

R T E

R E P

C
E
S
O
P

OPINIÓN PÚBLICA Y PODER LEGISLATIVO

- 1 [Introducción: la nueva dinámica del debate público](#)
- 4 [Opinión pública y democracia: una aproximación](#)
- 7 [La representación y la percepción ciudadana](#)
- 14 [Tamaño de la Cámara de Diputados, propuestas legislativas y opinión pública](#)
- 20 [¿Cabildeo legislativo o práctica legislativa?](#)
- 28 [La opinión pública sobre el gobierno dividido](#)
- 35 [Argumentos para reposicionar al Poder Legislativo](#)
- 47 [Opinión pública sobre la reforma penal](#)



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Francisco Guerrero Aguirre
Director General

Arturo Maldonado Tapia
Director de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Eduardo Rojas Vega
Director de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo
José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya
María Guadalupe Martínez Anchondo
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Sara María Ochoa León
César Augusto Rodríguez Gómez
Oscar Rodríguez Olvera
Octavio Ruiz Chávez
Investigadores

Nora León Rebollo
Mariela Monroy Juárez
Roberto Ocampo Hurtado
Edgar Pacheco Barajas
Apoyo en Investigación

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Elizabeth Perdomo Reyes
Coeditora

Alejandro López Morcillo
Editor

Introducción: la nueva dinámica del debate público

Efrén Arellano Trejo

El debate público tiene en México, hoy en día, una nueva dinámica. Esto obedece, en gran medida, a la intensidad que ha adquirido la competencia partidista; la pluralidad y amplia cobertura que ofrecen los medios masivos de comunicación; un marco jurídico que ha evolucionado para transparentar la gestión pública; y, entre otras cosas, el avance y proliferación de las nuevas tecnologías que ha facilitado las tareas de búsqueda, consulta y, en no pocos casos, discusión de los asuntos públicos.

Este dinamismo en su conjunto es relativamente reciente; sin embargo, los factores que lo impulsaron tienen orígenes y periodos de incubación muy diversos. El periodismo crítico, masivo, inició en los medios impresos en los años setenta; en tanto, la segunda cadena comercial de televisión surgió casi dos décadas después; la alternancia política proliferó en los municipios en los ochenta y alcanzó la Presidencia de la República en el año 2000; el derecho a la información pública fue establecido en la Constitución desde 1977, aunque su ley reglamentaria (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental) cumplirá apenas seis años de vigencia.

En todo este proceso, accidentado y emplazado en diversas pistas, es posible identificar un hilo conductor y una nueva prioridad. El pluralismo parece conducir las principales transformaciones: se ha multiplicado el número de actores y medios con capacidad para incidir en la agenda pública. En tanto, la nueva prioridad es ejercer y robustecer la capacidad de convencimiento sobre las audiencias disponibles. A la legitimidad proveniente de las urnas es necesario arroparla con la legitimidad que otorga el debate público y mediático.

Las audiencias, por otra parte, son algo más que plurales: están fragmentadas y son heterogéneas. La fragmentación ha sido creada por la dispersión de los medios de comunicación. Cada medio de difu-

sión tiene un segmento específico del público al cual se dirige, en gran medida cada medio va creando a sus audiencias. La televisión abarca el sector más amplio, pero sus contenidos distan todavía de ofrecer la profundidad que alcanzan otros medios. Sin desconocer su capacidad de influencia y penetración, hay que advertir que fenómenos trascendentes de opinión se han gestado al margen de los canales televisivos.

Las audiencias son heterogéneas porque cuentan con diversos niveles de escolaridad, acceso diferenciado a los medios, variados niveles y formas de socialización, variopinta y mutable identidad partidista y, consecuentemente, diversos grados de atención a la política, a sus temas y a sus líderes de opinión.

El debate público, sin embargo, es sólo una de las formas de expresión de la opinión pública. Amplios sectores de la sociedad no cuentan con los recursos para participar en esta moderna ágora. De tal manera que sus necesidades, prioridades y perspectivas sólo son intuitivas o reconstruidas a través de este debate. Una desventaja de esta peculiaridad es que la selección de los temas y el tiempo dedicado a los mismos, por lo general, son determinados por los intereses y perspectivas de quienes sí pueden participar en el debate.

Otro instrumento para construir y medir a la opinión pública son las encuestas, las cuales tienen una gran relevancia, desde hace décadas, en las democracias representativas más consolidadas del mundo. Incluso, algunos autores sostienen que el espacio público es determinado por la actuación de los tres actores que “tienen legitimidad para expresarse”:¹ los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de las encuestas. Para el caso de Méxi-

¹ 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.

co, las encuestas ganaron importancia precisamente a partir del crecimiento de la competencia partidista y la pluralidad que se fue asentando en los medios.²

Las encuestas, sin embargo, distan mucho de ser perfectas. No lo son porque las opiniones de los ciudadanos están en constante transformación. Sólo retratan un momento y una perspectiva de esta evolución. Si bien la cultura y los valores sociales son más resistentes al cambio, las opiniones sobre los temas de coyuntura cambian constantemente. Se crean y transforman en función de la información con que cuentan los individuos, del interés que exista en los temas a debate, de la información que propalan medios y políticos y, entre otras cosas, del contraste que hacen los ciudadanos de su bagaje informativo con su vida cotidiana.

Las encuestas, sin embargo, tienen una gran virtud: pueden crear opinión pública. Nos permiten conocer opiniones y actitudes que de otra manera no podrían trascender la dispersión de ciudadanos no organizados. Por las limitantes ya mencionadas, las encuestas no son un demiurgo al cual acudir para definir el rumbo del país, pero sí son capaces de establecer algunos límites y prioridades a la actuación política.

Como lo señala Alejandro Muñoz-Alonso, al referirse a la relación entre opinión pública y parlamento, la opinión de la gente es, en las democracias contemporáneas, el fundamento y uno de los límites de la ley. 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 capa-

² Yolanda Meyenberg Leycegui (coord.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, Flacso/ IIS-UNAM/ UAM-Iztapalapa, México, 2001.

cidad de retirar el apoyo popular, puede limitar cualquier poder positivo.³

El estudio de la opinión pública y la interacción en el debate público, son dos herramientas que permiten resolver a las autoridades electas, la paradoja en que ha sido puesta la representación política: ¿qué es más importante: el resultado de la elección o las prioridades que va definiendo la veledad de la opinión pública?⁴ Al momento de emitir un sufragio, los ciudadanos definen un mandato, acotado en el tiempo y con ciertas atribuciones, pero no por ello claudican a su derecho de opinión. Los ciudadanos mantienen, en todo momento, su derecho a evaluar a sus representantes, de hacerles saber los límites a su actuación. Con todas sus imperfecciones, el debate público (necesariamente mediático) y el estudio de la opinión pública contribuyen a construir un gobierno democrático —entendido como lo definió Giovanni Sartori— como un gobierno de opinión.⁵

Por todo lo anterior, este Centro de Estudios dedica un segundo número de su *Reporte CESOP* a ofrecer un panorama de los múltiples vasos comunicantes que existen entre la opinión pública y el trabajo legislativo.⁶ En esta ocasión se ofrecen siete diferentes artículos. Los dos primeros realizan un recorrido desde la perspectiva teórica hacia las valoraciones y

percepciones que tienen los ciudadanos. Gustavo Meixueiro revisa la evolución histórica del concepto de *opinión pública* y su relación con las democracias contemporáneas; en tanto, Dunia Ludlow ofrece un análisis comparativo de lo que establece la teoría sobre las funciones del poder legislativo y las opiniones predominantes de los ciudadanos mexicanos.

