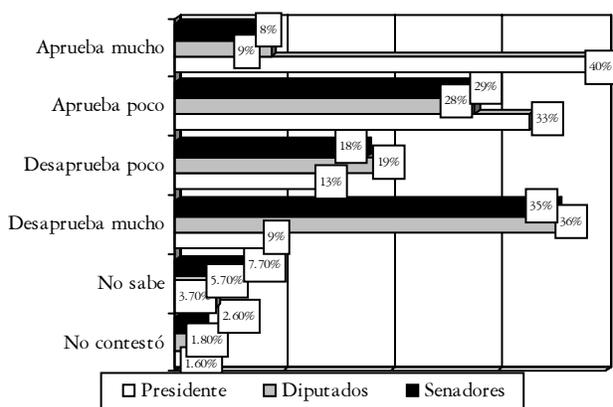
Por ejemplo, resulta interesante analizar que de acuerdo con la Gráfica 1 más de una tercera parte (37%) de la ciudadanía aprueba en alguna medida el trabajo de los diputados federales. Esta aprobación, si bien es baja comparada con la del Ejecutivo federal, resulta muy cercana para el rubro de baja aprobación.

Al realizar una comparación sólo entre diputados federales y senadores, se evalúa con 27% como muy bueno/ bueno el trabajo de los legisladores por igual, como se ilustra en la Gráfica 2.

Un aspecto en el que resultan mejor evaluados los diputados federales es en el del esfuerzo por la reducción de costos. En la Gráfica

Gráfica 1

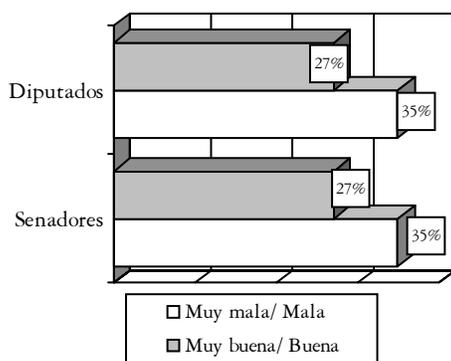
En general, ¿usted aprueba o desaprueba la forma en que el presidente de la república Felipe Calderón/ los diputados/ los senadores realizan su trabajo?



Fuente: Encuesta nacional de vivienda, realizada del 16 al 19 de marzo de 2007 por Consulta Mitofsky. Se realizaron mil entrevistas a mayores de 18 años, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 3.1 por ciento.

Gráfica 2

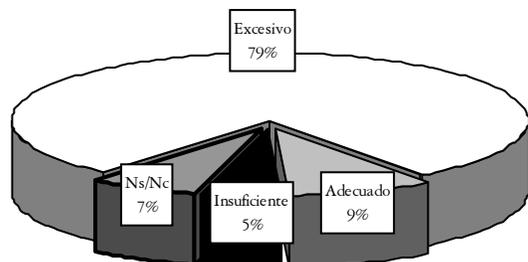
Por lo que usted sabe, ¿el trabajo que están haciendo los... es muy bueno, bueno, malo o muy malo?



Fuente: Encuesta telefónica nacional, realizada el 25 de octubre de 2006 por el periódico *El Universal*. Se realizaron 700 entrevistas a mayores de 18 años, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 3.8 por ciento.

Gráfica 3

Por lo que usted sabe, ¿el presupuesto que ejercen los diputados y senadores es insuficiente, adecuado o excesivo?



Fuente: Encuesta telefónica nacional, realizada el 25 de octubre de 2006 por el periódico *El Universal*. Se realizaron 700 entrevistas a mayores de 18 años, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 3.8 por ciento.

3 se puede observar que a pesar de que 79% de la ciudadanía opina que se trata de un gasto excesivo el que ejercen los legisladores en su conjunto, los diputados federales han realizado acciones que repercuten en que la opinión ciudadana considere en una proporción de 2 a 1 que éstos han hecho más esfuerzos para reducir sus gastos, como se ilustra en la Gráfica 4.

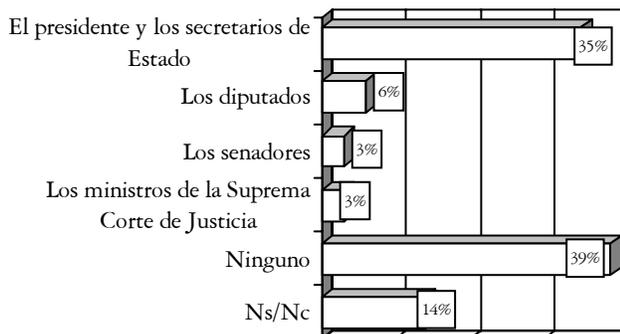
En esta misma gráfica se aprecia que el esfuerzo de los diputados es mencionado por 6% de los ciudadanos encuestados, lo que representa el doble de los ciudadanos que mencionaron a los senadores o a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), con 3% cada uno. Este esfuerzo, sin embargo, es aún percibido muy débilmente por la ciudadanía, en comparación con la opinión que tiene del Poder Ejecutivo, cuyos esfuerzos en la reducción de gastos son reconocidos por 35% de los encuestados.

Por otro lado, más allá de la opinión de más de la mitad de la población, en el sentido de que debería haber una disminución del número de legisladores que integran la Cámara de Diputados, como se ilustra en la Gráfica 5. Resulta interesante apreciar que en esa misma gráfica se identifica más de una cuarta parte de la población, la cual considera que el número de integrantes es apenas suficiente, e incluso 6% considera que debería haber más.

Probablemente una de las áreas de oportunidad más interesantes en la relación de los diputados federales con la opinión pública tiene que ver con la consideración que hace la ciudadanía de algunos de los productos del trabajo legislativo. Para ejemplificar lo anterior, resulta muy importante identificar entonces, que de acuerdo con los datos de la Gráfica 6, más de tres cuartas partes de la población (84%) está por lo menos de forma parcial de acuerdo con la reducción de los tiempos de campaña para elegir al presidente y a los legisladores.

Gráfica 4

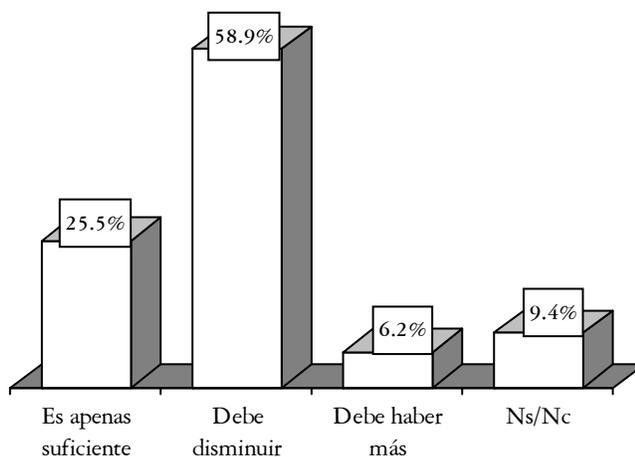
Le voy a leer una lista de miembros de los poderes de la federación; por lo que ha oído o escuchado, ¿quién ha hecho más en los últimos años para reducir sus gastos?



Fuente: Encuesta telefónica nacional, realizada el 25 de octubre de 2006 por el *El Universal*. Se realizaron 700 entrevistas a mayores de 18 años, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 3.8 por ciento.

Gráfica 5

La Cámara de Diputados está integrada por 500 diputados y la de Senadores por 128 legisladores. Para algunos este número es apenas suficiente para que todos los mexicanos estén representados en el Congreso. Otros creen que el número de diputados y senadores debe disminuir. ¿Con cuál de las dos opciones está usted más de acuerdo?



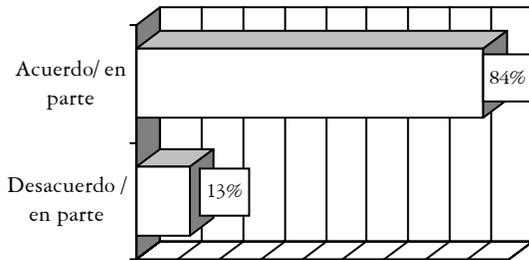
Fuente: Encuesta nacional en vivienda, realizada del 9 al 13 de diciembre de 2006 por Consulta Mitofsky. Se realizaron 1 200 entrevistas a mayores de 18 años, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 2.4 por ciento.

Lo anterior también se puede ilustrar con la Gráfica 7, en la que se observa que con una pregunta que solicita la expresión de correcta o incorrecta la decisión de los legisladores en torno a distintos componentes de esta misma

Reforma Electoral, la apreciación positiva del trabajo legislativo es mayoritaria, con excepción del componente relacionado con la remoción de los consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE).

Gráfica 6

El miércoles se aprobó en el Senado la propuesta de Reforma Electoral. Uno de los acuerdos del Senado para la Reforma Electoral es que se reduzca el tiempo de campaña de las elecciones para presidente y legisladores a tres meses. El año pasado la campaña para presidente de la república duró aproximadamente seis meses. Dígame, ¿usted está de acuerdo o en desacuerdo con que se reduzcan los tiempos de campaña para elegir presidente y legisladores?



Fuente: Encuesta telefónica nacional, realizada los días 13 y 14 de septiembre de 2006 por el periódico *Excélsior*. Se realizaron 400 entrevistas a mayores de 18 años, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 5 por ciento.

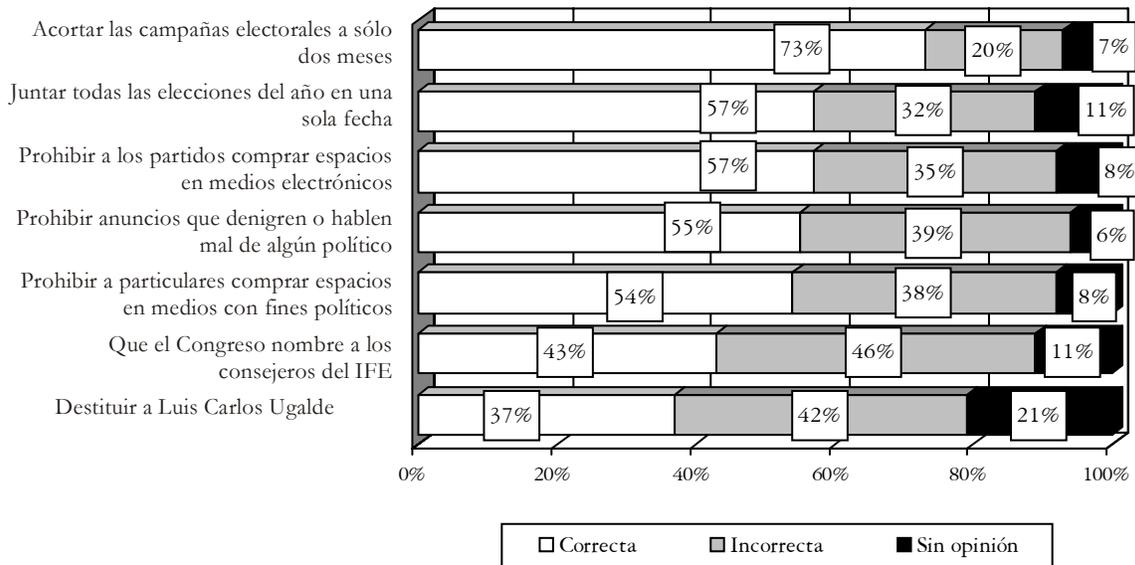
Algunos componentes, como la reducción de las campañas, mantiene la aprobación de tres cuartas partes, mientras que otros, como la prohibición del contenido negativo en campañas o la compra de publicidad política por parte de particulares, registran una aprobación de más de la mitad de la población.

Una aprobación ligeramente superior corresponde a la integración de elecciones en una sola fecha y a la prohibición de compra de publicidad por parte de los partidos políticos.

Con estos elementos es posible identificar aspectos bien definidos de la opinión pública positiva en relación con la función legislativa, lo que presenta la posibilidad de explotar ventanas de oportunidad en la comunicación política para ampliar estos aspectos tanto en número como en nivel de opinión positiva ciudadana.

Gráfica 7

¿Le parece correcta o incorrecta cada una de las siguientes medidas que se contemplan en la Reforma Electoral?



Nota: En elecciones intermedias, donde sólo se eligen diputados federales, la campaña durará 80 días.

Fuente: Encuesta telefónica nacional realizada los días 29 y 30 de septiembre de 2007, por el periódico *Reforma*. Se realizaron 850 encuestas a mexicanos con credencial de elector, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 3.4 por ciento.

La representación política y la opinión pública

Gustavo Meixueiro Nájera

Evocar el concepto de *representación política* remite al vínculo que se necesita establecer entre gobernantes y gobernados, entendido como la correspondencia entre una sociedad y su régimen político, por lo que se esperaría que las acciones que realiza el gobierno deben reflejar las demandas sociales. Hoy en día, en la mayoría de las democracias esta relación ha sido cuestionada por ciudadanos, académicos o movimientos sociales, quienes reclaman una mayor identificación entre representantes y representados.¹

Los parlamentos son instituciones fundamentales de los sistemas representativos. Sin duda el Poder Legislativo es muy importante en cualquier sistema democrático o en cualquier país que se encuentre transitando hacia la democracia.² Su importancia radica en que es este poder el que actúa como contrapeso del Ejecutivo mediante las funciones de legislación, representación, control y evaluación. Además, una de las atribuciones primordiales es la aprobación del presupuesto, y con ella, su gran influencia para determinar el rumbo de las políticas públicas de un país con estas características. En este sentido, los parlamentos se han constituido en foros donde distintos actores debaten sobre cuestiones económicas y sociales.

Sin embargo, algunos especialistas afirman que estas instituciones democráticas se encuentran atravesando por un periodo de pérdida de representatividad.³ Para Manuel Rojas, los partidos políticos, base cons-

¹ Morgan Quero, "Representación política", en: Laura Baca y Judit Bosker (comps.), *Léxico de la política*, Flacso/ Conacyt, Mexico, 2004, pp. 643-647.

² Julián Santamaría, "El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, UNAM, México, 1998, pp. 3-20.

³ Véase: Detlef Nolte, "América Latina, ¿instituciones políticas en crisis?", *Diálogo Político*, Buenos Aires, 2005, pp. 197-221; Manuel Rojas, "La representación política: ¿en crisis o en transición?", Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, 2005, en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN027595.pdf> (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2007).

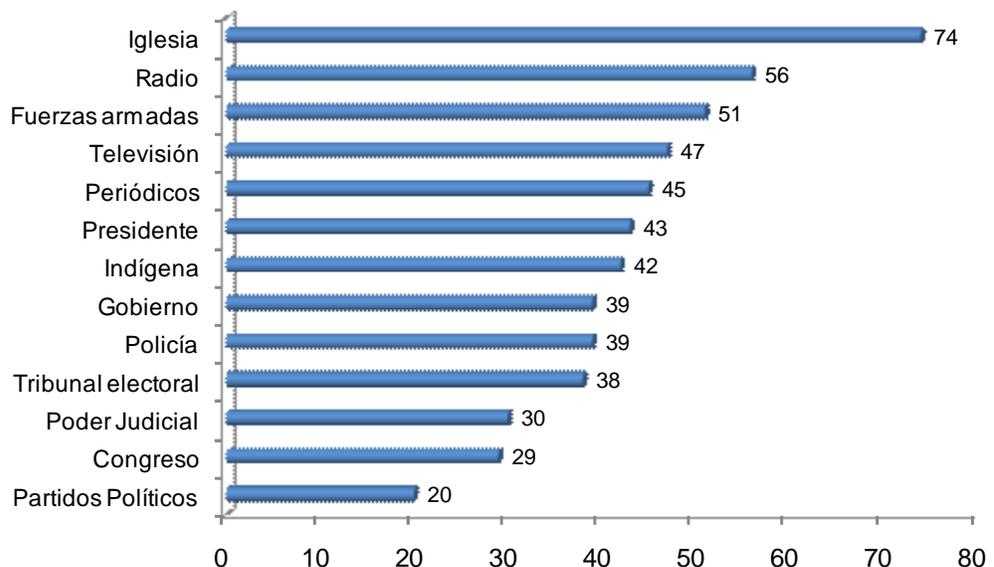
titutiva de la representación, están en crisis, ya que anteriormente eran los principales canales para atender las demandas de la sociedad, y hoy permanecen como estructuras apartadas de ella.⁴ En el mismo sentido, Petra Armenta afirma que toda la clase política, no sólo los partidos políticos, atraviesa por una fase de desgaste y ha dejado de ser el principal actor de representatividad, figura que en los hechos ha venido adoptando nuevos actores como los movimientos emergentes, organizaciones no gubernamentales, o comunicadores.⁵ Otros especialistas señalan que los parlamentos han dejado de ser la instancia de represen-

tación política por excelencia, toda vez que diversos actores han cuestionado su capacidad y calidad de representación.⁶

En este contexto, a pesar de su importancia, en distintos países del mundo, incluso en aquellos de larga tradición democrática, el Poder Legislativo goza de poca confianza por parte de los ciudadanos. Los estudios de opinión sugieren que un alto porcentaje de la población expresa desinterés y alejamiento respecto de la política y de los partidos; y los parlamentos son instituciones que presentan bajos índices de confianza y desaprobación entre los ciudadanos. En la Gráfica 1 se obser-

Gráfica 1
Confianza en instituciones de América Latina

Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada una de las instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poca o ninguna confianza en ...? Se grafica sólo Mucha y Algo



Fuente: Informe Latinobarómetro 2007.

⁴ Rojas, "La representación política...", *op. cit.*

⁵ Petra Armenta, "El contexto de la representación política: espacios para la discusión", El Colegio de Veracruz, en: <http://portal.veracruz.gob.mx> (fecha de consulta: 20 de noviembre de 2007).

⁶ Véase: D. Held, *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1996, p. 263; María Antonia Martínez, "La representación política y la calidad de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, UNAM, 2004, pp. 661-710.

va que en los países latinoamericanos el Congreso y los partidos políticos son las instituciones con menor confianza.