Los siguientes tres artículos de este *Reporte* abordan sendos aspectos que ilustran cabalmente el proceso de tránsito en que se encuentra la Cámara de Diputados y el impacto que ello tiene en el debate público. Jesús González aborda la polémica existente en torno al número de legisladores que integran la Cámara de Diputados; sus antecedentes jurídicos, las iniciativas que existen para modificar esta composición y las opiniones predominantes sobre el tema; Octavio Ruiz trata el tema del cabildeo, sus antecedentes, sus vínculos con la opinión pública y con la representatividad política de los legisladores; en tanto, Salvador Moreno realiza un análisis de la opinión pública en torno al gobierno dividido, a partir de las características generales del sistema político mexicano y las mutaciones que ha sufrido en los últimos años.

Los dos últimos artículos ofrecen datos y argumentos que pueden contribuir a reposicionar la imagen de la Cámara de Diputados. Efrén Arellano destaca en su trabajo que, pese a las opiniones predominantes en los medios, durante la etapa de los gobiernos divididos, el número y eficacia de los actores políticos que inciden en el proceso legislativo se han incrementado y que si bien los ciudadanos califican mal a los diputados, tienen un alto aprecio por la institución como parte constitutiva del sistema democrático. Por último, Oscar Rodríguez e Italy Ciani explican el contenido de la reciente reforma realizada al sistema de justicia penal, los beneficios que conlleva para la víctima y la alta valoración que esta reforma ha despertado en la opinión pública.

³ 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, p. 76.

⁴ Una análisis de la relación entre representación política y opinión pública se encuentra en María de los Ángeles Mascott, “La representación en la Cámara de Diputados: ¿regla de mayoría?”, en *Boletín del CESOP*, núm. 5, enero de 2004, Cámara de Diputados, México, pp. 30-43.

⁵ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, 3a reimp., Alianza, Madrid, 2001.

⁶ El número anterior, dedicado a este tema, es *Reporte CESOP*, núm. 8, noviembre de 2007.

Opinión pública y democracia: una aproximación

Gustavo Meixueiro Nájera

Aunque el término *opinión pública* es de uso común y cotidiano para políticos, comunicólogos y ciudadanos, para Laura Gingold definir el concepto de opinión pública es difícil, sobre todo porque en el paso del tiempo este vocablo se ha referido a distintos modos de entenderlo.¹ Sus primeras acepciones se remontan al siglo XVIII, primero en Francia y después en Inglaterra, y se refieren a una opinión formada en la discusión pública por medio del raciocinio y la educación; es decir, en la deliberación de asuntos de interés general de la sociedad, por personas que tenían conocimiento, que eran ilustradas.²

El público se entendía como un conjunto de personas que tenían cierto grado de importancia en la sociedad y en los hechos funcionaron como intermediarios y mediadores entre quien ejercía el poder y los intereses privados de la burguesía. De esta forma la opinión pública era una opinión ilustrada que discriminaba las opiniones de los analfabetas.³

Con el tiempo y con la aparición de los primeros periódicos, explica Gingold, el público se fue transformando; ya no eran sólo los ilustrados, sino un público lector, conformado por ciudadanos y burgueses, que estaba al corriente de los asuntos de interés de la sociedad y los discutía en espacios como salones, cafés o clubes. Fueron estos espacios donde comenzaron a generarse las críticas a la dominación política; por esta razón, desde la Ilustración la opinión pública funcionó como un freno al despotismo y como fuente de soberanía.⁴

Gingold describe que con la llegada de la democracia y de los medios de comunicación de masas, el espacio público siguió modificándose,

¹ Laura Baca Olamendi (comp.), *Léxico de la política*, Flacso/FCE, México, 2000, p. 481.

² *Idem.*

³ *Idem.*

⁴ *Ibid.*, pp. 482-483.

y el concepto de opinión pública cambió de sentido, agrupando un cúmulo de opiniones particulares que expresan intereses diversos y divergentes.⁵

En el mismo orden de ideas, Giovanni Sartori menciona que aunque puede existir una opinión generalizada sobre cualquier tema, una opinión pública se genera en un conjunto de ciudadanos con una opinión sobre la gestión de asuntos públicos, de interés general y que afecta o beneficia a la colectividad; y señala que “una opinión es pública en función de dos características: la difusión entre el público y la referencia a la cosa pública”.⁶

En este punto es útil definir qué es el público y qué es la cosa pública. Habermas menciona que la esfera pública es el espacio en donde los particulares discuten los asuntos públicos y donde se forma la opinión pública. La esfera pública limita con la esfera privada, cuyos asuntos sólo interesan a los particulares y no conciernen al debate público.⁷

Para Carreño, lo público es el espacio en que los particulares ejercen y disfrutan de sus derechos y libertades, y donde se hacen valer los intereses asociados a los miembros de las sociedades democráticas, y el público es el conjunto de personas libres que conviven en una sociedad democrática.⁸

Para explicar el vínculo entre opinión pública y democracia, Sartori expone que las elecciones, eventos que establecen quién gobernará, son una suma de las manifestaciones y opiniones individuales de los ciudadanos; un medio que forma un gobierno que debe responder y corresponder a la opinión pública y

citando a Dicey⁹ anota que el fundamento de todo gobierno es la opinión de los gobernados.

Partiendo del supuesto de que las elecciones son libres, el politólogo italiano señala que las opiniones también deben serlo, que la democracia descansa en la opinión pública que nace en el público que piensa y opina libremente, y que como el voto expresa la opinión de los ciudadanos, el gobierno nace de las opiniones de los electores.¹⁰

Pero, ¿cómo y dónde se forman las opiniones? Sartori sugiere que la opinión pública no es innata, sino que las opiniones de los individuos se constituyen e interactúan con los flujos de información. Así, se dan tres procesos diferentes de formación de opinión: una que va de las élites a la masa, otra que fluye desde la masa hacia arriba, y una última que se genera entre los grupos de identificación, que son los grupos de personas con quienes convivimos, como la familia, los amigos, los compañeros de trabajo, entre otros.

En este proceso, explica, hay influyentes e influidos, y los procesos de opinión van de los primeros a los segundos.

De esta forma, las opiniones tienen dos fuentes diferentes, por un lado los mensajes informativos, y por el otro los referidos grupos de identificación, donde es común encontrarse opiniones sin información. Sartori concluye entonces que la opinión que llega a ser pública se forma por muchos, en lugares diferentes y de diversos modos.¹¹

Así, la opinión pública es base de la democracia como un gobierno de opinión, siempre y cuando ésta se forme libremente. Para ello

⁵ *Idem.*

⁶ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2003, p. 89.

⁷ Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la función pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, España, 2004.

⁸ José Carreño, *Para entender los medios de comunicación*, Nostra Ediciones, México, 2007, p. 14.

⁹ A.V. Dicey, *Lectures on the Relation Between Law and Public Opinion in England During the XIX Century*, Macmillan, Londres, 1905, citado en Sartori, *¿Qué es la democracia?*, *op. cit.*, p. 87.