Aunque la mala imagen de los congresos se ve influenciada por el descrédito de la actividad política, también se relaciona con la naturaleza del trabajo legislativo y con el desempeño de los legisladores. En nuestro país los estudios sobre el Poder Legislativo son relativamente recientes, ya que no se le veía como un poder independiente del Ejecutivo con funciones propias y diferenciadas.⁷

Aunque a partir de 1997, en la LVII Legislatura, la Cámara de Diputados empezó a desempeñar un papel diferente, ya que por primera ocasión el partido en el poder no tenía mayoría absoluta, la transformación en la actividad de los legisladores no se ha visto reflejada en un cambio de opinión de los ciudadanos respecto al Congreso. Los estudios de opinión señalan que a pesar de que los ciudadanos coinciden en que la Cámara tiene un papel central en la democracia mexicana, el limitado conocimiento sobre sus funciones y facultades, el desinterés por las actividades que realizan, así como la distancia entre los legisladores y los intereses de la sociedad, son causas que propician la mala imagen de los diputados y el poco nivel de confianza y de aprobación entre los mexicanos.⁸

Una encuesta publicada en el periódico *El Universal* en octubre del año pasado, reveló

⁷ William Culver explica que para la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos el Congreso es visto como un mecanismo de gestión del Ejecutivo y no como una institución autónoma. William Culver, *El renacimiento de las democracias representativas de América Latina: hechos y prospectivas en el funcionamiento del legislativo*, en: www.geocities.com, citado en: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Opinión Pública y Cámara de Diputados", México, 2003, pp. 4-5, en: www.cesop.gob.mx

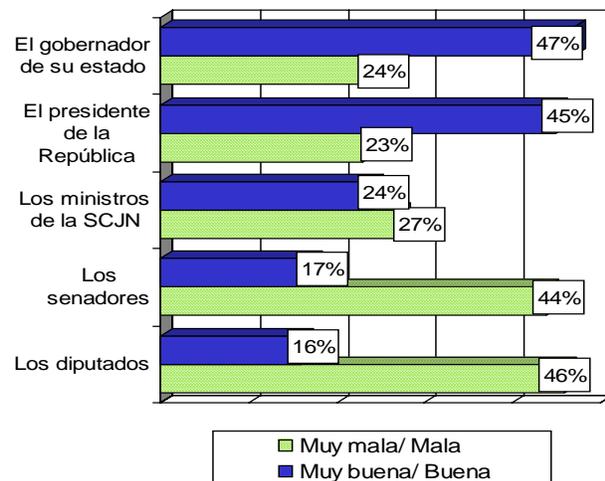
⁸ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Opinión Pública y Cámara de Diputados", México, 2003, p. 3, en: www.cesop.gob.mx

que los diputados son los servidores públicos con la opinión más negativa. Al preguntar acerca de la opinión sobre los diputados, 46% de los ciudadanos respondió que tenían una mala opinión de ellos, y sólo 16% respondió que tenía una buena opinión (Gráfica 2).

Uno de los factores que incide en la mala imagen es el escaso conocimiento sobre los diputados. En octubre de 2002, una encuesta realizada por Parametría encontró que seis de cada 10 personas no sabían la función de un diputado federal (Gráfica 3).

Gráfica 2

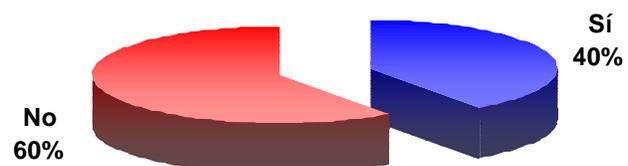
En general, ¿la opinión que usted tiene de... es muy buena, buena, mala o muy mala?



Fuente: *El Universal*, 30 de octubre de 2006, pp. A1 y A8.

Gráfica 3

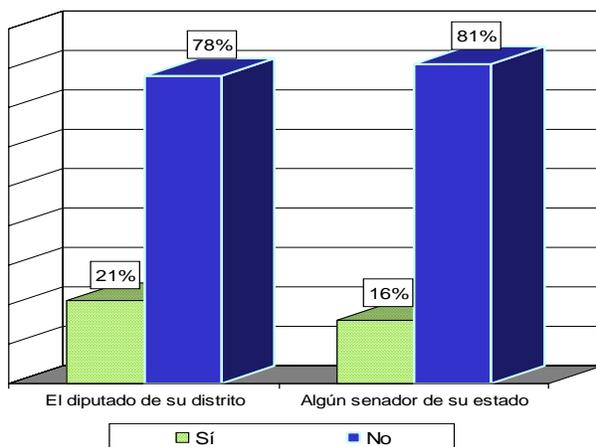
¿Sabe usted o no la función de un diputado federal?



Fuente: Carta paramétrica, Parametría, octubre de 2002.

Además, los ciudadanos no saben quién es la persona que los representa en alguna de las cámaras del Congreso de la Unión. Ocho de cada 10 mexicanos desconocen quién es el diputado de su distrito o el senador de su entidad (Gráfica 4).

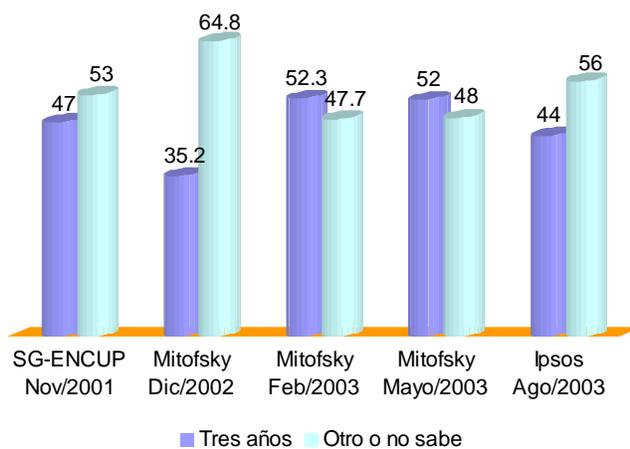
Gráfica 4
¿Sabe usted quién es...?



Fuente: *El Universal*, 6 de marzo de 2006, pp. A1 y A10.

Gráfica 5

¿Sabe usted cuánto tiempo duran los diputados en el cargo?



Fuente: Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, en vivienda, noviembre-diciembre de 2001; Consulta Mitofsky, encuesta nacional en vivienda; e Ipsos-Bimsa, agosto de 2003, encuesta telefónica a nivel nacional.

La mayoría de los mexicanos también desconoce el tiempo que duran los diputados en su encargo. En agosto de 2003, una encuesta de Ipsos-Bimsa encontró que sólo cuatro de cada 10 ciudadanos sabían que los diputados duran tres años en ese puesto (Gráfica 5).

Por otro lado, la mayoría de los ciudadanos opina que el trabajo que realiza el Congreso no les ha beneficiado. En una encuesta realizada por Parametría se observa que 77% de los encuestados no se ha beneficiado y sólo 15% sí lo ha hecho. Este dato es superior al encontrado por la misma casa encuestadora dos años antes, cuando reportó que 70% de los ciudadanos no se había beneficiado del trabajo de los legisladores federales (Gráfica 6).

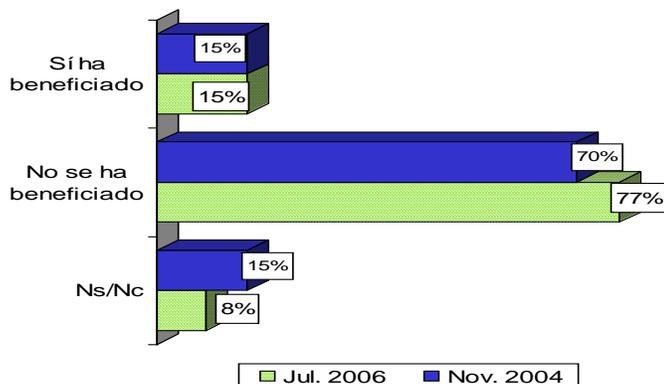
Asimismo, la mayoría de los ciudadanos opina que los diputados toman decisiones que benefician a sus partidos y no a sus electores. En una serie construida por BGC se observa que 93% de los entrevistados opina que los diputados atienden los intereses de sus partidos y sólo 2% que toman en consideración el beneficio de la población (Gráfica 7). Aunado a lo anterior, siete de cada 10 ciudadanos piensan que los diputados no los toman en cuenta (Gráfica 8).

Los mexicanos están en desacuerdo con el trabajo de los legisladores. Una encuesta publicada en *El Universal* en marzo de 2006 encontró que 63% de los mexicanos piensa que los diputados federales no han sido eficientes en su trabajo (Gráfica 8). En el mismo sentido, Parametría halló que la creación y discusión de las leyes era la tarea realizada por la Cámara de Diputados mejor calificada por la ciudadanía; sin embargo, el rango fue de seis en una escala de uno a 10, como se aprecia en la Tabla 1.

Todo lo anterior hace que los diputados sean de las instituciones en que menos confían los mexicanos, con niveles inferiores a los partidos políticos, la policía y los sindicatos. En una

Gráfica 6

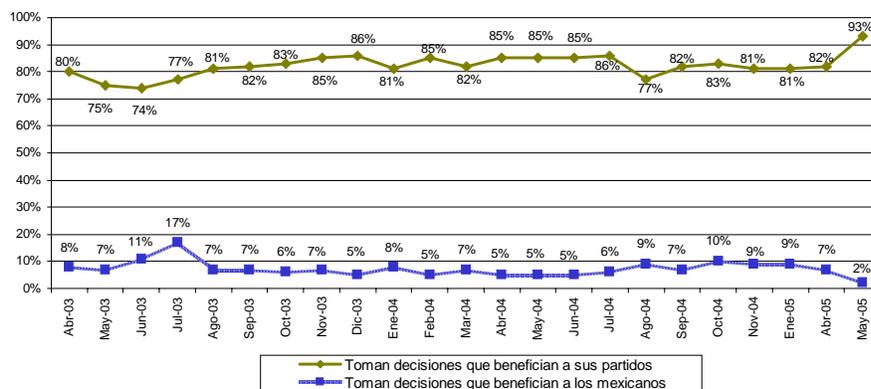
¿Usted se ha beneficiado o no por el trabajo realizado por el Congreso de la Unión?



Fuente: Parametría, Carta Paramétrica, 28 de agosto de 2006.

Gráfica 7

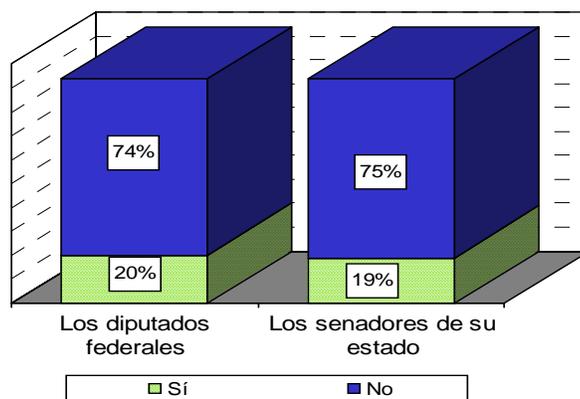
¿Con lo que usted ha visto o ha oído, cómo califica la manera en que los diputados están trabajando?



Fuente: Acontecer nacional y opinión pública, BGC, Ulises Beltrán y Asocs., mayo de 2005, en: www.bgc.com.mx

Gráfica 8

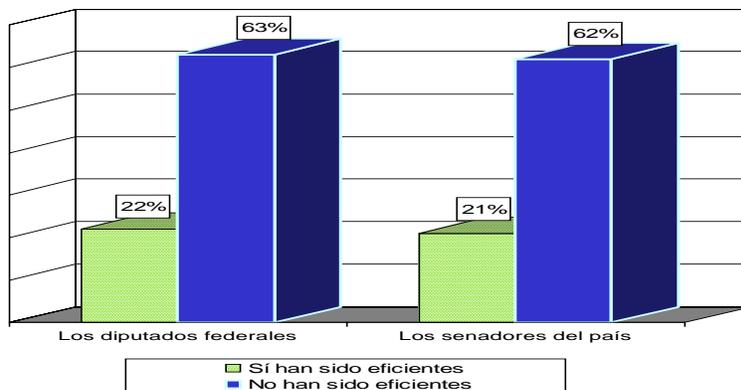
¿Cree que toman en cuenta a la gente como usted para tomar las decisiones relacionadas con el país?



Fuente: El Universal, 6 de marzo de 2006, pp. A1 y A10.

Gráfica 9

Pensando en los últimos dos congresos, de 2000 a la fecha, ¿cree usted que los... han sido eficientes en su trabajo o que no han sido eficientes en su trabajo?



El porcentaje restante corresponde a la respuesta “Ns/ Nc”.

Fuente: *El Universal*, 6 de marzo de 2006, pp. A1 y A10.

Tabla 1

Utilizando una escala del 1 al 10, ¿cómo calificaría el desempeño de la Cámara de Diputados en los siguientes aspectos?

	Promedio	
	Nov. 2004	Jul. 2006
Aprobación del presupuesto de ingresos y egresos de la Federación	5.74	6.16
Creación y discusión de leyes	5.83	6.22
Consolidación de acuerdos	5.72	6.18
Representación de intereses de los ciudadanos	5.5	6.07
Representación de intereses de sus estados	5.44	6.13

Fuente: Parametría, Carta Paramétrica, 28 de agosto de 2006.

serie construida por Consulta Mitofsky se aprecia que la confianza que tienen los ciudadanos en los diputados es de 4.5 en una calificación donde cero es nada y 10 es mucho (Tabla 2).

Comentarios finales

La confianza en los partidos políticos y en la clase política en general se ha visto afectada en la mayoría de las democracias. Este hecho también ha impactado en los poderes legislativos, quienes a pesar de su importancia por el papel que tienen para determinar el rumbo de las políticas públicas, han visto cues-

tionada su función representativa de la sociedad.

En México, a pesar de la cada vez mayor relevancia del Congreso desde que existe gobierno dividido, como sugieren las encuestas realizadas por las distintas casas encuestadoras aquí analizadas, la imagen de los diputados y del Poder Legislativo se ve afectada, entre otros por los siguientes factores: escaso conocimiento respecto a los diputados y sus funciones; la ciudadanía piensa que no se beneficia del trabajo de los legisladores, opina que los diputados toman decisiones que benefician a sus partidos y no a sus electores; y que no toman en cuenta a sus representados.

Tabla 2

En escala de calificación como en la escuela, donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿qué tanto confía en...?

	Abril 04	Ago 04	Sep 04	Jul 05
Las universidades	-	-	-	8.1
La Iglesia	7.7	7.6	7.7	7.7
El Ejército	7.5	7	7.7	7.7
La Comisión Nacional de Derechos Humanos	-	6.2	7.1	7.4
El Instituto Federal Electoral	6.7	6.6	7	7.1
Los medios de comunicación	7	6.8	7.1	6.9
El Presidente de la República	6.1	5.8	6.3	6.2
La Suprema Corte de Justicia	5.7	6	6.3	6.1
Los empresarios	5.3	5.7	5.7	5.3
Los partidos políticos	4.7	4.9	5.1	5.1
Los Senadores	4.7	5.2	5.3	5
La policía	5	4.8	5	4.9
Los sindicatos	4.8	5.2	5.1	4.7
Los Diputados	4.2	4.6	4.7	4.5

Fuente: Consulta Mitofsky, *Boletín Semanal de Consulta*, núm. 133, agosto de 2005.

Pluralismo en la opinión pública y su impacto en el Poder Legislativo

Efrén Arellano Trejo

Este artículo ofrece un breve recuento de los efectos que el pluralismo ha provocado en la opinión pública y los retos que ello impone a la actuación del Poder Legislativo. También incluye un breve esquema a partir del cual podría construirse una política de actuación en esta materia.

Antecedentes

El 11 y 12 de mayo de 1994 se realizaron los primeros debates televisivos entre los entonces candidatos a la presidencia de la república.¹ Este acontecimiento marcó una nueva etapa en la competencia partidista en México. La creciente pluralidad que se había acentuado en las urnas desde los años ochenta irrumpía en las pantallas de televisión. Con ello se activó un engrane más de las llamadas fuentes de legitimidad de las democracias contemporáneas.

Como lo ha explicado Giovanni Sartori, una de las condiciones básicas para considerar democrático y legítimo al poder político es el hecho de que emane de la voluntad popular, la cual se construye a partir de dos grandes procesos: las elecciones y los procedimientos mediante los cuales los ciudadanos se interrelacionan con la información política. Dice Sartori que las elecciones constituyen la garantía mecánica de la democracia; en tanto, las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene información y está expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión constituyen la garantía sustantiva. En último

¹ El día 11 debatieron Pablo Emilio Madero (PDM-UNO), Rafael Aguilar Talamantes (PFCRN) y Jorge González Torres (PVEM). Un día después lo hicieron Ernesto Zedillo (PRI), Diego Fernández del Cevallos (PAN) y Cuauhtémoc Cárdenas (PRD). *Cfr.* Leonardo Figueiras, "El viejo régimen y el voto del miedo", en: Carola García y Leonardo Figueiras, *Medios de comunicación y campañas electorales 1988-2000*, Plaza y Valdés, México, 1996, pp. 85-183.

término —señala el politólogo italiano— “la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno”.²

Por ello fueron tan importantes los debates televisivos. Por primera vez los electores tenían acceso a información contrastada respecto a las propuestas, carácter y personalidad de los abanderados de los partidos. Este acontecimiento, en realidad, fue un momento culminante de un largo proceso. Durante décadas diversos medios impresos fueron alcanzando su independencia económica y desde esa posición ofrecieron información e interpretaciones diferentes a la oficial; desde la década de 1970 se desarrollaron en la radio espacios noticiosos que de manera paulatina también dieron cauce a una sociedad más plural, urbanizada y más escolarizada. Desde los años ochenta, los partidos políticos reclamaron un acceso más equitativo en los medios masivos y una mayor apertura en la televisión a la contienda partidista. Organizaciones sociales, y más tarde el Instituto Federal Electoral (IFE), realizaron diversos monitoreos para lograr una mayor equidad en la cobertura noticiosa televisiva.³

La mayor competencia partidista abrió las puertas para el uso más intensivo de las encuestas de opinión. A partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, y hasta la fecha, existe en Los Pinos un equipo dedicado al levantamiento permanente de este tipo de estudios; los periódicos y más tarde los noticiarios de radio y televisión encargaron y difundie-

ron sus propios trabajos demoscópicos. Los partidos políticos empezaron a recurrir a las encuestas para elegir candidatos y definir sus estrategias electorales.⁴

A partir de todos estos procesos, el espacio público en México adquirió una nueva configuración. De un monólogo muy extendido, se transitó a un escenario donde están presentes los discursos, en muchas ocasiones contradictorios, de políticos, medios y ciudadanos (estos últimos captados principalmente a través de las encuestas de opinión). Estos tres discursos, como lo ha sostenido Dominique Wolton, están en permanente tensión, pues cada uno de ellos posee una parte de la legitimidad democrática y pretende interpretar la realidad política del momento excluyendo al otro. Para los políticos, la legitimidad proviene de la elección o del nombramiento institucional; para los periodistas, en cambio, la legitimidad está vinculada a que son testigos de los acontecimientos y pretenden ofrecer un manejo verídico de la información (se proponen ser los ojos de los ciudadanos); y para los sondeos, la legitimidad proviene de representar temporalmente la agenda ciudadana y de tener una manufactura de orden científico y técnico.⁵ La tensión entre estos tres discursos no impide la frecuente colaboración o coalición de sus protagonistas.

² Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 117.

³ Sobre estos temas puede consultarse a María Elena Cantú, *Medios y poder. El papel de la radio y la televisión en la democracia mexicana*, Grupo Editorial Norma, México, 2005; Raúl Trejo Delarbre, *Poderes salvajes, mediocracia sin contrapesos*, Cal y Arena, México, 2005; Raymundo Riva Palacio, *La prensa de los jardines. Fortalezas y debilidades de los medios en México*, Plaza y Janés, México, 2004.

⁴ La siguiente obra dedicó una sección completa, con cinco diferentes ensayos, al tema de los sondeos de opinión en las elecciones presidenciales del año 2000: Yolanda Meyenberg Leycegui (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, Flacso/ IIS-UNAM/ UAM-Iztapalapa, México, 2001.

⁵ Dominique Wolton, “La comunicación política: construcción de un modelo”, en: Jean-Marc Ferry *et al.*, *El nuevo espacio público*, Gedisa (Col. El mamífero parlante), Barcelona, 1995, p. 31.

Impacto del pluralismo en el Poder Legislativo

Los medios han transformado a las democracias contemporáneas. Diversos autores se han referido a este fenómeno como la etapa de la mediocracia, la cual se caracteriza por los siguientes fenómenos: la preponderancia de los medios sobre los organismos y los espacios institucionales del quehacer político; la simbiosis entre medios y élites políticas; el desplazamiento del parlamento y las asambleas locales y regionales de su labor de oposición y controversia política; la capacidad de los medios para construir los hechos políticos y legitimar o deslegitimar al sistema político y el riesgo —como lo señalara el Consejo de Europa— de que los medios lleguen a representar a la opinión pública y desplacen a las instituciones educativas y culturales.⁶

La literatura especializada en el tema ha identificado cinco grandes impactos de los medios sobre la política, los cuales están esquematizados en el Cuadro 1. ¿Qué características tiene en México dicho impacto? Según José Carreño Carlón, en el país existía antes un poder político cohesionado, fuerte, concentrado en la Presidencia de la República, frente a medios fragmentados que competían por las relaciones con el poder público. Ahora —dice— el poder presidencial se ha diluido, el Congreso es independiente y está fragmentado, los gobiernos locales son plurales y en cambio el poder mediático está concentrado: “dos cadenas televisivas controlan 90 por ciento del mercado y de las audiencias... también hay una cohesión en cuanto a estrategias de mercado. Ellos están unidos”.⁷

⁶ Un balance sobre la diseminación de este concepto entre trabajos latinoamericanos, europeos y estadounidenses y su aplicación en México, puede encontrarse en: Raúl Trejo Delarbre, *Poderes salvajes...*, *op. cit.*

⁷ Cantú, *Medios y poder...*, *op. cit.*

Como lo afirma Raúl Trejo, los medios establecen de manera fundamental la agenda de los asuntos públicos, pero a través de la retroalimentación con altos funcionarios y líderes políticos: “No es una agenda que se les ocurra a los funcionarios de Azteca o Televisa, sino que resulta de un intenso cabildeo”. Además, dice este analista, los medios tienen sus intereses financieros e inclinaciones muy variadas. “Hay que entender este carácter dual para reconocer la doble influencia y la ventaja que tienen sobre otros actores”, dice.⁸

En México, según otros testimonios, en la medida que creció el poder económico de los medios, se fueron desarrollando sus intereses políticos. “Creo que en la medida en que el impacto de los propios medios se va haciendo tan grande, al grado de modificar tendencias, corrientes de opinión, preferencias, van construyendo, junto con su agenda de interés económico, una importante agenda de interés político en sí mismo”, afirma Héctor Villarreal, ex titular de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.⁹

¿De qué manera ha impactado el poder de los medios el funcionamiento de los Congresos en las democracias contemporáneas? Para responder esta pregunta, Alejandro Muñoz-Alonso ha propuesto una tipología que está descrita en el Cuadro 2. Como se puede observar ahí, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial se ha observado en el mundo una tendencia a la “mediatización” del parlamento, lo que significa que los líderes, a través de los medios, tienen una mayor influencia que los partidos; que el perfil de los candidatos ha cambiado y que, como ya se decía líneas arriba, los medios han arrebatado a los congresos sus funciones como foro para el debate de los

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibidem.*

Cuadro 1
Principales efectos de los medios en la política

<i>La personalización</i>	<i>La espectacularización</i>	<i>La dramatización</i>
<p>La política aparece, más que el terreno de los partidos o de la sociedad, como un escenario de pugna entre personajes (o de sus imágenes, cuya creación tiene mucho que ver con los medios).</p> <p>Este fenómeno tiene como consecuencia que los individuos tengan más peso que las explicaciones sobre el Estado y la vida parlamentaria, conlleva a la descontextualización de los problemas, al desdén de los datos abstractos y al olvido de los enfrentamientos entre los grupos de interés y las fuerzas sociales</p>	<p>Llevada la política al terreno de los medios, los políticos procuran ofrecer hechos con un alto potencial mediático, espectaculares y novedosos.</p> <p>La cobertura informativa de la política se acerca mucho a la forma en que se difunden encuentros deportivos o programas de variedades.</p>	<p>Supone el reemplazo de los argumentos por los recursos dirigidos a impactar emocionalmente. El discurso político es sustituido por relatos simplistas y edificantes</p>
<i>La fragmentación</i>	<i>La sustitución</i>	
<p>Los medios muestran sólo una parte de la realidad y lo hacen tomando partido en cada asunto que difunden.</p> <p>La rapidez con que comunican los asuntos políticos y el formato utilizado, obliga a los medios a ser ampliamente selectivos, pero además a partir de criterios corporativos.</p> <p>Como lo señala Raúl Trejo Delarbre, “la comunicación de masas es por definición autoritaria y se encuentra matizada por la perspectiva (corporativa y personal, política, económica o cultural, geográfica y generacional, etcétera) de quienes participan en el proceso de selección y decisiones acerca de cada noticia”.</p>	<p>Ocurre en un doble sentido: el comunicador termina con más credibilidad e influencia que el parlamento o el gobernador; y el político interioriza la función comunicativa, hasta que termina viviendo de la imagen.</p> <p>Al imponer sus modalidades a la política, los medios mueven el marco institucional de la democracia y el desempeño de sus actores.</p> <p>Algunos autores sostienen que asistimos a una crisis de una forma de representación (la del partido-Estado, en tal caso), la cual está provocando el alumbramiento de modos distintos –con nuevos escenarios, renovadas prácticas, cambio de actores– de poner en práctica los principios del gobierno representativo.</p>	

Fuentes: Anne-Marie Gingras, “El impacto de las comunicaciones en las prácticas políticas”, en: Gilles Gauthier, André Gosselin y Jean Mouchon (comps.), *Comunicación y política*, Gedisa (Colección El Mamífero Parlante), Barcelona, 1998, pp. 34 a 40; Jean Mouchon, *Política y medios. Los poderes bajo influencia*, Gedisa (Colección El Mamífero Parlante), España, 1999, p. 16; y Raúl Trejo Delarbre, “Democracia cercada: política y políticos en el espectáculo mediático”, en: Luis Maira et al., *Democracia y medios de comunicación* (Colección Sinergia, núm. 4), Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2004, pp. 95-123.

asuntos públicos y como legitimadores del poder político.

Sin embargo, pese a la importancia que han asumido los medios, los congresos y los partidos políticos siguen siendo mecanismos irrem-

plazables para generar consensos y traducirlos en decisiones políticas. Muñoz-Alonso ha clarificado la relación que existe entre opinión pública y parlamento al señalar que la opinión de la gente es, en las democracias con-

Cuadro 2
Etapas del parlamento en función de su relación con la opinión pública

<i>Etapas</i>	<i>Periodo</i>	<i>Característica</i>
Parlamentario clásico	Del fin de las guerras napoleónicas, en 1814, hasta 1867.	Predominio de los partidos de notables, con una disciplina, estructura y funcionamiento muy flexibles; y con una relación entre los notables y sus electores esencialmente personal. Pese a esta relación, la prensa de aquella época era utilizada para amplificar el contenido de los debates. En los recintos parlamentarios, en no pocas ocasiones, los oradores se dirigían preferentemente hacia el palco de prensa, ya habilitado para esas épocas; y los debates concluían a una hora pertinente para llegar y ser procesados en las redacciones de los diarios.
Parlamentarismo racionalizado y la democracia de partidos	Sus rasgos son perceptibles desde finales del siglo XIX, aunque su etapa definitiva es el periodo de entreguerras	Las constituciones de esa época empiezan a definir explícitamente la relación con el Ejecutivo, la disolución de las cámaras, la creación de comisiones o los deberes de información al parlamento por parte del gobierno. Los notables son sustituidos paulatinamente por los militantes partidistas, cuyas carreras dependen de la disciplina y el sometimiento a las estructuras directivas del partido. Para esta época se observa un evidente distanciamiento entre la voluntad popular que dice encarnar este órgano legislativo y la opinión pública. También es posible observar que la disciplina partidista sustituye el debate y que los acuerdos interpartidistas obstruyen la transparencia de los procesos políticos.
Parlamentarismo mediatizado	Inicia en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial	Tránsito del votante que sufragaba por un partido, hacia el voto emitido por personas y resultados. Los partidos políticos siguen teniendo una gran importancia, pero existe una fuerte tendencia a convertirlos en instrumentos al servicio de un líder. Las campañas electorales se realizan principalmente a través de los medios, lo cual define en gran medida el carácter y personalidad de los candidatos. Las funciones básicas de los parlamentos y de los congresos, como foro para la discusión de los asuntos públicos y de legitimación del poder político, son asumidas en gran medida por el debate a través de los medios masivos de difusión.

Fuente: Alejandro Muñoz-Alonso, "Opinión pública y parlamento. Las transformaciones del régimen parlamentario", en: Alejandro Muñoz-Alonso y Juan Ignacio Rospir (coords.), *Comunicación política*, Universitas, Madrid, 1995, pp. 91-117.

temporáneas, el fundamento y uno de los límites de la ley. Según este argumento, la opinión pública no deriva su poder de su capacidad para iniciar algún tipo de acción concertada; deriva su influencia, en última instancia, de su capacidad de negar apoyo al órgano legislador.

La opinión pública es un poder negativo—dice Muñoz-Alonso— que mediante su capacidad de retirar el apoyo popular, puede limitar cualquier poder positivo. A partir de este principio, dicho autor clarifica el significado

del sistema liberal democrático como un *régimen de opinión*:

No significa que la opinión pública sea en ese régimen una instancia directiva que deba ser seguida en todas y cada una de las circunstancias, ni, por lo tanto, que los gobiernos deban acomodar su política a la evolución de los sondeos, que se configurarían, en ese caso, como la instancia suprema de la vida política. Significa, más bien, que cuando la opinión pública—fuera de las consultas electorales que suponen su expresión inapelable—

se manifiesta insistente e inequívocamente —y no son las encuestas el único procedimiento para expresarse— se convierte en una referencia insoslayable que cualquier poder positivo no puede dejar de tener presente y que, quiéralo o no, condicionará su acción política y su toma de decisiones. Y eso aunque en el parlamento se decanten y predominen opiniones diferentes y no coincidentes con esas otras opiniones extraparlamentarias. El derecho constitucional a decidir seguirá estando en los poderes institucionales, sin ninguna duda, pero éstos, que no funcionan en el vacío, no podrán dejar de tener presente el “poder negativo” de la opinión pública.¹⁰

El caso de México

La nueva correlación de fuerzas que existe en el espacio público ha sido desfavorable para el Congreso mexicano. Como se observa en el

Cuadro 3, la mala evaluación que tienen los ciudadanos sobre los legisladores mexicanos proviene de factores de larga maduración. Por ello, las campañas en medios de corta duración pueden resultar insuficientes. Se requieren esfuerzos integrales y coordinados de largo plazo.

Estos esfuerzos deben alcanzar el nivel de una pedagogía democrática. Uno de los retos a resolver en este despliegue mediático es vincular adecuadamente valores como el diálogo, la pluralidad y la tolerancia con los servicios que el Congreso ofrece a los mexicanos. Otra perspectiva puede ser mostrar cómo en la vida cotidiana estos valores son utilizados, casi de manera imperceptible, para resolver diferencias y encontrar los acuerdos que hacen funcionar la vida cotidiana.

Un trabajo elaborado por el CESOP, realizado con base en el análisis de diversas encuestas de opinión, identificó tres lineamientos para

Cuadro 3
Factores que condicionan un escaso conocimiento y una mala evaluación del trabajo legislativo

<i>Factor</i>	<i>Descripción</i>
Histórico	En un entorno de escasa competencia partidista, las generaciones anteriores a la etapa de las elecciones competidas no pudieron apreciar en su cabalidad el valor del debate legislativo.
Cultural	La incipiente democracia mexicana avanza lentamente hacia la construcción de una cultura democrática. Dicha cultura implica asumir, tanto por élites como por ciudadanos, valores como la tolerancia, la pluralidad y la discusión, como herramientas básicas para la construcción de políticas públicas.
Estructural-funcional	Al Congreso le corresponde debatir, no ejecutar; le toca aprobar impuestos y discutir el presupuesto, no ejercer los recursos a favor de los beneficiarios. El Congreso es la arena para la confrontación ideológica, una vez alcanzados los acuerdos, tocará a otros actores ponerlos en marcha.
Coyuntural	Al ser la arena para la discusión y la toma de decisiones, el Congreso ha estado expuesto a campañas mediáticas, emprendidas por otros actores políticos, que se han sentido afectados en algunas ocasiones por la falta de acuerdos y en otras por la existencia de los mismos

¹⁰ Alejandro Muñoz-Alonso, “Opinión pública y parlamento. Las transformaciones del régimen parlamentario”, en: Alejandro Muñoz-Alonso y Juan Igna-

cio Rospir (coords.), *Comunicación política*, Universitat, Madrid, 1995, p. 76.

mejorar las percepciones sobre la legitimidad de la democracia. Dichos lineamientos son:

- a) Participación de los involucrados.
- b) Justa aplicación de la ley.
- c) Transparencia e información sobre las decisiones.¹¹

Es decir, el ciudadano de hoy espera que las

políticas públicas contengan estos tres elementos para considerar que son decisiones legítimamente democráticas. Este es otro reto del Congreso mexicano: lograr mostrarse como salvaguarda y promotor de la legitimidad democrática en un espacio público cada vez más exigente y competido.

¹¹ Efrén Arellano Trejo, "De la opinión pública a la legitimidad", en: CESOP, *Legitimidad y gobernabilidad democrática. Los horizontes del buen gobierno*, Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 69-80.

Transición a la democracia y la nueva visibilidad de la Cámara de Diputados

María Guadalupe Martínez Anchondo

“...mientras hay totalitarismo o autoritarismo,
no hay opinión pública...”
“...el verdadero fundamento de todo gobierno
es la opinión de los gobernados.”
Giovanni Sartori¹

El ejercicio del Poder Legislativo y las encuestas de opinión pública se han convertido en un tema recurrente en los medios de información; las expectativas ciudadanas sobre el Congreso se han ampliado considerablemente. La sociedad espera mejores decisiones de sus legisladores, exige más resultados, no se conforma con discursos y promesas. A partir de este impulso la opinión pública refleja, por otro lado, las opiniones de los ciudadanos acerca de la información que le llega a través de los medios informativos: encuestas de opinión pública, datos, notas informativas y artículos de opinión del quehacer legislativo.

Los temas que llegan a estar en el centro de la opinión pública, según algunos autores como Maxwell, son los que fijan los medios informativos; es decir, sobre si un número importante de personas piensa que vale la pena tener una opinión del tema en cuestión. Aunque hay muchos temas que compiten, sólo unos cuantos tienen éxito. Por ejemplo, el presupuesto que ejercen los legisladores es una información que aparece constantemente en los periódicos, de alguna manera delinea sobre lo que tiene que pensar la gente. Hay una transferencia de la relevancia temática en relación con la agenda del quehacer legislativo.

La capacidad para mantener determinada información, por ejemplo en los periódicos, influye en la percepción de los temas más impor-

¹ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2006, pp. 104 y 122.

tantes del día, en palabras de Maxwell: “[...] la capacidad para influir en la relevancia de las cuestiones del repertorio público es lo que se ha dado en llamar la fijación de la agenda por parte de los medios informativos”.²

En este orden de ideas se desarrolla este artículo, bajo tres puntos generales de análisis: primero, la transición a la democracia en el plano legislativo; segundo, una reflexión acerca del papel que desempeñan los medios informativos en la opinión pública apoyada por diversas investigaciones; tercero, los elementos que propicia la opinión pública acerca del Poder Legislativo en una recomposición de sus fuerzas, donde las nuevas reglas permiten una visibilidad de los tres poderes en la ciudadanía, la cual cuenta con más elementos para opinar sobre los poderes políticos y su actuación.

Transición a la democracia y la composición del Poder Legislativo

El presidencialismo se instauró después de la década de 1930. Para considerarlo como tal se requirió de tres condiciones básicas: la primera fue la unificación de un gobierno, esto significaba que un solo partido político controlara la presidencia de la república y la mayoría del Congreso; la segunda fue la disciplina partidaria, ello significó que los grupos parlamentarios en las cámaras de Diputados y Senadores del partido unificaran filas para apoyar las iniciativas presidenciales de manera unánime; la tercera fue mantener el liderazgo del presidente sobre su partido y para que esta condición se cumpliera el presidente definía tanto la posición del partido como

² Maxwell McCombs, *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*, Paidós (Comunicación 170), Barcelona, 2006, p. 24.

crear los instrumentos que aseguraran sus decisiones en las fracciones.³

Del análisis de estas condiciones se desprende que el dominio presidencial permitió el control partidista de la mayoría de los miembros del Poder Legislativo, la censura política de los medios de comunicación, el control sobre el Poder Judicial, entre otros elementos.

En un estudio coordinado por investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),⁴ algunos autores señalan tres fases en la composición de la Cámara de Diputados: un régimen autoritario caracterizado por un solo partido en el poder en el periodo de 1946 a 1963, en el que se aprecian ciertos indicadores como la existencia de actores clave, que son las élites dentro de la estructura de poder y cambios con la reforma constitucional promovida por el presidente Adolfo López Mateos; en la representación partidista del Congreso se vislumbra un porcentaje de la oposición, entre 16 y 18%. En una segunda fase de transición se encuentra la reforma constitucional, la cual permite la representación proporcional promovida en el gobierno de José López Portillo en 1977; en cuanto al porcentaje de la oposición en la Cámara de Diputados, oscila entre 26 y 28 por ciento.

Con el gobierno de Salinas de Gortari, se crea, se aprueba y se realizan cambios al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en diferentes años, 1989, 1990 y 1994. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo que hacer coalición con el

³ Gabriel Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, Gernika, UNAM, 2006, pp. 16-30.

⁴ Adrián S. Gimete-Welsh, “Democracia y representación. Una mirada institucional y procedimental de la transición mexicana”, en: Ricardo Espinoza Toledo y Regina Jiménez-Ottalengo (coords.), *La representación política y el Congreso mexicano*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Cuadernos de Investigación 35, México, 2006, pp. 61-97.

Partido Acción Nacional (PAN). En esta tercera fase se instauran ciertas condiciones para la democracia deliberativa, antes inexistentes. En la transición a la democracia, en el gobierno de Ernesto Zedillo, por lo menos el Congreso de la Unión es una democracia representativa y deliberativa a diferencia de los otros poderes. La oposición en la LVII Legislatura representa en total 52.2% de las curules (1997).⁵

A partir de 1997, con la llegada del gobierno dividido,⁶ comienza una nueva etapa de la democracia mexicana y termina la práctica de control del Ejecutivo sobre el Congreso. En el cual disminuyeron las facultades que tradicionalmente ejercía aquel poder, tanto las de carácter constitucional como las llamadas meta-constitucionales. La transición a la democracia fue un proceso largo de cambio estructural y de procedimiento, así como del ejercicio de los actores políticos. Un factor que influyó en la erosión del presidencialismo fue la composición del Congreso federal, representado por varios partidos, el cual se convirtió en un obstáculo para el presidente en turno. La transición mexicana se resolvió por el triunfo electoral opositor en el 2000.

Durante el gobierno de Vicente Fox, la mayoría legislativa era de la oposición, por lo que fue necesario buscar acuerdos para sacar adelante sus proyectos. La evidencia política de esos años, exhibe a un Poder Legislativo con mayor madurez, pero nada complaciente con las iniciativas presidenciales; hay una disposición de ambas partes a buscar consensos. La transición democrática llega a tener un ses-

⁵ Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon, *Para qué sirve el Poder Legislativo*, Cámara de Diputados, UAM/ Porrúa/ Universidad de Colima, México, 2007, pp. 90-91.

⁶ Benito Nacif, "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en: México tras el fin del presidencialismo, *Política y Gobierno*, México, núm. 1, enero-junio de 2004, pp. 24-25.

go reformista y su viabilidad exigió la moderación de los proyectos y posiciones de los actores políticos y sociales.⁷

En la actualidad la activación de contrapesos al poder presidencial ha tenido como efecto proporcionar mayor transparencia a las decisiones y ha obligado al Ejecutivo a revisar sustancialmente sus iniciativas, cuando carecen de respaldo suficiente en la opinión pública. Para conseguir el apoyo de potenciales aliados en el Congreso, el Ejecutivo se ha visto obligado a divulgar información e incorporar demandas de la oposición. En esta dirección se han realizado algunas reformas legales, para que los poderes Legislativo y Judicial federales se desempeñen como contrapesos más efectivos del Poder Ejecutivo. La conformación de una Cámara de Diputados plural ha propiciado que se genere un contrapeso al poder presidencial, con lo que su agenda ha sido llevada a buscar acuerdos negociados para cumplir la agenda del gobierno.

Ante estos cambios se perfila una nueva relación Ejecutivo-Legislativo. En la composición de la LX Legislatura la oposición representa 58.6%; aparecen nuevos pesos y contrapesos para el gobierno.

La opinión pública respecto a lo que dice y hace el Poder Legislativo

Con las nuevas reglas los medios de comunicación y los sondeos se han erigido en representantes cotidianos de las opiniones ciudadanas. Resulta innegable que medios y sondeos han alterado las relaciones entre el poder. La opinión pública ha pasado a expresarse y percibirse como un grupo social despersonalizado,

⁷ J. Francisco Escobedo, "Derecho de acceso a la información pública: para qué y cómo", *Revista Iberoamericana de Comunicación*, núm. 1, Universidad Iberoamericana, 2001, p. 42.

favorece la libertad individual pero rebaja la implicación y la responsabilidad. Respecto a la influencia que los medios tienen, parafraseando a Lippmann, “la información que suministran los medios informativos juegan un papel central en la construcción de nuestras imágenes de la realidad”.⁸

Para entender cómo se forma la opinión pública, cuáles son las nuevas circunstancias de los medios de información, cuáles las de los ciudadanos y de la Cámara de Diputados, se expone a continuación una serie de elementos que han permitido tener una nueva visualización de la Cámara de Diputados actualmente. Por un lado, cuáles son las circunstancias, los medios informativos y, por otro, lo que la ciudadanía percibe.

El papel de los medios es informar lo sustancial (objetivo) y para el Poder Legislativo es comunicar la tarea de elaborar iniciativas y leyes, las discusiones, los consensos, la aprobación de éstas y particularmente de cómo beneficiará a la población. Los medios de comunicación, en su papel de transmisores e intermediarios del mensaje político, se sitúan en dos vertientes: la defensa de la libertad de opinión y el derecho a la información con la responsabilidad social ante un nuevo escenario político, apelando a su libre autorregulación. En este contexto, la opinión pública, señala Sartori, ni es totalmente heterónoma o lo contrario, ni autónoma, no hay un estado puro; por un lado hay una parte que es dirigida y los medios tienen un papel muy importante en este sentido.⁹

Los líderes desempeñan un papel importante en la opinión pública: son quienes están en contacto con la base, tienen su opinión y la

⁸ Walter Lippmann, *Public Opinion*, Macmillan, Nueva York, 1922 (traducción al español: La opinión pública, San Lorenzo de El Escorial, Cuadernos de Langre, 2003, p. 29).

⁹ Sartori, “¿Qué es...”, *op. cit.*, p. 104.

transmiten. ¿A quién creer, a los líderes de opinión o a los medios de comunicación de masas? En uno u otro sentido, ambos influyen en ciertos grupos o sectores de la población. En el caso de los líderes, la influencia en el aprendizaje de ciertos temas de interés para el gobierno durante la transición democrática, ya no es tan amplia, no con la misma dimensión y fuerza que se daba durante la época del gobierno autoritario. En la actualidad el caso de los líderes, su peso en los temas y su opinión sin duda sigue marcando cierta tendencia: sirven de filtro, son las “autoridades concedoras”, sirven de prisma a la comunicación de masas —pueden reforzarla—, retransmitiendo los mensajes capilarmente, pueden desviarla o bloquearla al declararla poco creíble, distorsionada o irrelevante.¹⁰

Antes la población opinaba sobre diversos temas como los transmitían los medios, era una réplica sobre la opinión que el Ejecutivo daba a los medios y éstos a su vez transmitían a la población. La agenda de los medios estaba en el Ejecutivo y ahora es necesario que participe más, y esté informada; hoy es un proceso distinto. Desde esta tesitura la recomposición del Poder Legislativo es un canal de oportunidades para que los mecanismos de comunicación a los medios se revise a fondo, en lo sustancial el ejercicio legislativo, y que la población perciba los beneficios diferenciados.

La visibilidad del Poder Legislativo está ante una nueva dimensión: es un asunto de interés público y de interés de los medios de información.

Para los medios de comunicación el Poder Legislativo:

- Ya no es sinónimo de una comunicación oficialista.
- Hoy la política ha adquirido una mayor visibilidad.

¹⁰ *Idem*, p. 94.

- Son sujetos de un escrutinio mayor.
- La agenda informativa marca relevancia de los temas.
- La repetición de un mensaje día tras día es el más potente de todos los mensajes para que quede clara su importancia.¹¹

Hoy los ciudadanos:¹²

- Exigen un mayor desempeño.
- Hay un mecanismo de transparencia, con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Hay una recomposición social del país que por sexenios ha sido poco beneficiada y parte de esta situación la atribuye en los últimos sexenios al Legislativo.
- Se ocupa de los temas cuando la política afecta en su persona o en sus propias casas.

Las tensiones constituyen una oportunidad para que los medios de información y la Cámara de Diputados comuniquen de manera más acorde a las circunstancias lo que la población requiere percibir de una manera más precisa.

Todo lo anterior se explica porque en un Estado moderno y democrático la información en manos del poder público fluye: primero porque hay un Estado de derecho, es decir, un gobierno de leyes; segundo, la división de poderes políticos cada vez es más clara; la libertad de la información no está subordinada a los poderes, incluyendo los medios de información. Estas son las razones por las que ahora se ve en las encuestas de opinión pública los porcentajes altos, medios o bajos acerca de las instituciones, para el caso de este artículo el Poder Legislativo.

¹¹ McCombs, “Estableciendo la agenda...”, *op. cit.*, p. 25.

¹² *Ibid.*, p. 26.

Un poder que antes no dejaba ver sus pesos y contrapesos porque no los había, era una subordinación al Ejecutivo. En los últimos años las encuestas de opinión muestran temas sobre la credibilidad en los diputados, el grado de confianza y acerca de las actividades legislativas que realizan. Como se observa en las gráficas 1 y 2, reafirmando los elementos que algunos teóricos explican acerca de la opinión pública, la información es un derecho ciudadano que debe encontrar sus contrapesos, tanto el que la ofrece sin restricción, como el que la da de forma veraz y oportuna. En una nueva dinámica los medios de información hacen contrapeso, controlan e inhiben los excesos del poder y le hacen un servicio invaluable a la democracia y a los ciudadanos, a las libertades civiles y políticas.¹³

Los medios de información y los periodistas, cuando por principio ejercen la búsqueda de la verdad, la difusión y la preservación del interés público, están coadyuvando a la democracia, y si esto no es así, entonces aparece la ley para garantizar la protección del interés público, sin detrimento de los derechos ciudadanos.

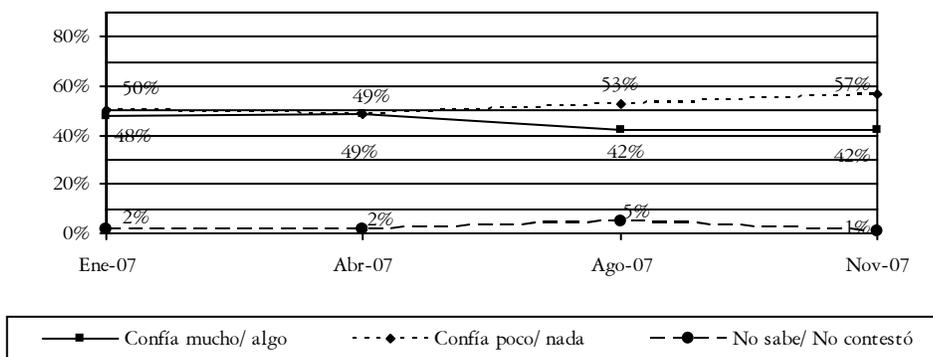
El papel de la opinión pública tiene su razón de ser en México; para algunos medios es un pivote fundamental para alentar el ejercicio de un nuevo periodismo. Para los ciudadanos, un medio de opinión por el que se pueden expresar. En palabras de Sartori, las opiniones “son un crisol de influencias y contrainfluencias”.¹⁴ El debate público, como un intercambio de posiciones, mensajes, programas y acciones entre gobernantes y gobernados, adquiere relevancia en una nueva relación Estado, medios y sociedad en nuestro país.

¹³ Escobedo, “Derecho...”, *op. cit.*, pp. 40 y 41.

¹⁴ *Ibid.*, p. 100.

Gráfica 1
Grado de confianza en los diputados

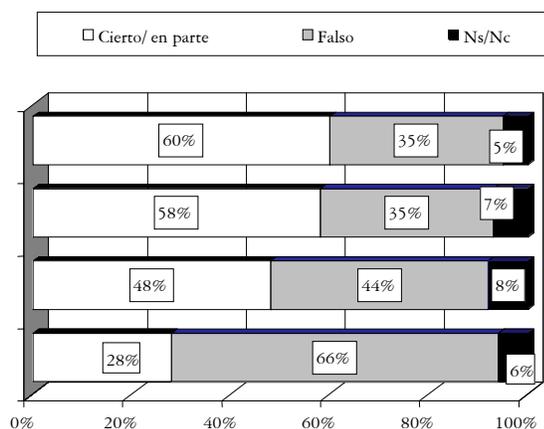
¿Usted confía mucho, algo, poco o nada en que el próximo año los diputados aprobarán leyes que beneficien al país?



Fuente: *El Universal*, 14 de noviembre de 2007, p. 1. (Entrevistas personales cara a cara en vivienda, del 26 al 31 de octubre de 2007).

Gráfica 2
Actividades del Poder Legislativo

El presidente dio un mensaje en el que felicitó a los legisladores por la reforma fiscal aprobada que, en opinión del presidente, beneficiará a la población con menos recursos. Con lo que usted sabe o ha escuchado de esta reforma fiscal, ¿es cierto o falso que permitirá...?



Fuente: *Excelsior*, 6 de octubre de 2007, p. 4, con base en una encuesta de Ulises Beltrán y Asociados, telefónica nacional 19 y 27 de septiembre de 2007.

A manera de conclusión:

- En las circunstancias de gobierno dividido se perfiló una nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en un juego de contrapesos.
- La conformación de una Cámara de Diputados plural propició que se generara un contrapeso al poder presidencial, con lo que su agenda ha sido llevada a buscar acuerdos negociados para cumplir la agenda del gobierno.
- Los ciudadanos están envueltos en un proceso de aprendizaje continuo sobre los asuntos públicos.
- Los medios informativos dan el contenido de dichas lecciones mediáticas con una gran competencia para fijar los temas y que algunos tengan éxito.
- Una ventana de oportunidad tanto para los medios de comunicación como para el

Poder Legislativo de revisar los nuevos mecanismos de comunicación en el papel que corresponde a cada uno.

- Las iniciativas descansan, por una parte, en organizar los medios, las encuestas y las instituciones políticas para que compitan con pluralidad real y ejerzan un control mutuo.
- La visibilidad en la esfera pública contemporánea va unida a la vulnerabilidad, bajo nuevas reglas, normas, leyes, útiles para la democracia.

Para finalizar, en palabras de Cecilia Mora-Donatto

[...] hoy podemos decir que contamos con unas cámaras en gran medida plurales que discuten, deciden, convocan, pero muchas veces no resuelven con la celeridad y la intensidad que demanda un país.¹⁵

¹⁵ Cecilia Mora-Donatto, “Pluralidad democrática y reforma del Congreso mexicano”, en: Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon, *Para qué sirve el Poder Legislativo*, Cámara de Diputados/ UAM/ Porrúa/ Universidad de Colima, México, 2007, p. 295.

América Latina y las dificultades de la democracia

César Augusto Rodríguez Gómez

Introducción

“Hay que aprovechar el tren de la bonanza macroeconómica repartiéndolo riqueza, porque perderlo puede tener graves consecuencias para el mismo sistema democrático”, citaba Jorge Mairrodriaga reportero del diario *El País*,¹ acerca de la presentación del estudio *Perspectivas Económicas de América Latina*, realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y presentado en la pasada 17ª Cumbre Iberoamericana, efectuada en Santiago de Chile, el pasado 7 de noviembre. Precisamente la disyuntiva que se plantea el estudio de la OCDE sobre el grado de avance de la coyuntura económica y su reflejo en el desarrollo democrático de los países de la región es una dualidad de importancia creciente en la percepción pública. Tal disyuntiva lleva implícita varios cuestionamientos, todas versan entre las acepciones de *democracia* contra *autoritarismo* en sus vertientes institucionales, sobre todo en lo referente al gobierno. Se plantea la preferencia de un gobierno elegido bajo la égida democrática y que se desempeña en los mismos parangones, contra uno de tinte autoritario, cualquiera que sea el tipo de su elección. La variable dependiente de tal disyuntiva es la eficacia del gobierno. Con base en la experiencia de la mayoría de los países latinoamericanos, el dilema de si se prefiere un gobierno autoritario que sea eficaz aunque no sea democrático, ha tomado importancia ante lo manifestado por un alto porcentaje de la población que así lo preferiría.