¹⁰ Giovanni Sartori, *Op. Cit.*, pp. 88-92.

¹¹ *Ibid*, pp. 93-99

es necesaria la libertad de pensamiento y la libertad de expresión, ya que para poder exteriorizar lo que pensamos, debe existir un régimen jurídico que tutele esta libertad y que no exista temor de expresarse, ya que “quien teme decir lo que piensa acaba por no pensar lo que no puede decir”.¹²

Los sistemas totalitarios, además de contar con una estructura de los medios de comunicación —principales difusores de información— monocéntrica y controlada o manipulada por el Estado, se entrometen —o buscan hacerlo— en la esfera privada de los ciudadanos, y acaban por atrofiar la libertad de opinión. De esta forma, Sartori afirma que la opinión pública sólo se da en las democracias y que en el totalitarismo la opinión pública no existe.¹³

Comentarios finales

Hoy en día los datos demoscópicos son indispensables durante los procesos electorales po-

líticos y para la conformación de los gobiernos. Las encuestas proporcionan una fotografía de las actitudes generales de los ciudadanos respecto a la política e informan a los gobernantes sobre las reacciones en la población al implementar políticas públicas.

Si los gobiernos democráticos están basados en la voluntad del pueblo, el compromiso de los políticos es interpretar las opiniones de la sociedad y servir a ésta, desde la administración, de acuerdo con aquellas opiniones.

Un elemento esencial de los sistemas democráticos es la participación ciudadana, ya que es fuente de expresión del sentir popular, origina el consenso social, y acota o conduce las decisiones políticas gubernamentales. Por esta razón algunos autores sugieren que para la formulación y ejecución de las políticas públicas, la opinión pública debe ser tomada en consideración.

¹² *Ibid.*, p. 101

¹³ *Ibid.*, pp. 102-104.

La representación y la percepción ciudadana

Dunia Ludlow Deloya

A lo largo de este artículo, tomando como punto de referencia tanto la teoría de Montesquieu como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se abordarán los siguientes planteamientos en torno al Poder Legislativo: división de poderes, principio de representación, la composición de dicho poder y su funcionamiento.

Lo anterior, a fin de contrastar estos planteamientos con las percepciones que tiene la ciudadanía al respecto, para retomar posteriormente algunas consideraciones.

División de poderes

Quando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad... Asimismo no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Poder Legislativo y Ejecutivo... Todo se habría perdido si el mismo hombre, o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejercieran tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares.¹

El artículo 49 de nuestra Constitución recoge el principio de la división de poderes, cuando establece la división del “Supremo Poder de la Federación”, para su ejercicio, en tres órganos distintos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Lo anterior, según Montesquieu, a fin de poner en práctica una teoría de contrapesos, en la que un poder equilibre a otro.

¹ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1971, L. XI, p. 133.

Es decir, la motivación central de la división de poderes, según Montesquieu, es la libertad. La libertad del individuo en donde no consten abusos de poder, y puesto que para el autor existe una tendencia natural de abusar del poder, la única manera posible de evitar ese abuso es enfrentando al poder con el poder mismo.

Para ello, Montesquieu explica en su obra *Del espíritu de las leyes*, el modelo político inglés de separación de poderes. Para él, dentro de un estado existen tres poderes, en donde cada uno de ellos tiene funciones diferentes:

- Poder Legislativo: elabora y modifica las leyes existentes conforme a las necesidades de la ciudadanía.
- Poder Ejecutivo: dicta y hace cumplir las leyes, además de ser el garante de nuestra seguridad.
- Poder Judicial: en este poder se sustenta el derecho civil. Es el poder que impone los castigos a los delitos o juzga las diferencias entre los particulares.

En este trabajo se tratará de manera breve y resumida la explicación del primero de ellos, el Poder Legislativo, para equipararlo después con la percepción que los mexicanos tienen de él.

El Poder Legislativo

Siguiendo la teoría de Montesquieu, los elementos que dan sentido al Poder Legislativo pueden sintetizarse en tres:

1. El principio de que el hombre nace libre y por tanto debe ser capaz de gobernarse a sí mismo.
2. La prueba empírica que muestra la inviabilidad e imposibilidad del principio anterior.

3. El respeto a la libertad a través del principio de representación como viabilidad y posibilidad del autogobierno.

Montesquieu parte del precepto de que el ser humano, en su esencia, es un ser libre, por tanto, cada individuo tiene el derecho de autogobernarse, por lo que la ciudadanía, como conjunto, debiera constituirse entonces en el Poder Legislativo.

Sin embargo, Montesquieu reconoce que es imposible que todos los miembros de una comunidad participen de manera activa en la vida legislativa y, justamente, es esta imposibilidad la esencia de la representación, es decir, el círculo virtuoso del principio de representación se inicia cuando los representantes hacen de la labor de legislar una posibilidad,² y se cumple cuando los legisladores son capaces de plasmar, en la concepción estatal, las necesidades y demandas de las comunidades que representan. En síntesis, si el pueblo no tiene la capacidad para legislar directamente, sí la tiene para seleccionar a los representantes que lo harán por él.

Al respecto, en nuestra Constitución se establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que ha sido su voluntad constituirse en una República representativa, democrática y federal que practique su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

Entonces, si el principio esencial del Poder Legislativo es la representación, ¿cómo debe constituirse este poder para su funcionamiento?

Para Montesquieu, el poder legislativo debe ser un poder equilibrado, un poder que esté constituido por representantes del pueblo, por un lado, y representantes de la clase política,

² Es más factible que 628 personas (500 diputados y 128 senadores) se pongan de acuerdo con 100 millones.

económica y social, por el otro. Compuesto por dos cámaras que deliberen con independencia y con influencia de intereses y motivaciones separados. Con esta separación y este precepto, la democracia, así, se convierte en división del poder para evitar sus abusos y no en la voluntad de la mayoría.

Este sentido bicameral se contempla en el artículo 50 de nuestra Constitución, donde se advierte que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores.

La justificación de esta división es, aparentemente, la misma: en la Cámara de Diputados se encuentran los representantes de la nación y en la de Senadores se encuentran los representantes de los estados que componen la federación.

Por su parte, las funciones básicas que están contenidas dentro del Congreso general pueden sintetizarse en tres: función legislativa, función presupuestaria y función de control.³

1. Función legislativa es, en términos generales, la elaboración de las leyes.

El Poder Legislativo como órgano de representación es el responsable de producir las normas que expresen la voluntad de la población.

2. Función presupuestaria es la que tiene como objeto supervisar qué se gasta y cómo se gasta.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al Congreso general, la facultad presupuestaria y financiera que comprende, además de todas las atribuciones previstas en el artículo 73, la aprobación de la Ley de Ingresos, del Pre-

supuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública.

3. Función de control, se ejerce a través de todas las actividades que engloban el quehacer legislativo, por ejemplo, muchos de los aspectos de la función presupuestaria tienen una estrecha relación con el control, debido a su subsiguiente fiscalización y vigilancia.