En tal sentido, en el presente texto se describen brevemente algunas percepciones del sentir latinoamericano con base en tales interrogantes. Se enuncia, en primer término, cómo los gobiernos de origen democráticamente electos han pasado a ser una realidad, después de que por

¹ “La OCDE avisa que la pobreza pone en riesgo la democracia”, *El País*, Madrid, 9 de noviembre de 2007.

muchos años las dictaduras militares se ungi-
ran como gobiernos por medio de golpes de
Estado contra los gobiernos civiles electos de
manera legítima. Posteriormente, y tomando
en cuenta la estabilidad de los gobiernos de-
mocráticamente electos, se analizan los diferen-
tes estudios de la opinión pública acerca de lo
que los latinoamericanos piensan sobre esta si-
tuación, para luego analizar el caso particular
de México. Siendo evidente que si bien nuestro
país se diferencia de sus pares del continente
por no haber vivido bajo los conflictivos y suce-
sivos golpes de Estado, es uno de los países don-
de en los últimos años la valorización de la de-
mocracia ha disminuido en forma notable. El
convulsionado proceso electoral del 2006 pa-
rece ser la explicación temporal que más coin-
cide con la percepción pública mexicana y en
otro término el acceso a los servicios básicos.
En la última parte se retoman algunas conclu-
siones de la OCDE en torno al seguimiento de la
disyuntiva desarrollo económico y democracia,
planteada principalmente por la Corporación
Latinobarómetro, autodefinida como una orga-
nización no gubernamental (ONG) sin fines de
lucro con sede en Santiago de Chile, la cual
desde mayo de 1995 realiza trabajos de inves-
tigación sobre el sentir de la opinión pública
latinoamericana.

América Latina, el advenimiento de los valores democráticos

No es la intención en este artículo realizar un
detallado cronograma acerca de la superpo-
sición de los gobiernos autoritarios —sea cual
sea su origen—, por los elegidos de manera de-
mocrática; pero sí acerca de cómo los valores
inherentes al concepto de la *democracia* han en-
raizado y son percibidos en el contexto latino-
americano, contextualizando para ello también
el caso mexicano.

Primero habrá que hacer una ponderación
del concepto de *democracia*. Aunque histórica-
mente se le han dado varias acepciones, para
el caso que nos ocupa tomaré la propuesta de
Robert Dahl: define un sistema de gobierno
democrático “como aquel que se caracteriza
fundamentalmente por su continua aptitud
para responder a las preferencias de sus ciuda-
danos, sin establecer diferencias políticas en-
tre ellos”.² En tal sentido, agrega Dahl, para
que un gobierno responda durante un perio-
do dado a las preferencias de sus ciudadanos
sin distinciones políticas, todos ellos deben tener
igualdad de oportunidades para, en primer
término, formular sus preferencias, ma-
nifestar en forma pública dichas preferencias
entre sus partidarios y ante el gobierno, indi-
vidual y colectivamente, y recibir por parte
del gobierno igualdad de trato; es decir, éste
no debe hacer discriminación alguna por cau-
sa del contenido o del origen de tales prefe-
rencias.³

De la misma forma, Dahl propone una se-
rie de requisitos que deben cumplirse en cada
una de las preferencias, hay algunos puntos
que considera reiterativos, como la libertad de
asociación y de expresión, libertad de voto, ele-
gibilidad para el servicio público, derecho de
los líderes políticos a competir en busca de apo-
yo, derecho de los líderes políticos a luchar
por los votos, diversidad de fuentes de infor-
mación, elecciones libres e imparciales, insti-
tuciones que garanticen que la política del
gobierno dependa de los votos y demás for-
mas de expresar las preferencias.

Retomo las implicaciones que Robert Dahl
da a la democracia, porque en su amplitud van
implícitos los debates que se han institu-
cionalizado en muchos de los países de Amé-
rica Latina, y en especial en México. Históri-

² Robert A. Dahl, *La poliarquía: participación y opo-
sición*, REI, México, 1993, pp. 14 y 15.

³ *Idem*.

camente, por ejemplo, el debate en nuestro país se circunscribía a cumplimentar varias de las connotaciones planteadas en esta definición. La libertad era una condición *sine qua non* para alcanzar el estadio de la democracia: elecciones libres con respeto al voto, libertad para decidir, etcétera.

Las exigencias ciudadanas a la democracia

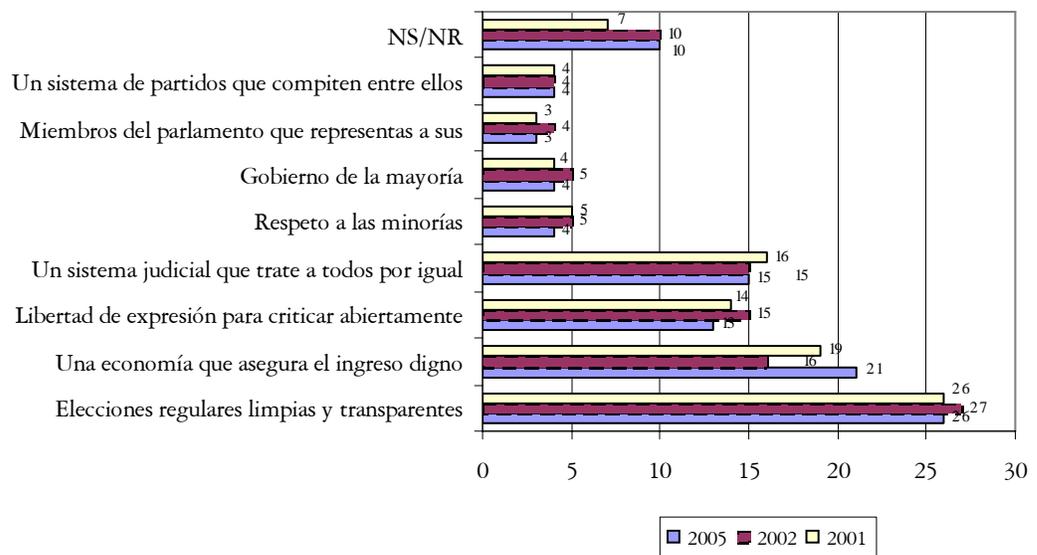
Una vez que en el subcontinente se sucedieron los gobiernos militares por los civiles, y de que las elecciones se convirtieron en medio de acceder al poder sin tener la sospecha negativa del no respeto al voto, otras son las preocupaciones que se han convertido en los principales puntos de análisis, mismas de las que se han ocupado organismos de la sociedad civil (como Latinobarómetro) para tratar de medir qué otros elementos de carácter democrático se están cumpliendo. En la Gráfica 1

se presenta la percepción de los latinoamericanos en cuanto a los rubros más comunes asociados a la democracia.

Ante la imposibilidad de analizar estas variables para cada uno de los países latinoamericanos, sólo se ilustra una de las más importantes: las libertades civiles y su asociación con la democracia (Gráfica 2). Como se puede apreciar, Venezuela y la República Dominicana son los países en los que está más afianzada dicha asociación; México se encuentra entre los que menos asocian la libertad de los derechos civiles con la democracia, con apenas 22% de la población que así la considera, lejos también del promedio latinoamericano de 44 por ciento.

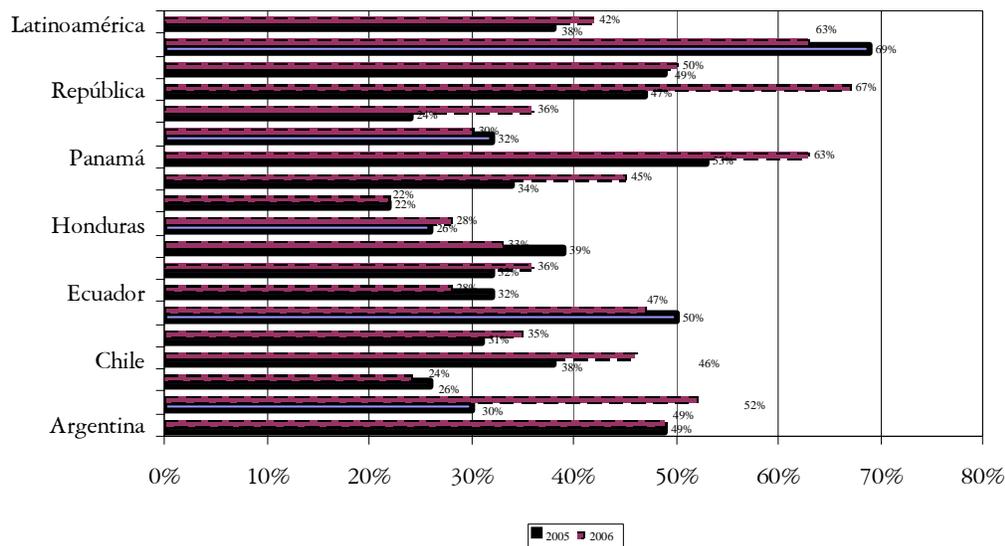
Si ya de por sí las dimensiones descritas por Dahl del concepto *democracia* son amplias, en el imaginario latinoamericano las acepciones asociadas al término son más amplias todavía, y ello explica en cierto modo los vaivenes perceptivos de las preferencias abordadas en la introducción: elecciones limpias regulares y

Gráfica 1
Características más importantes de la democracia



Fuente: Tomado del artículo Anhelos democráticos y crisis institucional en México, de Karla Valverde Viesca, con base en el Latinobarómetro 2001, 2002 y 2005: n.º 18 135/18 522/20 202

Gráfica 2
 Libertades civiles como significado de la democracia



Fuente: Informe Latinobarómetro 2006, en: www.latinobarometro.org

transparentes, una economía que asegure el ingreso digno, libertad de expresión para criticar abiertamente, y un sistema judicial que trate a todos por igual. Éstas son algunas de las características con que los latinoamericanos asocian a la democracia. Con base en los mismos trabajos del latinobarómetro, Karla Valverde Viesca⁴ hace hincapié en que 53% afirma que la democracia sí puede solucionar sus problemas, contra 37% que señala que no. Ante ello, añade:

[...] persiste la idea que la democracia puede solucionar problemas de la sociedad vinculados con la celebración de elecciones periódicas, mantener una economía estable, libertades políticas y apego a la realidad.⁵

⁴ Karla Valverde Viesca, “Anhelos democráticos y crisis institucional en México”, en: Secretaría de Gobernación, *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, México, octubre de 2007, p. 228.

⁵ *Ibid.*, p. 229.

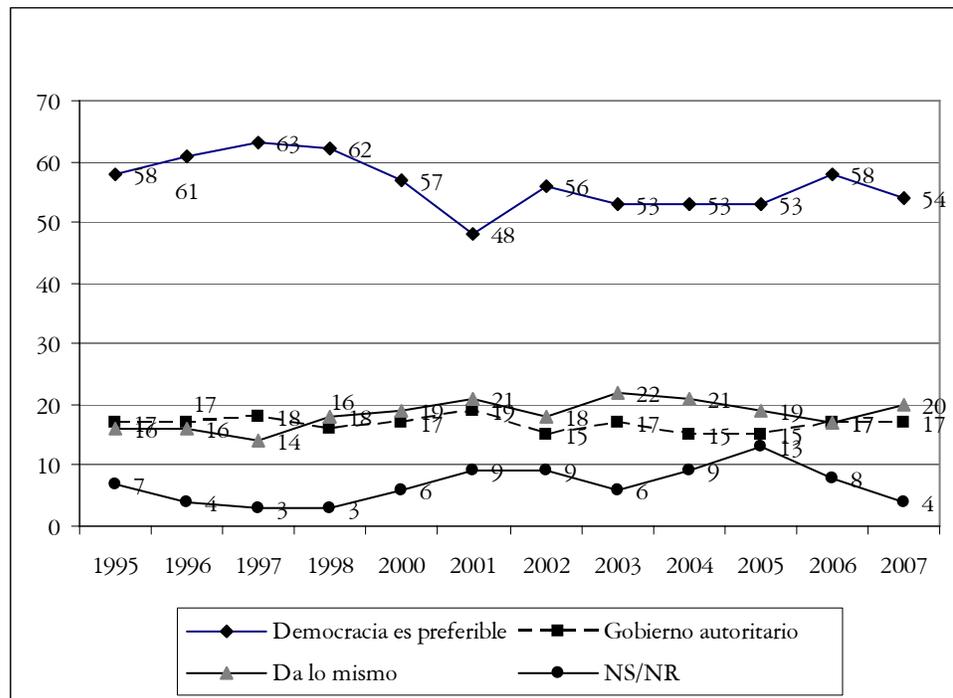
Autoritarismo y democracia: la disyuntiva

Esta reflexión que la autora hace explica claramente la disyuntiva que ha dado origen al debate autoritarismo y democracia, y la preocupación natural de diversos estudiosos de las ciencias sociales porque en esencia las proporciones de los que prefieren “en algunas circunstancias” un gobierno autoritario es bastante considerable (17%); y si consideramos que 20% de quienes les da lo mismo vivir en uno u otro régimen, las dos cifras suman casi 40%. En la Gráfica 3 se muestra cómo percibe la población latinoamericana esta perspectiva.

El crecimiento económico y la democracia

Aunque si bien es cierto que gran parte de la población ve a la democracia como el medio

Gráfica 3
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático



Fuente: Latinobarómetro 1995-2007, en: www.latinobarometro.org

para alcanzar su bienestar social, lo cierto es que el apoyo a ésta no depende por completo de este factor, sino a decir del propio estudio del latinobarómetro:

[...] mucho más del estado de las sociedades... Entre el 2006 y el 2007 el promedio de apoyo regional cae de 58 a 54 por ciento, lo que no cumple con las expectativas de que las elecciones y la bonanza económica producirían más apoyo.⁶

Continuando con las razones del informe, podemos observar con detenimiento que aunque ha habido crecimiento económico en la mayoría de los países, éste no se relaciona directamente con el apoyo social a la democracia:

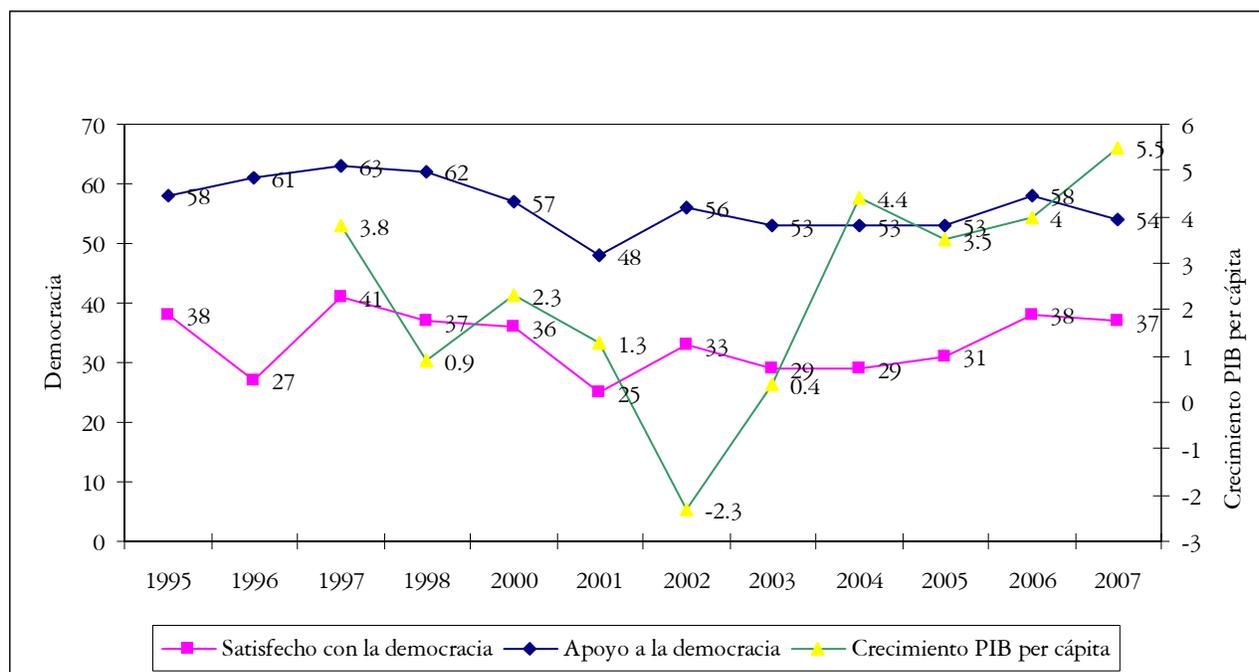
⁶ Latinobarómetro, 2007, p. 77, en: www.latinobarometro.org.

[...] es la situación interna de los países la que determina el curso de las actitudes hacia la democracia y ahí sí podemos identificar un conjunto de homogeneidades en las carencias que las poblaciones sienten hacia ella. Vale la frase de Tocqueville en la que señala que cuando los problemas no tienen solución se aguanta, y cuanto tienen solución se vuelven intolerables.⁷

La Gráfica 4, del mismo informe del Latinobarómetro 2007, analiza dicha relación. Y aunque para el caso latinoamericano ha habido países en donde el crecimiento de su producto interno bruto (PIB) ha sido más de 5%, en el caso mexicano apenas pasó de 2% en los últimos años del presidente Fox.

⁷ *Ibid.*, p. 78.

Gráfica 4
 Apoyo a la democracia y crecimiento del PIB per cápita



Fuente: Tomado de Latinobarómetro 2007, en: www.latinobarometro.org

El caso de México

Como se puede apreciar en las gráficas aquí presentadas y realizadas por Latinobarómetro, México hasta hace algunos años era de los que mejor valoraban la democracia en el continente, sobre todo a raíz del triunfo del presidente Vicente Fox, pero también es durante este periodo donde su apoyo disminuyó. Por ejemplo, en el año 2005 las personas que la consideraban como la mejor forma de gobierno era de 75%, mientras que para el año 2006 era 68%, es decir, una disminución de 7 puntos. En el mismo orden de ideas, se puede señalar que en 2006 el 54% apoyaba la democracia y en el informe de 2007 es de 48%. No cabe duda, como se apreciará más adelante, que el proceso electoral del 2006 fue uno de los sucesos que más tuvo que ver con la percepción resultante. Además, está relacionado con lo ya

expuesto por muchos autores acerca de las expectativas que los ciudadanos se habían hecho con la alternancia de partido en la presidencia de la república, y con la misma forma idealista de ver a la democracia que ya anotaba Karla Bisecas. Luis F. Aguilar Villanueva,⁸ por ejemplo, menciona que la democracia, además de otras palabras como la de transición a la democracia, Reforma del Estado, sociedad civil,

[...] son las palabras emblemáticas de una época o de un tiempo social, que han sabido captar la agitación intelectual y política de la sociedad, recoger su impaciencia y cuestionamientos y proponer una solución.

Así como él bien lo dice, aunque no sean la panacea social, las dimensiones a su significa-

⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, "Reformas", en: *Reforma*, 21 de noviembre de 2007.

do en esa época así eran. La alternancia era vista como el paso hacia el desarrollo económico y a las mejoras sociales. Aunque las crisis económicas ya no se han vuelto a presentar, y ha habido estabilidad económica, se está muy lejos de las expectativas que la población se había hecho en torno a la alternancia de partido en el año 2000.

La situación de México también tiene relación con sus pares latinoamericanos, pues aunque en la gran mayoría de ellos su PIB ha crecido sostenidamente en los últimos años en forma significativa, aún son muchas las limitaciones que su población enfrenta. José Antonio Crespo señala que:⁹

[...] la gente necesita palpar vivencialmente las ventajas de una organización democrática en relación a sus fallas o deficiencias. Un aspecto central de la democracia vivencial es la forma en que se distribuyen oportunidades o prebendas —a partir de una competencia equitativa— y

la manera de tomar las decisiones que atañen a la comunidad respectiva. En la medida en que el saldo sea positivo para los miembros de esas colectividades, se podrá asentar la convicción de que el arreglo democrático ofrece más ventajas para la promoción y protección de los intereses particulares o colectivos.

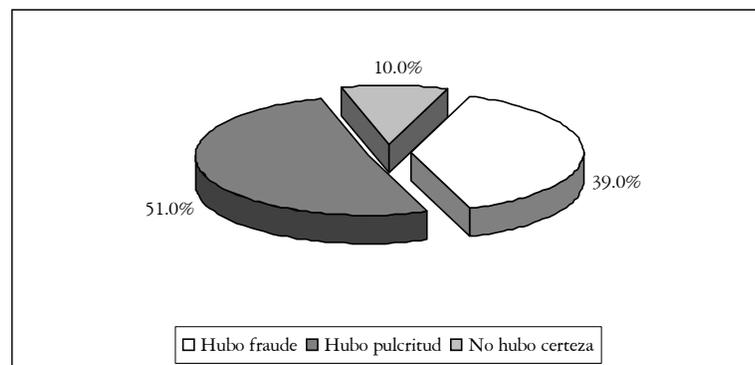
Al respecto, Acosta Silva menciona que:¹⁰

[...] el desarreglo entre las élites dominadoras de las instituciones, colmadas por conductas individualistas, dan la percepción al ciudadano de que la vida pública no es más que una colección desordenada de pequeños desastres privados.

Se hace referencia a esta cita porque coincidentemente todas las dimensiones de la democracia sufrieron una disminución colectiva a raíz de la polarización social derivada de las elecciones del 2006 (Gráfica 5).

Gráfica 5

Sobre la elección presidencial de 2006, usted considera que...



Fuente: José Antonio Crespo, “Cultura cívica y consolidación democrática bajo el gobierno de Fox”, en *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, Secretaría de Gobernación, 2007, p. 274.

⁹ José Antonio Crespo, “Cultura cívica y consolidación democrática bajo el gobierno de Fox”, en *Cultura*

Política y participación ciudadana en México antes y después del 2006, Secretaría de Gobernación, 2007, p. 256.

¹⁰ Adrián Acosta Silva, “El déficit cívico”, *Nexos*, octubre de 2002, p. 37.

La democracia calificada por los resultados

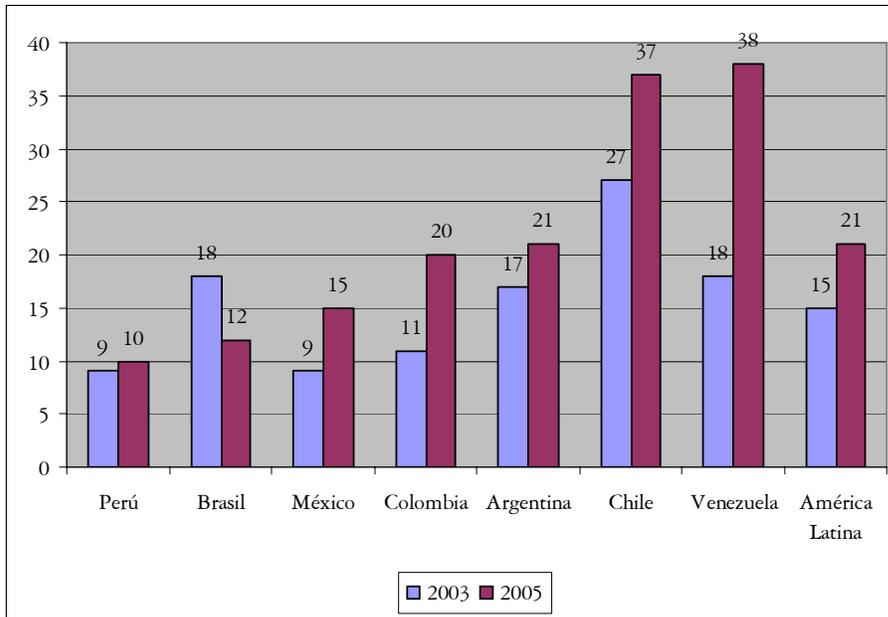
Entre todas las variables que intervienen para medir la satisfacción del ciudadano con la democracia, se encuentra que, precisamente, palpe una mejora en su bienestar, causada ésta, entre otros factores, por el desempeño gubernamental en los servicios que recibe y en la confianza de que, por ejemplo, sus impuestos se gasten bien y en los beneficios colectivos. En tal sentido, una clara mayoría en México (46%) se declara no satisfecha con los servicios que recibe; contrariamente, 21% se declara como muy satisfecha, un porcentaje lejano al 36% del 2006 que así se declaraba, y lejos también del 33% que manifestaba un

índice de satisfacción bajo. Es decir, si comparamos los resultados de ambos años, vemos cómo las tendencias del sentido positivo se redujeron, y las valoraciones negativas aumentaron.¹¹

Retomando el estudio de la OCDE, *Perspectivas económicas para América Latina 2008*, se señala que una de las principales percepciones de los latinoamericanos tiene que ver en cómo se gastan sus impuestos, y muchos desconfían de cómo éstos son gastados (Gráfica 6).¹² De nueva cuenta, México se encuentra entre los países que cuentan con el menor porcentaje de personas en el sector de los que sí confían:

[...] uno de los principales problemas es la existencia de un círculo vicioso, en el que la falta

Gráfica 6
Porcentaje de personas que confían en que sus impuestos se gastan correctamente



Fuente: OCDE, *Perspectivas políticas de América Latina 2008*. Con base en datos del Latinobarómetro 2003 y 2005.

¹¹ Latinobarómetro 2007, p. 84, en: www.latinobarometro.org

¹² OCDE, *Perspectivas económicas de América Latina 2008*, 2007, p. 16.

de calidad en la política fiscal genera gastos ineficaces que terminan socavando la legitimidad democrática.¹³

En el mismo estudio la OCDE refiere que aunque el crecimiento económico en la mayoría de los países puede compararse incluso con los emergentes del subcontinente asiático, las desigualdades persisten, y hay alrededor de 200 millones de personas que viven en condiciones de pobreza.¹⁴ Respecto a la inversión extranjera advierte que:

[...] durante el año 2006 alcanzaron la cifra récord de casi 73.000 millones de dólares (unos 50.000 millones de euros)... a pesar de estos números, la organización internacional reprocha a las administraciones regionales que su crecimiento podía haber sido mayor de haber aprovechado su potencialidad para ello.¹⁵

Conclusiones

La naturaleza de la política conlleva inherentemente la variable conflicto, discusión y debate en la esfera pública. La democracia, por su

parte, se interrelaciona con ésta en el respeto entre las partes que discuten en pos de intereses plurales y el objetivo siempre supremo de alcanzar acuerdos que beneficien al grueso de la población, y el respeto al disenso con los que no tienen un mismo punto de vista. Por su parte la ciudadanía también supone el deber de contar con ciertos valores, como información y la participación importante en las labores del Estado y en el desarrollo de la política. Mucho de este deber ser es en ocasiones ambicioso e inclusive dentro del mundo de lo ideal, mientras que la política está dentro del ámbito de lo posible.

Es este punto el que necesita reforzarse: que lo posible sea el punto de los acuerdos, tratando de llegar a los ideales, sin olvidar que, dada la misma política, este estadio siempre será un punto a alcanzar, mientras que la realidad siempre estará dada por las condiciones del presente. Y son éstas las condiciones que deben mejorarse; dicho sea de paso, mejorando el bienestar mismo de la población con resultados tangibles. Es la mejor forma de reforzar la democracia, en contra de los coqueteos por el autoritarismo.

¹³ Citado en el periódico *El País*, con base en el estudio *Perspectivas económicas de América Latina 2008*, OCDE, Madrid, 9 de noviembre de 2007.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

La Reforma del Estado en la agenda legislativa

Edgar Pacheco Barajas

Prioridad y coincidencia de ciudadanos y legisladores

El proceso de la llamada Reforma del Estado se ha desarrollado material y jurídicamente desde que se creó –de común acuerdo por los representantes populares en el órgano legislativo federal– una normatividad dirigida a la consecución de acuerdos para llevar a cabo la serie de reformas que modifiquen el funcionamiento del aparato gubernamental. Dicha normatividad la encontramos bajo el título de Ley para la Reforma del Estado, la cual fue publicada por el Ejecutivo federal en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007, significando con ello un corolario de los esfuerzos empeñados para sacar adelante las reformas. Esta etapa de formulación de la ley fue desahogada de conformidad al proceso legislativo establecido en el artículo 72 constitucional, para perfeccionar el contenido de dicha ley, la cual en la iniciativa original planteaba, entre otros temas torales, el de la cuestión hacendaria, siendo debatido dicho planteamiento en la Cámara de Diputados como improcedente, en virtud de que si bien la ley propone a los dos organismos legislativos trabajar de manera conjunta en cada uno de los temas a tratar, las cuestiones presupuestales son de competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, por lo que al revisarse dicho proyecto de ley el tema hacendario fue suprimido. Por ello los temas exclusivos a tratar en la Reforma del Estado fueron federalismo, régimen de Estado y de gobierno, Poder Judicial, democracia y sistema electoral y garantías sociales.

Sin duda el espíritu de la Ley para la Reforma del Estado es el de obligar a los legisladores a desahogar los temas que tienen que ver con la llamada Reforma del Estado. No obstante, de manera paralela a este proceso, los integrantes del Congreso de la Unión no sólo se han planteado la necesidad de dar resoluciones a este asunto de gran relevancia para el futuro del Estado mexicano, sino de la misma forma

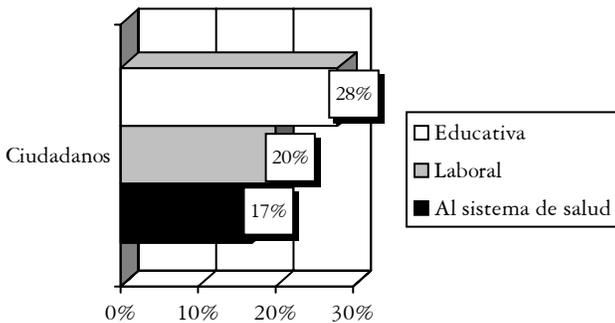
ocuparon lugar prioritario otras reformas pendientes en la agenda legislativa, como la misma reforma hacendaria y energética. En cambio, los ciudadanos piensan que debe darse prioridad a las reformas laboral, educativa y del sistema de salud, como puede verse en las gráficas 1, 2 y 3.

Las gráficas muestran datos de una encuesta hecha a 1 515 ciudadanos, 280 diputados y 48 senadores de todos los partidos, en la que se pregunta sobre la prioridad de las reformas pendientes. De estas gráficas se desprende que los legisladores dan prioridad a la Reforma del Estado, y es lógico este resultado puesto que la citada encuesta se realizó entre los meses de febrero y abril del año en curso, periodo en el

que la iniciativa para la creación de la Ley para la Reforma del Estado empezaba a cristalizarse. En consecuencia, con este resultado era de esperarse que los legisladores centraran su atención en la Reforma del Estado, por la eminencia de la aprobación de la ley relativa a este tema en marzo, además de que una vez que ésta entrara en vigor, los obligaría a concretar acuerdos para consumir dichas reformas en el término de un año, tiempo considerado suficiente para concluir el proceso legislativo y llevar a cabo los cambios que necesita el funcionamiento del Estado de cara a los nuevos tiempos.

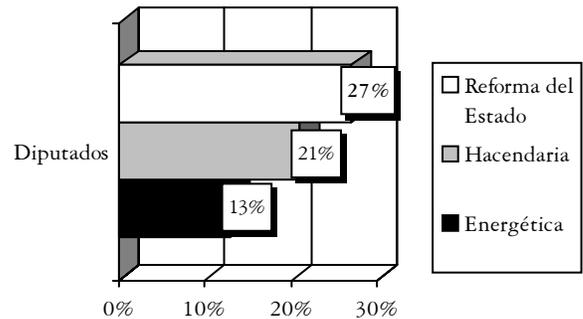
En la Gráfica 1 se destaca la aparición de las reformas educativa, laboral y el sistema

Gráfica 1



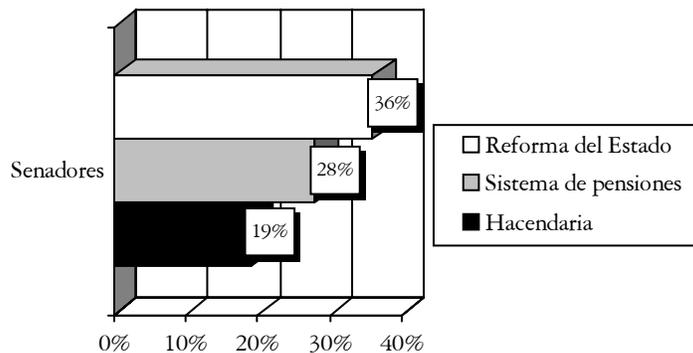
Fuente: *Reforma*, 29 de abril de 2007.

Gráfica 2



Fuente: *Reforma*, 29 de abril de 2007.

Gráfica 3



Fuente: *Reforma*, 29 de abril de 2007.

de salud, consideradas por los ciudadanos como prioritarias. Es necesario detenerse aquí para reflexionar y precisar que en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, uno de los temas en el que deberán pronunciarse obligatoriamente los grupos parlamentarios representados en el Congreso es el de las garantías sociales. Estas reformas son de profunda naturaleza social y tienen que ver directamente con las garantías sociales, así como la reforma al Poder Judicial tiene que ver con las garantías de seguridad jurídica. Dada esta situación, debe aclararse que si bien un componente importante de la Reforma del Estado es el de transformar los sistemas de gobierno y electoral, de igual manera es el de las garantías sociales, por lo que el juicio de la opinión pública sobre sus principales prioridades en la agenda legislativa se encuentra dentro de los temas que deben abordarse en la Reforma del Estado.

Por otro lado, para los diputados y senadores la Reforma del Estado representa en gran medida el instrumento o el medio ideal para garantizar orden y gobernabilidad democrática. Así lo revela la encuesta realizada de forma exclusiva a los legisladores bajo la misma muestra, en la que 68% de los encuestados cree que ese es el principal objetivo de la Reforma del Estado: afianzar el orden para concretar la democracia como régimen que garantice la paz social, dejando en segundo lugar el objetivo de la ampliación de derechos políticos (14%). De igual forma, la encuesta arroja un escenario de alta probabilidad para que se lleve a cabo esta reforma, como puede apreciarse en el Cuadro 1, donde 46% de los legisladores creen que es muy probable su aprobación, en congruencia con las cifras de la Gráfica 1, tal como quedó explicado anteriormente en el razonamiento de la premura impuesta por el término establecido en el artículo séptimo

transitorio de la Ley para la Reforma del Estado. Asimismo, la reforma electoral es la acción legislativa que más avizoran los diputados y senadores encuestados para llevarse a cabo (49%). Es necesario destacar que la reforma electoral se encuentra dentro de los temas de la Reforma del Estado.

Por ello se puede concluir que la forma en que se preguntó a ciudadanos y legisladores sobre los temas de la agenda legislativa en la encuesta realizada no fue la correcta, en virtud de que varias reformas relacionadas con los temas de las garantías sociales se separaron de la Reforma del Estado. Dichos porcentajes infieren una discrepancia entre los ciudadanos y los legisladores sobre la primacía que deben tener los temas a desahogar en el Congreso de la Unión. Pero si se tiene en cuenta que las reformas que los ciudadanos ven como prioritarias están dentro de los temas obligatorios a pronunciarse en la Reforma del Estado, tal discrepancia se disiparía concluyendo afirmativamente que la Reforma del Estado es un tema complejo compuesto por una serie de reformas que al afectar la actuación del Estado provocan un cambio en la parte dogmática y orgánica de nuestra Constitución federal, lo cual trae consigo importantes cambios en varios ordenamientos de nuestro sistema jurídico, y los cambios que espera la ciudadanía encuentran respuesta a esta inquietud en el proceso de la Reforma del Estado en el tema de las garantías sociales.