Asimismo, en el artículo 93 constitucional se establecen los siguientes mecanismos controladores:

- La obligación de los secretarios de despacho de comparecer ante el Congreso para dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos.
- La posibilidad de citar, cualquiera de las cámaras, a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.
- La facultad de las dos cámaras de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

La percepción ciudadana

Ahora bien, una vez planteados a grandes rasgos el origen (la división de poderes), la esencia (la representación), la composición (bicameral) y las funciones del Poder Legislativo tanto en el plano de lo teórico como de lo normativo, sería importante constatar cómo

³ Colegio de Profesores del Área Constitucional de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac del Sur, en: www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/presenta.htm

se han permeado esas ideas en la percepción de la ciudadanía.

Sobre el origen del Poder Legislativo (la división de poderes), los resultados vertidos en las recientes encuestas publicadas vislumbran una considerable aceptación por parte de la opinión pública al respecto. Si bien es cierto que poco menos del 50% de la población no sabe cuáles son los poderes que conforman los Poderes de la Unión,⁴ existe la idea de que esta división puede resultar benéfica.

Encuestas realizadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), arrojan que 67% de la gente considera, específicamente, que los diputados son algo/ muy importantes para la ciudadanía. Asimismo, el 55% considera que la democracia no puede funcionar sin diputados.⁵

Estos resultados concuerdan con otros rubros que tienen que ver más con las funciones que ejerce el Poder Legislativo, por ejemplo, a la pregunta ¿qué tan importante es que los diputados vigilen el trabajo del presidente de la república y de su equipo? El 82% contestó entre algo y muy importante.⁶

De la misma manera, el 70% respondió estar más de acuerdo con la frase “el presidente debe pedir autorización a los diputados para definir cuánto y cómo ejercer el gasto de gobierno” contra tan sólo el 16%, que concordó con la frase “el presidente debe decidir por sí solo cuánto y cómo ejercer el gasto de gobierno”.⁷

⁴ Consulta Mitofsky, abril 2006. En: www.consulta.com.mx

⁵ CESOP, “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, en *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, Cámara de Diputados, México, 2008, con base en una encuesta nacional en vivienda, levantada del 14 al 18 de diciembre de 2007, 1 200 entrevistas a ciudadanos de 18 años y más, con un nivel de confianza de 95% y margen de error aproximado de +/- 3.2%, en: www.diputados.gob.mx/cesop

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Idem.*

Es decir, nuestra ciudadanía tiene una noción vaga, pero reiterada de los beneficios que trae para una democracia la división de poderes.⁸

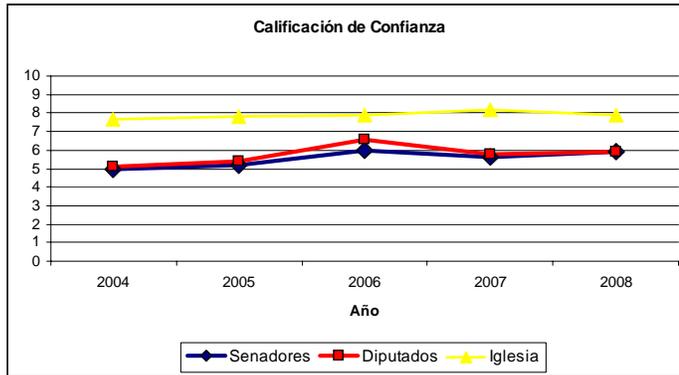
No obstante al emitir una opinión y/o calificación sobre el poder legislativo en sí mismo, es decir, no como los beneficios de la división de poderes, sino el desempeño del Poder Legislativo y el nivel de representación *per se*, los resultados no han sido favorables tal y como se refleja de manera generalizada en otras instituciones gubernamentales.

- Tan sólo el 6% dijo sentirse representado por los diputados dentro de una lista de personas en las que se encontraban el presidente de la república con un 30%, ninguno con un 18%, los presidentes municipales o delegados con un 16%, los gobernadores o jefe de gobierno del Distrito Federal con un 15%, todos con un 7%, y finalmente los partidos políticos con un porcentaje igual al obtenido por los diputados.⁹
- Según una encuesta publicada por Consulta Mitofsky a la pregunta, “si tuviera que calificar a las instituciones de 0 a 10 como en la escuela, donde 10 es mucha confianza y 0 es nada de confianza, ¿Qué calificación le daría usted a...?”, la calificación otorgada tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores es desfavorable en comparación con otras instituciones como la Iglesia, como se muestra en la Gráfica 1. Esta percepción es compartida prácticamente con todas las entidades del gobierno, excepto la del presidente de la república y el ejército.

⁸ No confundir las percepciones positivas en cuanto a división de poderes con las de gobiernos divididos, en las que los resultados pueden resultar adversos y a la vez contradictorios.

⁹ CESOP, “Percepciones...”, *op. cit.*

Gráfica 1



Fuente: Consulta Mitofsky, Roy Campos Research, 20 de febrero de 2008.

- A pesar de que el 89% considera que a la hora de votar una ley los intereses de los habitantes que representan deben ser más importantes que los intereses del partido que representan,¹⁰ la percepción en los últimos años ha sido que los legisladores trabajan principalmente por los intereses de partido y no por los intereses de la ciudadanía (Gráfica 2).

Algunos analistas han atribuido esta percepción negativa al poco interés que las personas sienten para con los asuntos nacionales (al 61% le interesa poco o nada los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados),¹¹ pero sobretodo, lo imputan al desconocimiento que existe en cuanto a la conformación, funcionamiento y funcionalidad de las cámaras.

Si bien es cierto que en la población existe una noción de las funciones básicas que realizan los diputados (el 41% piensa que la prin-

cipal función de los diputados es generar leyes, 39% saben que la Cámara de Diputados es uno de los órganos facultados para hacer reformas a la Constitución),¹² la realidad es que la gente en general no sabe quiénes son sus representantes, cómo se constituyen, no comprenden sus funciones ni los beneficios que les reportan. El 82% no ubica y es incapaz de nombrar a algún diputado federal; el 66% no sabe cuántos diputados conforman la cámara baja. El 50% no sabe cuántas cámaras conforman el Congreso general.¹³

Este desconocimiento y falta de interés por parte de la ciudadanía, que a su vez repercute en la calificación o percepción negativa que se tiene acerca de los legisladores, puede reforzarse a través de una estrategia principalmente de comunicación del Poder Legislativo, la cual fue prevista en el documento “Comunicación Social de la Cámara de Diputados”, elaborado por este Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en 2004.

¹⁰ *Ibidem.*

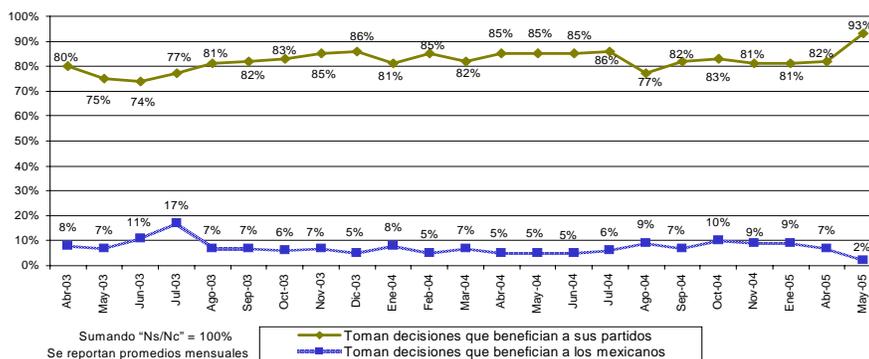
¹¹ Resultado que de cierta manera valida el principio de representación en la relación elector-representante. Es decir, el elector deposita en el representante las facultades que lo atribuyen, pero no encuentra una respuesta equiparable. *Ibidem.*

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

Gráfica 2

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



Sumando "Ns/Nc" = 100%
Se reportan promedios mensuales

• 74% expresa *desacuerdo* con la manera como está trabajando los diputados,
• 76% opina que es *inadecuada* su forma de trabajar. Esta percepción se atribuye principalmente, a que se percibe que los legisladores *trabajan principalmente por sus intereses personales o de partido y a la falta de acuerdos*. También comparado con la opinión expresada en el 2001, desaparece la referencia a que *buscan obstaculizar al Presidente* y aparece la nueva referencia a que *no trabajan*.

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

Telefónica Nacional
2 y 3 de mayo de 2005

Dicho documento se sustenta en dos preceptos fundamentales:

1. La gente no sabe quién es su diputado ni su senador. En resumen, la población no sabe quiénes son sus representantes. En este sentido, es vital el diseño de una estrategia de comunicación que empiece a capitalizar el trabajo legislativo para que el ser legislador reditúe en un beneficio y no en un costo político frente a la población.
2. Existe un gran desconocimiento del quehacer legislativo y, en consecuencia, la atribución incorrecta al Poder Legislativo de problemas nacionales ajenos a su responsabilidad real. La población no entiende el procedimiento parlamentario y mucho menos el sentido del voto de quienes lo representan. No existe un vínculo de comunicación entre el quehacer legislativo y los electores. Para la población el trabajo parlamentario empieza y se agota en las votaciones en pleno.

La necesidad de comunicación del Congreso es mayor a la del Ejecutivo, toda vez que no dispensa servicios ni ofrece productos directamente a los ciudadanos, y su trabajo genera resultados intangibles, más difíciles de entender y asimilar.¹⁴

Hasta el momento, la estrategia de comunicación empleada no ha logrado transmitir un mensaje institucional para el Poder Legislativo que lo defina, lo explique y lo distinga. Lo anterior aunado al hecho de que los medios —como el Canal del Congreso— se desconoce por el 75% de la población.¹⁵

Finalmente, que los mexicanos no sepamos quiénes son nuestros representantes, no conozcamos la composición y el funcionamiento del Poder Legislativo, impide el círculo virtuoso del principio de representación planteado por Montesquieu.

¹⁴ CESOP, “Comunicación Social de la Cámara de Diputados”, octubre de 2004.

¹⁵ CESOP, “Percepciones...”, *op. cit.*

El reto actual será, entonces, acercar a la sociedad al Poder Legislativo. Que los ciudadanos conozcan a sus legisladores y entiendan los quehaceres que desempeñan, para que en cada asunto que les concierne, los ciudadanos sepan que sus representantes están llevando al debate nacional su realidad.¹⁶

¹⁶ De acuerdo con el documento “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, en: *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*. A la pregunta: A la hora de votar una ley, ¿qué debe ser más importante para un diputado: los intereses de las personas que representa o los intereses del partido que representa? El 89% respondió que los intereses de los habitantes que representan.

Tamaño de la Cámara de Diputados, propuestas legislativas y opinión pública

José de Jesús González Rodríguez

Presentación

La instauración del principio de representación proporcional dentro de nuestro sistema electoral en los procesos para integrar las cámaras del Congreso de la Unión tuvo lugar en un contexto en donde prevalecía el predominio de un partido prácticamente único y en donde las restantes opciones partidarias ejercían sus actividades de manera testimonial o en los linderos de la marginalidad. En ese ámbito se crea la figura denominada de manera original “diputado de partido”, misma que evolucionaría hasta los actuales legisladores de representación proporcional.

Ante el proceso de transformaciones sociales dado en el país en los últimos años y frente a la evidencia de que las circunstancias que dieron lugar al surgimiento del principio de representación proporcional han desaparecido prácticamente en la actualidad, muchas voces se han pronunciado por la revisión y el replanteamiento tanto de la plurinominalidad en la integración del Congreso como de la reducción del número de legisladores que integran las cámaras.

A resultas de los diferentes ejercicios de consulta que se han efectuado sobre la percepción ciudadana acerca de la conveniencia o no de reducir el número de integrantes de las cámaras del Congreso, se han dado resultados interesantes que permiten advertir la evolución de la opinión pública acerca de este particular que cíclicamente surge en los medios de comunicación como un inevitable tema accesorio al examen de las tareas legislativas y las actividades propias del Congreso o de sus integrantes.

De ahí que el objetivo de este documento sea el presentar algunos datos sobre el número de integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sus antecedentes normativos, las propuestas legislativas tendientes a modificar la cantidad de diputados y la percepción ciudadana sobre el particular.

Antecedentes

El Congreso Constituyente de 1916-1917 fijó como base para determinar el proceso de elección de diputados un criterio poblacional, es decir, el texto original de la Constitución general establecía que por cada 70 mil habitantes, o por una fracción que rebasara los 20 mil, se nombraría un diputado.

Debe tenerse presente que en las disposiciones constitucionales primigenias no se establecía la figura de diputados de distrito, diputados de partido o de representación, modalidades electorales que surgirían algunos años más tarde.

En lo referente a las disposiciones constitucionales relativas al número de integrantes de las cámaras del Congreso federal, las normas aplicables han tenido diversas adecuaciones. Los artículos 52, 53, 54 y 56 constitucionales que son los numerales que se abocan al particular han tenido diferentes reformas y adiciones al paso de los años. En agosto de 1928 se modifica el artículo 52 para establecer que la base poblacional para elegir a un diputado se incrementa a 100 mil o por una fracción que rebase de 50 mil para la elección de diputados conforme al censo general de cada estado; pero estableciendo que en ningún caso la representación de un estado sería menor de dos diputados.

En una reforma posterior dada en diciembre de 1942, la base poblacional para la elección de diputados se elevó a 150 mil o por una fracción que rebasara los 65 mil habitantes. Más tarde, en 1951, dicha base se elevó a 170 mil habitantes, y la mínima fue de 80 mil habitantes.

La cantidad de personas necesaria que fijó la reforma de diciembre de 1960 en el proceso de elección de diputados al Congreso de la Unión fue de 200 mil habitantes y una base mínima de 100 mil. Con motivo de los cons-

tantes incrementos de la población, fue a través de una reforma más, aprobada en 1972, cuando se incrementa a 250 mil habitantes, con una base mínima de 125 mil, el número de habitantes requerido para el nombramiento de un legislador en la cámara baja.

Ahora bien, en lo que se refiere a la figura de diputados de partido, ésta se crea como resultado de una iniciativa del presidente Adolfo López Mateos, en donde se establecía que para que un partido político tuviera derecho a la asignación de cinco diputados, debería alcanzar cuando menos 2.5% de la votación total nacional y por cada medio por ciento adicional obtendría un diputado más sin que pudiera rebasar de un máximo de 20 diputados.

Para 1976 la Cámara de Diputados estaba integrada por un total de 238 legisladores, de los cuales 196 fueron electos por el principio de mayoría relativa y 41 diputados de partido. Con la reforma de este año se redujo el porcentaje mínimo requerido de la votación total para poder acceder a una curul de diputado de partido, pasando de 2.5 a 1.5 por ciento.