En consecuencia, de lo anterior se puede afirmar que sustancialmente existe coincidencia entre los ciudadanos y los legisladores sobre la prioridad de las reformas pendientes, en virtud de que la Reforma del Estado implica, por sí sola, y con esa denominación, cambios trascendentes en el orden jurídico mexicano.

Cuadro 1 Encuesta legisladores

Durante la LX Legislatura ¿qué tan probable es que se apruebe...?

	<i>Muy probable (%)</i>	<i>Algo (%)</i>	<i>Poco (%)</i>	<i>Nada probable (%)</i>
Una reforma electoral	49	42	6	1
Una reforma del Estado	46	41	11	1
Una reforma hacendaria	32	53	13	0
Una reforma energética	25	55	17	1
Una reforma educativa	19	46	31	2
Una reforma al sistema de salud	18	54	25	1
Una reforma laboral	17	58	21	1
La segunda vuelta electoral	16	28	38	17
Una reforma de telecomunicaciones	13	52	28	4
La reelección de diputados	10	30	43	15

Fuente: *Reforma*, 14 de abril de 2007.

La participación de los sectores de la sociedad en la Reforma del Estado

La Ley para la Reforma del Estado estableció la forma de participación de la ciudadanía y de aquellas personas involucradas con los temas a pronunciarse en el proceso. Para ello se instauró como mecanismo la realización de una consulta pública del 7 de junio al 8 de julio del presente año en la que se recibirían y escucharían los documentos entregados en la Mesa Directiva del Senado de la República, los enviados por medios electrónicos, así como los registrados y/o expuestos en los foros regionales temáticos y en los congresos estatales que se adhirieron a la convocatoria. Por su carácter público, dicha consulta sirvió de gran uti-

lidad como espacio para que los sectores que componen la sociedad mexicana fueran escuchados: la academia, especialistas, sindicatos, organizaciones campesinas, autoridades municipales, estatales, profesionistas, etcétera. Por ello el número de propuestas varía entre un tema y otro, dado que se infiere que en el caso del federalismo, éste es un tema del que se ocupan preponderantemente los presidentes municipales, síndicos y regidores. La cantidad de propuestas en torno a este tema es mucho menor que el de garantías sociales, en donde la cifra es mayor en razón de que en este tema se involucran trabajadores, campesinos, etcétera, constituyendo sectores más numerosos, además de que las garantías sociales incluyen un gran número de subtemas.

Por ello es importante señalar el número de propuestas recibidas durante la consulta pública, clasificadas por los temas que la misma Ley para la Reforma del Estado indica como principales, para que a partir de ellas se pueda dilucidar el interés de los ciudadanos sobre estos temas de la Reforma del Estado.

Cuadro 2
Resultados de los foros temáticos de la consulta pública para la Reforma del Estado

Federalismo	143 ponencias	12.35%
Régimen de Estado y gobierno	184 ponencias	15.90%
Reforma del Poder Judicial	248 ponencias	21.43%
Garantías sociales	294 ponencias	25.41%
Democracia y sistema electoral	290 ponencias	25.06%

Fuente: Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión.

Las reformas electorales y sus repercusiones en la opinión pública

Rafael Ante Valencia

Introducción

Los cambios y las propuestas que se plantean en la Reforma del Estado, concretamente en la Reforma Electoral, constituyen la columna vertebral que contiene el objetivo fundamental de la misma; éstos buscan la entrada a una nueva relación entre los partidos políticos, los medios de comunicación y la sociedad de este país.

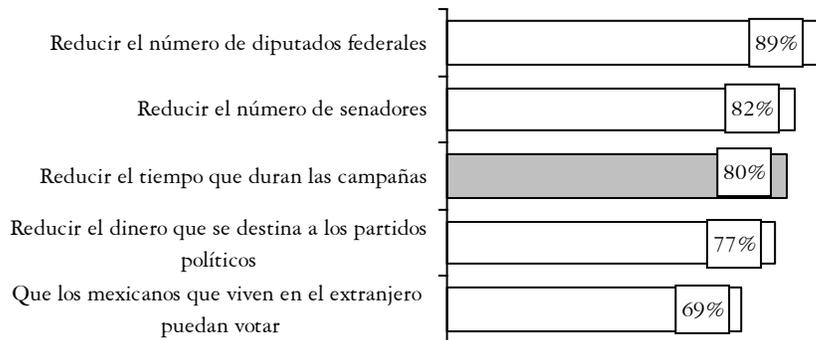
Una buena forma de reducir los gastos electorales es ver la manera de disminuir los tiempos de las campañas. Un análisis comparativo de Ricardo Álvarez Arredondo comprobó que de un total de 19 países de América Latina, México presenta los periodos más largos de campañas electorales. Por ejemplo, en lo que toca a la elección para presidente de la república, nuestro país tiene un periodo de 175 días, mientras que otros 15 varían sus campañas entre 75 y 120 días, y sólo tres de ellos alcanzaron 150 días.¹

El presente trabajo busca analizar, primordialmente, las reformas al artículo 41 constitucional, de manera concreta los cambios en materia de tiempos de campañas, a partir de las últimas tres décadas hasta los cambios que se llevaron a cabo en la Reforma Electoral de 2007 y sus implicaciones en el contexto de la opinión pública. Para ello se recurrirá al apoyo de encuestas relacionadas con el tema realizadas en 2003 y en 2007.

De acuerdo con los datos encontrados, a la mayoría de la población encuestada le interesa este tipo de temas. Por ejemplo, en la Gráfica 1 se observa que 80% de los consultados apoyan la propuesta de reducir el tiempo que duran las campañas políticas, mientras que en la Gráfica 2,

¹ Ricardo Álvarez Arredondo, *La Reforma del Estado en blanco y negro*, Antologías, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, p. 267.

Gráfica 1
Propuestas legislativas con mayor apoyo: agosto de 2003
(porcentaje a favor)



Fuente: Ipsos-Bimsa, encuesta nacional telefónica.

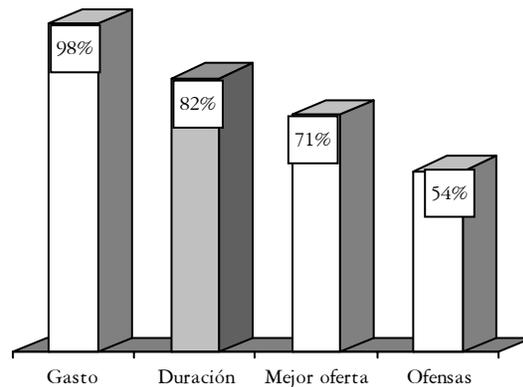
de una encuesta de 2007, se muestra que 82% de los encuestados considera que la duración de las campañas debe ser modificada en la próxima reforma política.

Por tanto, se puede afirmar que la mayoría de la población encuestada, tanto en 2003 como en 2007, considera que es necesario modificar el tiempo que duran las campañas electorales en nuestro país, lo cual tiene mucho sentido si lo unimos a la teoría que afirma que la duración de las campañas actuales son excesivas y generan gastos enormes.

Ricardo Álvarez Arredondo señala que México es el país con las campañas electorales más extensas; además, si consideramos el costo que conllevan los factores de difusión, que son cuantiosos, ya que la mayor parte de éstos son a través de los medios masivos de comunicación, los periodos de las campañas resultan demasiado extensos y esto no tiene nada que ver con los resultados electorales.²

² Trabajos del Palacio de Minería para la Reforma del Estado, *Propuesta de los partidos políticos nacionales en materia de Reforma del Estado 3*, Senado de la República, t. 1, Talleres de Procosa, junio de 2007.

Gráfica 2
Desde su punto de vista, ¿qué debe modificarse en las campañas electorales en la próxima Reforma Política?



Fuente: Sigma Dos, por encargo de Grupo Fórmula, 10 de septiembre de 2007, encuesta telefónica nacional del 3 al 7 de septiembre de 2007.

Reformas constitucionales más relevantes en materia electoral en las últimas tres décadas

Las reformas hechas en 1977 establecen, entre otros aspectos no menos importantes, la iniciación para la generación de un sistema plural de partidos políticos, dando entrada a las distintas fuerzas políticas que anteriormente operaban en el anonimato y tales nuevas reformas dan a éstas los mecanismos necesarios para su crecimiento y a partir de ello surge el ascenso a rango constitucional de los derechos y prerrogativas a los partidos políticos. Se propone que los partidos políticos deberán tener como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Asimismo, reglamenta la participación de éstos.³

En 1989 las percepciones de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y transparencia, son las características fundamentales de estas reformas, dando entrada por primera vez al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y así se da la creación de nuevas instituciones y figuras jurídicas, que sientan las bases de una mejor regulación y transparencia en los procesos electorales. De acuerdo con el objeto básico, quedará prohibido dar trato preferencial o discriminatorio a partido político alguno, así como el uso de recursos públicos para apoyo de al-

³ Dirección de bibliotecas y de los sistemas de información, 5 reformas al artículo 41, subdirección de archivo y documentación, Cámara de Diputados, pp. 68-70, en: www.camaradediputados.gob.mx (fecha de consulta: 22 de octubre de 2007).

guno de éstos al margen de las prerrogativas legales. Plantea la creación de un organismo público que tendrá las características fundamentales de la organización descentralizada, personalidad jurídica y patrimonio propio y la más amplia autonomía de gestión.⁴

La reforma de agosto de 1993 dio fundamentalmente las bases para consolidar el sistema democrático y los mecanismos para una mayor transparencia electoral. La reforma planteada estableció un esquema normativo diferente para la calificación de las elecciones por el reconocimiento pleno a la vía jurisdiccional en el análisis y la decisión de los asuntos electorales. En las reformas de 1989 y 1993 se percibe el ingreso del sistema de medios de impugnación electoral con el Tribunal Federal Electoral, es decir, donde se crean los nuevos mecanismos que darán mayor certidumbre a los comicios electorales.

En la reforma de 1994 se pretende reforzar la autonomía de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE), mediante el cambio en la forma de su integración. Propone depositar en manos de los representantes de los Poderes de la Unión y de un grupo de ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad la facultad de voto en el máximo órgano de dirección electoral federal. Deposita en los partidos políticos, a través de sus grupos parlamentarios, el derecho de propuesta de candidatos a esos cargos.⁵

Reformas de 1996. Surge el Instituto Federal Electoral como un órgano autónomo y ciudadano. Además, se consolida la autonomía de la máxima autoridad electoral federal respecto de los poderes públicos; modifica la integración del consejo general; atribuye al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, la designación de los consejeros electorales y del presidente del consejo; pro-

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

pone que los consejeros electorales no puedan desempeñar empleo, cargo o comisión alguna, a excepción de los que ejerzan en representación del consejo, conservando la presencia de los representantes de los partidos políticos nacionales, quienes actuarán con voz; se proponen nuevos mecanismos jurídicos que otorguen mayor eficacia y confiabilidad al sistema de justicia electoral, proponiendo que el tribunal electoral se incorpore al Poder Judicial. Es aquí donde se transfiere al tribunal electoral la calificación de la elección presidencial que anteriormente efectuaba la Cámara de Diputados.⁶

Estas son algunas de las reformas que en materia electoral se han dado a través del tiempo de vigencia de nuestra Carta Magna. Sin embargo, es hasta la última reforma, la de septiembre de 2007, en la que se ajustaron y establecieron con precisión los tiempos de campañas y precampañas en la Constitución.

Actualización en materia de tiempos de campaña al 14 de septiembre de 2007

La actual reforma al artículo 41 constitucional quedó como sigue:

La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas electorales. La duración de las campañas en el año de elecciones para presidente de la república, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.⁷

⁶ *Idem.*

⁷ Dictamen minuta proyecto de decreto por el que

En relación con esta parte de las reformas electorales en lo referente a los tiempos de campañas, la opinión pública reaccionó favorablemente de acuerdo con las encuestas (Gráfica 3).

Como se puede observar en esta encuesta, el 84% que aprueba la reforma constitucional que disminuye los tiempos de campañas es muy parecido al porcentaje que apoyaría esta clase de medidas (82%) (Gráfica 3). Por tanto, en este tipo de temas se observa una correlación entre lo que señala la teoría, en lo que la gente espera y, finalmente, con el tipo de reformas llevadas a cabo por los legisladores.

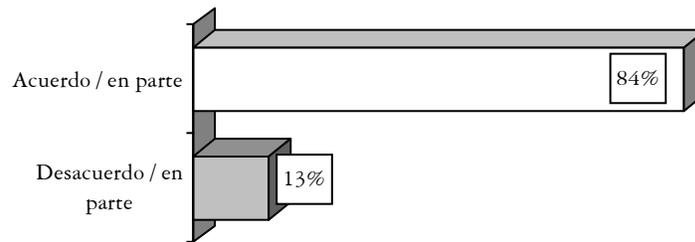
En cuanto a las consecuencias de estas reformas, en una encuesta realizada por el periódico *Reforma*, en septiembre de este año, se puede observar que 47% de los encuestados considera que la Reforma Electoral que aprobó el Congreso debilita la democracia de México. El 34% considera que la fortalece y 19% no tuvo ninguna opinión al respecto (Gráfica 4). Sin embargo, se debe aclarar que la Reforma Electoral implica muchas más cuestiones que sólo los tiempos de campañas, por lo que estos últimos resultados no sólo se refieren a este tema.

Ahora, cuando se le pregunta a la opinión pública, específicamente sobre las reformas a los tiempos de campañas y sobre si éstos son suficientes para llevar a cabo las campañas electorales, se puede observar que la mayoría (66%) considera que los nuevos tiempos sí son suficientes, mientras que sólo 33% considera que este tiempo no es suficiente (Gráfica 5), lo cual confirma que la población considera acertada la decisión de los legisladores al reducir los tiempos de las campañas.

se reforman los artículos 6, 41, 85, 99, 108 y 122; se adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, 14 de septiembre de 2007, p. 5.

Gráfica 3

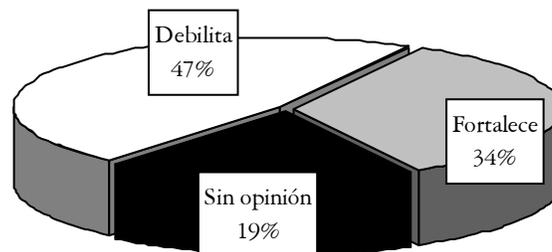
El miércoles 12 se aprobó en el Senado la propuesta de Reforma Electoral. Uno de los acuerdos del Senado para la Reforma Electoral es que reduzca el tiempo de campaña de las elecciones para presidente y legisladores a tres meses. El año pasado la campaña para presidente de la república duró aproximadamente seis meses. Dígame, ¿usted está de acuerdo o en desacuerdo con que se reduzcan los tiempos de campaña para elegir presidente y legisladores?



Fuente: Encuesta telefónica nacional realizada los días 13 y 14 de septiembre de 2007 por el periódico *Excélsior*. Se realizaron 400 entrevistas a mayores de edad en números telefónicos residenciales, con un error aleatorio de +/- 4 por ciento.

Gráfica 4

Considera que la Reforma Electoral que aprobó el Congreso fortalece o debilita la democracia en México

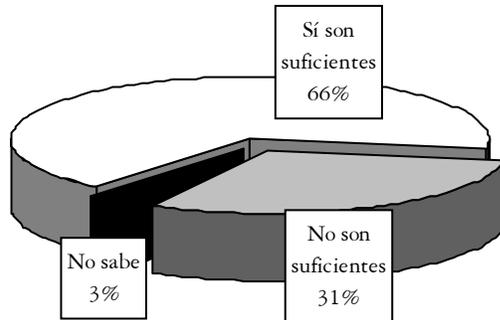


Nota: En las elecciones intermedias, donde sólo se eligen diputados federales, la campaña durará 80 días.

Fuente: Encuesta telefónica nacional realizada los días 29 y 30 de septiembre de 2007, por el periódico *Reforma*. Se realizaron 850 encuestas a mexicanos con credencial de elector, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 3.4 por ciento.

Gráfica 5

¿Cree que dos meses de campañas electorales son suficientes para que los electores puedan decidir por cuál opción política votar?



Nota: En las elecciones intermedias, donde sólo se eligen diputados federales, la campaña durará 80 días.

Fuente: Encuesta telefónica nacional realizada los días 29 y 30 de septiembre de 2007 por el periódico *Reforma*. Se realizaron 850 encuestas a mexicanos con credencial de elector, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de +/- 3.4 por ciento.

Conclusiones

Es evidente que años atrás la sociedad mexicana se ha manifestado a favor de estas reformas, puesto que dichos cambios, de acuerdo con la percepción de la opinión pública, se reflejarían en mejores procesos electorales, transparentes y, lo más importante, de las implicaciones que se tendrían en el aspecto económico, que según dicha percepción, esto redundaría en procesos electorales más sanos financieramente hablando.

Estas reformas, y sobre todo lo que hizo el constituyente en su momento sobre el artículo 41 constitucional, representa la norma regulatoria que rige el proceder en materia electoral de los partidos políticos. En la actual reforma sobresale la no discriminación o preferencia de los partidos con mayor presencia. Estas transformaciones muestran la intención, en buena medida, de dar mayor transparen-

cia y equidad a los futuros procesos electorales. Los recientes cambios buscan una nueva relación entre los partidos políticos, los medios de comunicación y la sociedad de este país.

Lo anterior tiene implicaciones positivas en diversos rubros de nuestro sistema electoral. Uno de ellos es el relativo al monto de financiamiento público, pues la reducción de los periodos de campañas, en sí misma, es un rasgo que conlleva la disminución de la aplicación de recursos públicos; al mismo tiempo, la duración total del proceso electoral se vería acortada en la misma proporción, pues en la actualidad los actos preparatorios de las elecciones (entre los que están incluidos tanto el registro de los candidatos como las campañas) se cumplen en un plazo de hasta nueve meses y medio. En este mismo orden de ideas, la utilización de los medios masivos de comunicación por parte de los partidos para difundir su

oferta política y promocionar a sus candidatos, se tendría que reducir. Finalmente, se puede ver que esta medida tiene un impacto positivo en la percepción ciudadana sobre el costo de las elecciones y el uso abusivo de los medios, los cuales generan hartazgo social sobre la política.

Es evidente que, en términos generales, la mayoría de los mexicanos está de acuerdo con que se hayan acortado los tiempos de las campañas. Según las encuestas aquí presentadas, los tiempos que establece la reciente reforma se consideran suficientes para que la ciudadanía decida por cuál opción política votar.

Opinión pública sobre justicia

Oscar Rodríguez Olvera
Sandra I. Espinosa Morales

Introducción

La opinión pública, dice Jorge Garabito Martínez, citando a García Martínez, no surge de manera espontánea, sino que es fundamentalmente fruto de una labor de información que conecta su contenido con aquel mundo de intereses y valores de la colectividad capaz de formar aquel juicio que pueda devenir en opinión pública. A partir de la información se canaliza la opinión pública sobre los temas debatidos y sobre aquellas opciones presentadas.¹

En muchas ocasiones esa opinión pública carece de resonancia y genera una profunda crisis de representatividad política. En febrero de 2007, el diario *Reforma* dio a conocer el resultado de una encuesta nacional de vivienda, puntualizando que sólo 32% de la población se siente capaz de influir en lo que hace el gobierno.²

Debido al dato anterior, es importante que el legislador conozca y analice lo que la sociedad percibe como un problema importante y tome en cuenta las propuestas de solución que ella misma manifiesta. Si el gobierno se rehúsa a aplicar soluciones viables que provienen de la población, entonces el legislador tiene la misión de concretarlas jurídicamente como mandato de ley, cuyos destinatarios son precisamente quienes ejercen el gobierno.

No hay duda, la crisis de la justicia existe no sólo en nuestro país. Al respecto Jorge Carpizo expone que durante siglos se ha discutido la

¹ Jorge Garabito Martínez, “Variaciones en torno a las comisiones y los comités congresionales”, *Temas Políticos y Sociales* (Serie Amarilla), Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), Cámara de Diputados, abril de 2007, pp. 14 y 15.

² Véase: “Confianza en instituciones: tendencias 2005-2007”, *Tendencias Predominantes en Estudios de Opinión*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados, abril de 2007, pp. 33, hace referencia a una encuesta publicada por el diario *Reforma* el 29 de marzo de 2007, pp. 1 y 9A, realizada por Ipsos-Bimsa (Vivienda Nacional), febrero de 2007.

crisis de la justicia. Incluso países que actualmente son considerados más adelantados o donde el sistema democrático se encuentra más consolidado, la polémica sobre la justicia ha sido y es constante, como en los casos de Alemania, España, Francia e Italia.³

Problemática

La población manifiesta que la delincuencia está afectando cada vez más su calidad de vida y no tiene plena confianza en el sistema de justicia, tanto en el ámbito federal como en el estatal.

Afectación de la calidad de vida

La inseguridad pública incide en la vida de los ciudadanos de diversas maneras: desde generar cambios en su rutina, hasta llegar a dañar sus derechos fundamentales.⁴ Los resultados de la Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-4/Urbana), del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), señalan que más de la mitad de los encuestados (50.3%) dijo que la criminalidad ha afectado en mucho o algo su calidad de vida (Gráfica 1). Siete de cada 10 personas consultadas se sienten inseguras en la entidad y ciudad en la que habitan (los lugares que consideran más inseguros son el transporte público y la calle).⁵

³ Jorge Carpizo, “La procuración de justicia como parte esencial del Estado democrático de derecho”, en: *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, t. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2006, p. 83.

⁴ Véase: Oscar Rodríguez Olvera y Sandra I. Espinosa Morales, “Impacto de la inseguridad pública en los derechos fundamentales”, *Reporte CESOP*, núm. 4, CESOP, Cámara de Diputados, México, agosto de 2007, pp. 11-15.

⁵ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), *Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad*

En una encuesta del periódico *Reforma*, 86% de los encuestados respondió que le preocupa mucho que le roben sus cosas, ser asaltado (83%), ser víctima de un secuestro (81%), que sus familiares salgan de noche (77%) y que intenten extorsionarlo (73%).⁶

A partir de este temor de ser víctimas de un delito, los ciudadanos han dejado de realizar algunas actividades y/o tomaron algunas medidas de seguridad. De acuerdo con la ENSI-4/Urbana, una de cada dos personas dejó de usar joyas, salir de noche o llevar dinero en efectivo. De la misma manera, la mayoría optó por colocar cerraduras, rejas o bardas en sus casas para protegerse de la delincuencia (Cuadro 1).

A partir de lo anterior se puede afirmar que la criminalidad es un elemento que afecta la calidad de vida de los ciudadanos, sin importar si éstos han sido víctimas o no de un delito.

Percepción sobre el sistema de justicia

En mayo de 2006 el periódico *Reforma* dio a conocer que 88% de los encuestados dijo que es muy o algo probable que los jueces se dejen sobornar en nuestro país (Gráfica 2).⁷

Por otra parte, una encuesta de *El Universal* señala que la mayoría de la población consultada (69%) dijo que la ineficiencia y corrupción de los jueces, y del Ministerio Público, es el origen de la impunidad (Gráfica 3).⁸

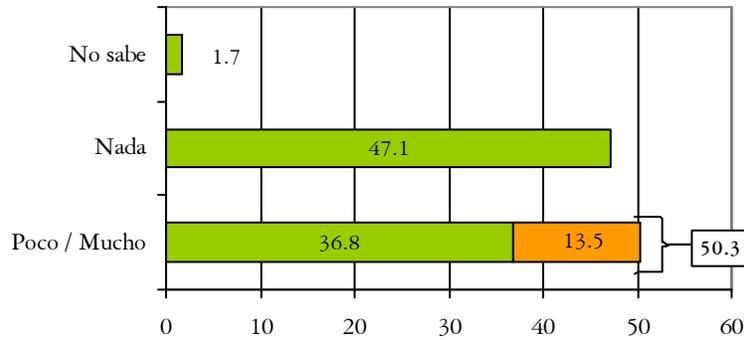
(ENSI-4/Urbana), México, 2006. En: www.icesi.org.mx (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2007).

⁶ *Reforma*, 25 de septiembre de 2007, pp. 1 y 8, Encuesta de Vivienda en el D.F. y Zona Conurbada del Estado de México, en: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Pulso Ciudadano (indicadores selectos de opinión pública)*, núm. 39, Cámara de Diputados, México, noviembre de 2007, p. 23.

⁷ *Reforma*, 15 de mayo de 2006, pp. 1 y 14. Encuesta en Vivienda Nacional realizada el 15 de marzo de 2006.

⁸ *El Universal*, 3 de abril de 2006, pp. A1, y DF. C6,

Gráfica 1
Impacto de la delincuencia en la población (%)



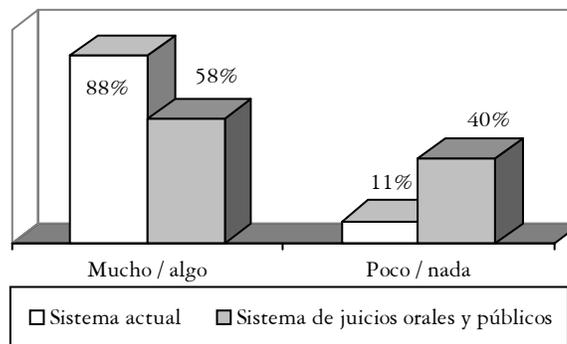
Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), *Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-4/Urbana)*, México, 2006. En: www.icesi.org.mx (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2007).

Cuadro 1
Actividades que dejaron de realizar los ciudadanos y/o medidas que tomaron para protegerse de la delincuencia

<i>Actividades que se dejaron de realizar</i>		<i>Medidas que se tomaron durante 2000 para protegerse de la delincuencia</i>	
<i>Actividad</i>	<i>%</i>	<i>Medidas</i>	<i>%</i>
Usar joyas	56.0	Colocar cerraduras	27.2
Salir de noche	49.1	Colocar rejas, bardas	17.5
Llevar dinero en efectivo	45.4	Medidas conjuntas con sus vecinos	14.7
Llevar tarjeta de crédito o débito	38.0	Tener perro guardián	14.1
Tomar taxi	37.0	Aumentar la seguridad para el auto	12.1
Visitar parientes o amigos	30.5	Vigilancia privada en la calle o colonia	7.9
Usar transporte público	28.1	Poner alarmas	6.8
Ir al cine o al teatro	21.3	Contratar seguro para casa o negocio	4.3
Salir a comer o cenar	19.8	Otro	1.1
Ir al estadio	17.1		
Otro	1.6		

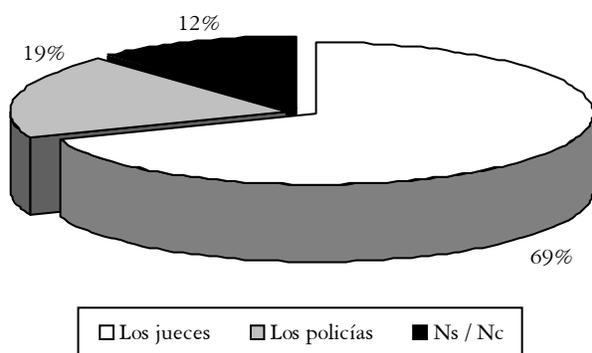
Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), *Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-4/Urbana)*, México, 2006. En: www.icesi.org.mx (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2007).

Gráfica 2
Probabilidad de que un juez en México se deje sobornar:
en el sistema actual y en un sistema de juicios orales y públicos



Fuente: *Reforma*, 15 de mayo de 2006, pp. 1 y 14. Encuesta en Vivienda Nacional realizada el 15 de marzo de 2006.

Gráfica 3
Razones de la impunidad de los delincuentes:
ineficiencia y corrupción de...



Fuente: *El Universal*, 3 de abril de 2006, pp. A1, y DF. C6. Encuesta en vivienda en el D.F. En: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Inseguridad en el D.F.: tendencias 2004-2007*, Cámara de Diputados, México, mayo de 2007.

De estos datos se desprende que la población tiene una baja confianza en las autoridades mencionadas. En una encuesta realizada por *El Universal*, los ciudadanos calificaron la confianza que tienen a los jueces en general con un 6.1 (apenas aprobatoria),⁹ mientras que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de acuerdo con consulta Mitofsky, es calificada con un 6.6 (Gráfica 4).¹⁰

Encuesta en Vivienda en el Distrito Federal, en: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Inseguridad en el D.F.: tendencias 2004-2007*, Cámara de Diputados, México, mayo de 2007, p. 24.

⁹ *El Universal*, 20 de diciembre de 2006, pp. A1 y A12, Encuesta en Vivienda a Nivel Nacional, en: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Pulso Ciudadano (Indicadores selectos de opinión pública)*, núm. 35, Cámara de Diputados, México, marzo de 2007, p. 18.

¹⁰ Roy Campos, *Confianza en instituciones*, Encuesta Nacional en Viviendas, Consulta Mitofsky, México, septiembre de 2007, en: www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxa20070930_NA_ConfianzaInstituciones.pdf (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2007).

Por otra parte, en una encuesta de María de las Heras, publicada en *Milenio Diario*, se observa que casi la mitad de la población encuestada (49%) piensa que la SCJN está haciendo bien su trabajo.¹¹

En cuanto a que las decisiones que toma la SCJN se apeguen a la Constitución Política, la mayoría de los encuestados confía en que así es (12% confía mucho, 36% confía algo y 34% confía poco), mientras que 14% no confía nada en ello.¹²

Finalmente, en los datos de la ENSI-4/Urbana se puede observar que el Poder Judicial federal es mejor calificado que el Poder Judicial local. La calificación promedio del nivel de confianza que dieron los encuestados a la SCJN fue de 5.6, mientras que al Poder Judicial local es de 5.25.¹³

Principales soluciones aceptadas por la opinión pública

Incrementar las penas e implementar la cadena perpetua

Como parte de las soluciones que la ciudadanía considera como más urgentes se encuentran las de incrementar las penas (cuadros 2 y 3).¹⁴

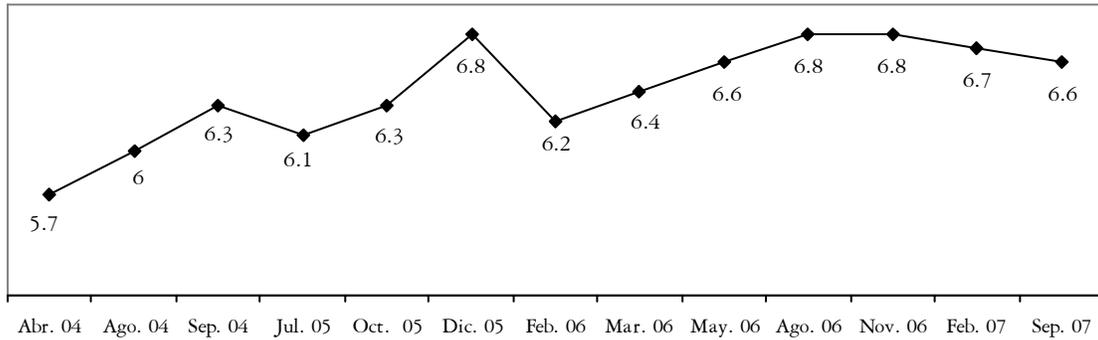
¹¹ *Milenio Diario*, 23 de julio de 2007, p. 10, con base en una encuesta de María de las Heras, en: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Clima de opinión en torno al Informe de Gobierno*, Cámara de Diputados, México, septiembre de 2007.

¹² Ipsos-Bimsa/ *El Universal*, 12 de marzo de 2007, pp- A1 y A14, en: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Confianza en instituciones: tendencias 2005-2007*, Cámara de Diputados, México, abril de 2007.

¹³ ICESI, Cuarta Encuesta Nacional..., *op. cit.*

¹⁴ Oscar Rodríguez Olvera y Sandra Espinosa Morales, "Opinión pública sobre la procuración e impartición de justicia", en: *Reporte CESOP*, núm. 3, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Cámara de Diputados, julio de 2007, p. 14.

Gráfica 4
Calificación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



Fuente: Roy Campos, *Confianza en instituciones*, Encuesta Nacional en Viviendas, Consulta Mitofsky, México, septiembre de 2007, en: www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxa20070930_NA_ConfianzaInstituciones.pdf (fecha de consulta: 13 de noviembre de 2007).

Cuadro 2

¿Dígame si usted está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes medidas para combatir la delincuencia en el país?

	<i>Acuerdo / En parte</i>	<i>Desacuerdo / En parte</i>	<i>Ns/Nc</i>	<i>Total</i>
Aumentar los castigos contra el crimen	94.8%	3.5	1.7%	100
Que exista cárcel de por vida	89.1%	9.0%	1.9%	100

Fuente: Consulta Mitofsky, "Encuesta Nacional de Vivienda, marzo de 2007", Serie: Las reformas posibles, p. 6, en: www.consulta.com.mx

Cuadro 3

De las medidas que le acabo de mencionar, ¿cuál considera usted que sea la más urgente?

Aumentar los castigos contra el crimen	42.4%
Que exista cárcel de por vida	13.9%
Imponer pena de muerte en delitos graves	9.3%
Incrementar sueldos a policías	9.1%
Incorporar militares a la policía	7.2%
Establecer retenes para revisión de vehículos	6.2%
Más dinero para armas y patrullas	4.8%
Que ciudadanos posean armas para defensa	2.9%
Que ciudadanos hagan justicia por propia mano	1.0%
Ns/Nc	3.2%
Total	100.0

Fuente: Encuesta Nacional en Vivienda realizada por Consulta Mitofsky a mil mexicanos mayores de 18 años con un error +/- 3.1%, levantada del 16 al 19 de marzo de 2007.

Otra de las soluciones más aceptadas por la opinión pública es la cadena perpetua para quienes cometan los delitos de secuestro, robo con violencia, homicidio, robo de niños, robo a casa habitación y violación (Cuadro 4).

Juicios más orales

Los juicios más orales también son muy aceptados por la opinión pública. En marzo de 2007, la empresa Consulta Mitofsky dio a conocer que 55.7% de los encuestados consideran que se debería implantar este tipo de juicios, aunque el resultado dependa mucho de la habilidad de acusar y defender que tengan los abogados.¹⁵

De entre las principales ventajas que percibe la población derivados de juicios más orales, se destacan las siguientes cinco: 1. Trans-

parencia, 2. Rapidez, 3. Credibilidad, 4. Imparcialidad y 5. Menores costos.¹⁶

Conclusiones

1. Cuando la opinión pública carece de resonancia se genera una profunda crisis de representatividad política. Es significativo que sólo 32% de la población se siente capaz de influir en lo que hace el gobierno.
2. Si el gobierno se rehúsa a aplicar soluciones viables que provienen de la opinión pública, entonces el legislador puede concretarlas jurídicamente como mandato de ley, cuyos destinatarios principales son precisamente quienes ejercen el gobierno.
3. La población considera que la delincuencia está afectando cada vez más su calidad de vida y no tiene plena confianza en el sistema de justicia del país.
4. La solución que la ciudadanía considera más urgente para resolver la crisis de justicia que existe en nuestro país es la de aumentar los castigos contra el crimen, institucionalizándose preferentemente la cadena perpetua. También la implementación de juicios más orales tiene un alto grado de aceptación popular.

Cuadro 4

Secuestro 87.7%	Homicidio 88.8%	Robo a casa habitación 46.4%
Robo con violencia 64.6%	Robo de niños 85.8%	Violación 88.3%

Fuente: Consulta Mitofsky, "Encuesta Nacional de Viviendas, marzo de 2007", Serie: Las reformas posibles, p. 8, en: www.consulta.com.mx

¹⁵ *Ibid.*, p. 12.

¹⁶ Véase diario *Reforma*, 15 de mayo de 2006, pp. 1 y 4. Encuesta nacional realizada el 15 de marzo de 2006; Parametría, Encuesta Nacional en Vivienda, del 24 al 27 de marzo de 2007, p. 3, en: http://www.parametria.com.mx/escartaprint.php?id_carta=194 (fecha de consulta: 11 de junio de 2007).

R E P C

R T E