Con las reformas a la Constitución y a la normatividad electoral de entonces, para diciembre de 1977 se suprimió la figura de los diputados de partido, estableciéndose un sistema mixto en el que predominaba el principio de mayoría relativa por encima del ya llamado principio de representación proporcional.¹

En esas fechas 400 legisladores integraban

¹ Varias modificaciones de importancia han tenido lugar desde la abrogación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. El nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se publica en agosto de 1990 y a partir de entonces es objeto de diferentes reformas: en enero de 1991, en julio de 1992, en septiembre y diciembre de 1993, en mayo y junio de 1994, en octubre y noviembre de 1996 y la más reciente de enero de 2008.

la Cámara de Diputados, 300 de ellos eran electos mediante el sistema de mayoría relativa y 100 de acuerdo con el de representación proporcional. El territorio nacional se dividió desde entonces en 300 distritos electorales para elegir a un diputado de mayoría relativa por cada distrito, siendo electos 100 diputados más mediante un sistema de listas regionales, que serían votadas en circunscripciones plurinominales.

Algunos años más tarde, en 1986, se aprueban nuevas reformas a la Constitución con el objeto de incrementar la cantidad de integrantes de la Cámara de Diputados electos por la vía de representación proporcional a través del sistema de listas regionales, votándose en circunscripciones plurinominales para sumar, a partir de entonces, un total de 500 diputados.

Propuestas legislativas en la materia

Las propuestas que versan sobre la conveniencia de modificar el número de integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión han sido presentadas de manera recurrente en diversos periodos.

En el lapso que media entre el inicio de la LVII Legislatura —en septiembre de 1997— y hasta la actual, se han presentado ante la Cámara de Diputados más de 20 iniciativas sobre el particular. Algunas de ellas planteando la desaparición de la figura de los diputados de representación proporcional, otras proponiendo la reducción en el número de éstos, unas más considerando la conveniencia de reducir la cantidad de legisladores electos por ambos principios, encontrándose frente a estas propuestas, otras que por el contrario plantean incrementar el número de legisladores, proponiendo por ejemplo la creación de dos circunscripciones electorales especiales, una para indígenas y otra para mexicanos en el

exterior. Los datos numéricos acerca de la situación anotada, se muestran en la Gráfica 1.

De manera reiterada se han interpuesto iniciativas encaminadas a abordar la necesidad de modificar el número de integrantes de la Cámara de Diputados. Del total de propuestas presentadas entre septiembre de 1997 y octubre de 2007 —fecha de presentación de la más reciente iniciativa sobre el tema—, dos de tales iniciativas se han promovido en la LVII Legislatura, siete en la LVIII, otras siete en la LIX y las restantes en la actual.

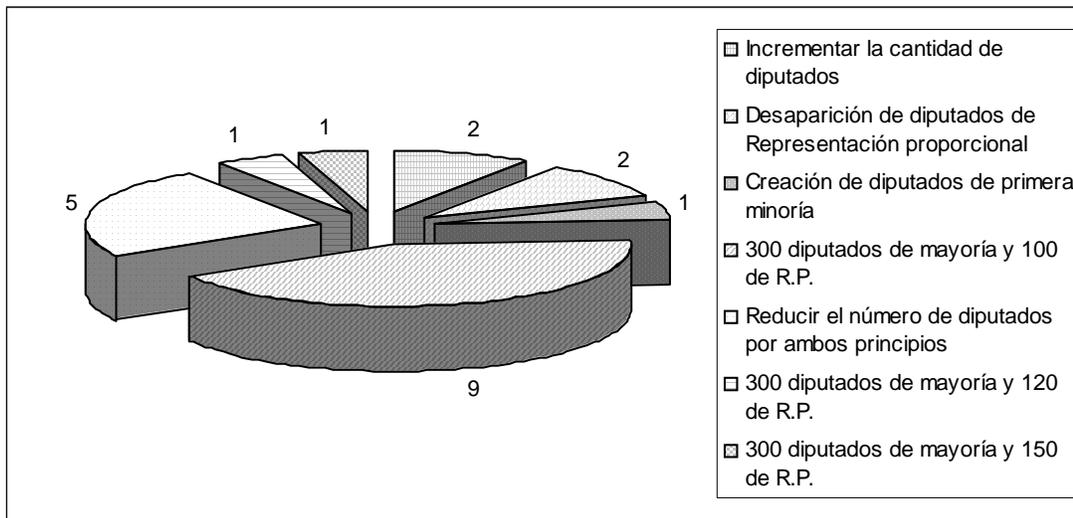
Respecto al origen de las propuestas, han predominando las iniciativas planteadas por legisladores del PRI con 10 propuestas en total, siguiéndole cinco presentadas por integrantes de la bancada panista, tres de los diputados del PRD, dos iniciativas emanadas de los legisladores del PVEM y una más del desaparecido Partido Alianza Social.

Una de las argumentaciones más divulgada en los medios de comunicación al respecto, versa sobre el tema financiero y acerca de los ahorros monetarios que llevaría implícita una reforma legislativa.

Sobre el particular y según la visión contenida en la exposición de motivos de la iniciativa presentada en abril de 2003 por el diputado Juan Ramón Soto Reséndiz, del grupo parlamentario del PAN, para ese ejercicio fiscal cada diputado federal representaba, según el legislador anotado, una erogación de 6 551 106 pesos, aseverándose en ese documento que la referida cantidad incluye el salario de los diputados y demás gastos administrativos de infraestructura y de personal.²

² Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sobre la reducción de legisladores del Congreso de la Unión, presentada por el diputado Juan Ramón Soto Reséndiz, del PAN, véase *Gaceta Parlamentaria* de la Cá-

Gráfica 1
Iniciativas sobre número de integrantes de la Cámara de Diputados,
LVII-LX legislaturas



Fuente: Elaboración propia con datos contenidos en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Es de tener presente que las cifras anotadas ameritarían una revisión y un dictamen financiero que permita aseverar de forma tajante si una eventual disminución del número de legisladores llevaría implícita una disminución proporcional del presupuesto de la Cámara de Diputados. Independiente de ello y frente a un tentativo debate al respecto, el tema debe ser manejado con cautela en la medida en que la racionalidad financiera y la disciplina presupuestaria son temas muy sensibles ante la opinión pública, pero igualmente lo es la percepción que se tiene dentro de los partidos políticos del concepto de *pluralidad* y de los márgenes de gobernabilidad que se derivan de los espacios legislativos emanados de los diputados electos bajo el principio de representación proporcional.

 mara de Diputados del Congreso de la Unión del 11 de abril de 2003.

Opinión pública y tamaño del Congreso

Constantemente el tema de la integración del Congreso respecto al número de integrantes que conforman ambas cámaras es examinado por medio de los diferentes instrumentos de medición socioscópica, empleados para identificar la percepción de la ciudadanía sobre el tema.

El particular ha sido abordado en diferentes momentos por las empresas dedicadas al examen de la opinión pública. Entre abril de 2005 y diciembre de 2007, se han efectuado al menos cuatro encuestas nacionales sobre el tema.

De acuerdo con los resultados generados por el ejercicio muestral efectuado por la empresa Ipsos-Bimsa, 68% de la población encuestada en abril de 2005 era de la opinión de que debía reducirse el número de diputados federa-

les y esa opinión era compartida en porcentajes similares por ciudadanos con orientación partidista diferenciada.³

En un ejercicio de consulta posterior efectuado por la empresa Consulta Mitofsky —que consideraba al total de integrantes del Congreso de la Unión, no solamente a los diputados—, se concluía que 58.9% de las personas encuestadas en diciembre de 2006 pensaba que debía disminuir el número de integrantes del Congreso, frente a 25.5% que sentía que el número de legisladores era suficiente, 6.2% que pensaba que debía de aumentar y 9.4% que no expresó posición al respecto.⁴

En ese ejercicio consultivo, los ciudadanos entrevistados argumentan cuatro razones principales para sustentar su opinión de reducir el número de congresistas. En primer término 47% alega que es costoso; 19% sustenta que es difícil que los legisladores se pongan de acuerdo cuando son muchos; 15% de los entrevistados hace valer que al ser muchos legisladores “siempre hay algunos muy malos que echan a perder el trabajo”, y por último otro 15% asevera que apoya la disminución de miembros de las cámaras porque su trabajo “no sirve a la ciudadanía”.⁵

Unos meses más tarde, la misma empresa llevó a cabo otro ejercicio de consulta con alcances similares. Dicho ejercicio arrojó resultados muy parecidos a la encuesta anterior levantada por la misma empresa. En este nuevo ejercicio muestral, casi 62% de los encues-

³ Ipsos-Bimsa, *Temas de la agenda legislativa*, reformas a la Cámara de Diputados, encuesta nacional cara a cara levantada del 1 al 15 de abril de 2005, tamaño de la muestra mil entrevistas.

⁴ Consulta Mitofsky, Encuestas: reforma electoral; reforma eléctrica; tamaño del Congreso y otras. Encuesta nacional en vivienda levantada del 9 al 13 de diciembre de 2006, tamaño de la muestra 1 200 personas, p. 10.

⁵ Consulta Mitofsky, “Encuestas: reforma electoral...”, *op. cit.*, pp. 8-9.

tados concluía la necesidad de disminuir el número de legisladores, frente a 5.7% que señalaba lo contrario; 20% expresaba que el número actual era suficiente y 12% no expresó su posición al respecto.⁶

Sobre el mismo tenor, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, solicitó el levantamiento de una encuesta en materia de evaluación y percepción ciudadana sobre la Cámara de Diputados, cuyos resultados confirman que tal percepción es relativamente constante al paso de los meses, puesto que si bien es cierto que varían los porcentajes que consideran excesivo, reducido o adecuado el número de integrantes de la Cámara de Diputados, también es cierto que la tendencia de opinión advertida en los anteriores ejercicios consultivos señalados se mantiene inalterada.⁷

Lo anterior se advierte al examinar los datos que se ilustran en la Gráfica 2.

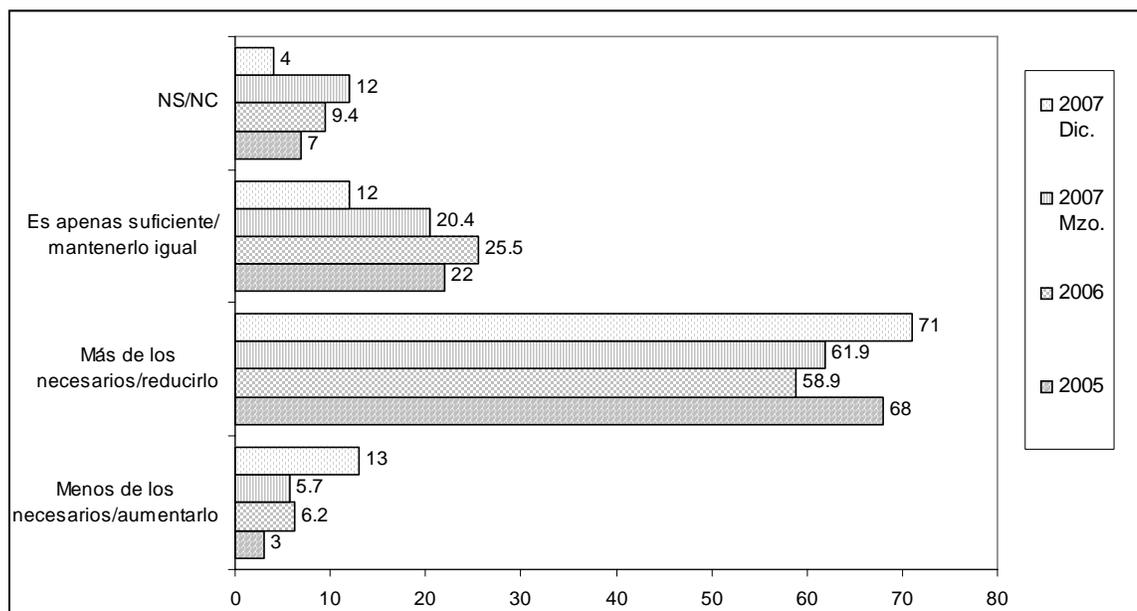
Comentarios finales

Entre las aseveraciones esgrimidas para justificar una reducción del número de diputados se ha señalado, entre otras cosas, que la actual conformación de la Cámara de Diputados no permite una actividad funcional en los trabajos de ésta y que su integración no permite el debate responsable, impidiendo el procesamiento ordenado del trabajo de las comisiones, dificultando la asignación de responsabilidades adecuadas, generando altos costos

⁶ Consulta Mitofsky, Serie Las reformas posibles, La reforma política, encuesta nacional en vivienda levantada del 16 al 19 de marzo de 2007, tamaño de la muestra mil personas, p. 16.

⁷ Sobre el tema consúltese: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, La opinión ciudadana en temas nacionales, *Encuestas CESOP 2007*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2008, p. 184.

Gráfica 2
Opinión pública sobre el número de legisladores, 2005-2007



Fuente: Elaboración propia con datos de encuestas nacionales en vivienda de Ipsos-Bimsa (abril de 2005 y diciembre de 2007) y Consulta Mitofsky (diciembre de 2006 y marzo de 2007).

financieros y entorpeciendo la formación de consensos para la definición de prioridades legislativas.

Independiente de los escenarios legislativos en que propuestas de esta naturaleza se inscriben, el análisis político-legislativo que se haga frente a la eventual aprobación de medidas de esta naturaleza debe enfocarse esencial-

mente a reflexionar si este tipo de propuestas serían oportunas para el momento que vive el país, además de meditar acerca de que si una reducción del número de diputados permitiría mejorar de manera significativa el sistema parlamentario mexicano de nuestros días, o que por el contrario una reforma en ese sentido generaría un escenario de mayor rispidez.

¿Cabildeo legislativo o práctica legislativa?

Octavio Ruiz Chávez

Introducción

La presente investigación surge con un planteamiento inicial acerca del trabajo y las prácticas realizadas en los distintos congresos o parlamentos del mundo. El cuestionamiento hecho para la presente es si las prácticas legislativas pueden ser consideradas como un tipo de cabildeo legislativo.

La actividad del cabildeo, realizada por organizaciones e instituciones, es una realidad y una práctica cada vez más constante en nuestro Congreso. Pero a diferencia de otros congresos y parlamentos, en México no se encuentra regulada.

El tema de cabildeo legislativo ha tomado fuerza dentro de la opinión pública. Principalmente, el detonador de este interés son las elecciones del 2000, cuando en realidad se da inicio a una composición de las cámaras, de Diputados y Senadores, más heterogénea. Y como se verá más adelante en esta investigación, la actividad del cabildeo legislativo se realizaba de manera primordial a través del Poder Ejecutivo y sus secretarios de gobierno hacia los miembros del Congreso de la Unión. En la actualidad el Ejecutivo también sigue desempeñando un papel importante en el cabildeo legislativo, pero ahora los legisladores cuentan con mayor poder de cohesión, lo que propicia un resurgimiento del Congreso en la toma de decisiones.

Cabildeo y el marco teórico

Los autores Lerdo de Tejada y Godina, en su libro *El Lobbying en México*,¹ afirman y reconocen las aportaciones que Giovanni Sartori realiza

¹ Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Gomina Herrera, *El Lobbying en México*, Porrúa, México, 2004, pp. 23-24.

en su libro *¿Qué es la democracia?*, a la explicación y surgimiento del cabildeo. Ahí mismo se extrae de Sartori que

[...] el Estado que nosotros conocemos, el Estado como un conjunto complejo y vastísimo de estructuras de mando, de administración y de legislación, sostenido por una variedad de aparatos, es para Occidente una entidad que comienza a transformarse en gigantesca sólo con la Primera Guerra Mundial.²

Asimismo, para tales autores, Sartori agrega un concepto que perfila el necesario desempeño del cabildeo en las tareas que el Estado lleva a cabo:

[...] en la doctrina de la división de los poderes, el gobierno puede gastar sólo cuanto el Parlamento le pasa; y de hecho, el Parlamento era un guardián que tenía buena vista y avaro, porque representa a quien pagaba. Caminó así mientras así fue. Pero con la extensión del sufragio se convirtieron también en electores los que tenían nada o tenían poco, aquellos que no pagaban. Y así, el representante que frena el gasto porque representa a los contribuyentes, se sustituye poco a poco con el representante acelerador del gasto, porque representa a los beneficiarios. Al final, queda la fórmula *no taxation without representation*.³ Con el sufragio universal, aunado a la transformación del Estado mínimo (al que sólo se pedía orden y leyes) en el Estado hace-todo, al que se pide que remedie todo, los parlamentarios llegan a ser también los más gastadores de los gobiernos.⁴

² *Ibid.*, pp. 23-24.

³ El significado de “*no taxation without representation*”, es que sin representación no hay impuestos. Lo que de cierta medida le otorgaba un poder particular al legislador al momento de asignar los recursos provenientes de los impuestos, particularmente.

⁴ Lerdo de Tejada y Gomina Herrera, *El Lobbying en...*, *op. cit.*, pp. 23-24.

Y en este mismo sentido, Max Weber, en su texto de *Economía y sociedad*, establece que el Estado es particularmente útil para vincular la negociación desde afuera con los poderes públicos; es decir, el *Lobbying* (cabildeo) como una opción para moderar la relación Estado-sociedad civil: “el Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un medio específico que, lo mismo que a toda asociación política, le es propio, a saber: el de la coacción física”.⁵

De manera generalizada, una definición más moderna y transformadora del concepto de *cabildeo legislativo* es toda aquella acción o actividad que involucra procesos a manera de influir en la toma de decisión de una política pública, así como influir en los tres niveles de gobierno, a fin de defender un interés que está siendo afectado o pudiera ser afectado.

La práctica del Lobbying [cabildeo] proporciona un espacio para la solución de los conflictos entre distintos puntos de vista, proporcionan información, análisis y opiniones a los legisladores y los altos mandos del gobierno, para que se puedan dar decisiones informadas y balanceadas, y crea el sistema del “checks and balances” —pesos y contrapesos— que permiten una competencia entre los grupos de interés, no dejándolos a ninguno de esos grupos permanecer mucho tiempo en el poder, los lobbyistas también pueden ayudar a que el proceso legislativo funcione más eficazmente, ya que provee a los “hacedores de leyes” de datos y referencias precisas de los efectos de una ley.⁶

⁵ *Ibid.*, pp. 23-24.

⁶ Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo, *Cabildeo; marco teórico conceptual, estudio y análisis de derecho comparado en diversos países del mundo*, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, 2006, p. 14.

Como ya se ha hecho mención, el cabildeo representa una importante y seria actividad en la toma de decisiones, por lo que las personas encargadas de realizar dicha actividad deberán ser profesionales en el tema. Para Galaviz existen cuatro tipos de profesionales del cabildeo, y éstos se clasifican en:

1. Los dirigentes de asociaciones empresariales que se pueden dedicar a influir en las decisiones gubernamentales.
2. Los abogados cuyo trabajo no es principalmente el cabildeo, sino la práctica legal. Para ellos, el cabildeo por un proyecto de ley sólo representa otro caso legal.
3. Los profesionales del cabildeo, que ofrecen su experiencia y conocimientos en determinada área de políticas públicas.
4. Los funcionarios del Poder Ejecutivo que buscan influir en el proceso legislativo.⁷

Como bien categoriza el autor Galaviz, los funcionarios del Poder Ejecutivo son aquellos profesionales que buscan de cierta manera influir en el proceso legislativo, pero asimismo es importante precisar que no son los únicos que buscan hacer lo dicho. Hoy en día, y debido a la composición política en el Congreso de la Unión, el Poder Legislativo, que representa un poder constituyente, es sin duda otro actor de suma importancia en el trabajo y cabildeo legislativo. Los legisladores comúnmente monitorean y supervisan el trabajo de los otros grupos parlamentarios, comisiones ordinarias y especiales, inclusive llegan a influir en las decisiones de los congresos estatales, entre otras muchas.

⁷ Efrén Elías Galaviz, *El cabildeo legislativo y su regulación*, UNAM, México, 2006, p. 45.

Cabildeo legislativo e incentivos de supervisión

De acuerdo con muchos estudios realizados sobre la supervisión legislativa (cabildeo legislativo), ésta se encuentra sustentada en uno de dos temas generales. El primero enfatiza la ausencia de incentivos positivos hacia los legisladores para participar en actividades de supervisión. El otro se enfoca hacia los impedimentos políticos para supervisar esfuerzos en los raros casos de intereses legislativos en las decisiones de la administración pública. La conclusión general establece que esa supervisión es intermitente y selectiva, asimismo que esa efectiva supervisión legislativa de las actividades de la administración no puede ser alcanzada dentro del sistema actual.⁸

La expansión del papel del legislador en la toma de decisiones en el Congreso es vista como una función de ideología, opinión y de una mayor fuerza estructural. Por ejemplo, algunos observadores establecen que se debe a una respuesta del crecimiento de la opinión pública concerniente en temas como el gasto y la mala administración de los recursos públicos. Algunos autores afirman que la expansión en las actividades de supervisión en el Congreso se debe en parte al “resurgimiento” del Congreso en respuesta a los excesos del Ejecutivo federal que se han presentado y pudieran presentarse. Sin embargo, otros autores atribuyen dicha expansión al incremento en la escasez de recursos, lo que ha propiciado una preocupación legislativa por una política de evaluación. Para Ethridge la supervisión legislativa se debe al cambio de patrones de influencia entre agencias e intereses organizacionales, lo que representa que los legisladores

⁸ Marcus E. Ethridge, “A Political-Institutional Interpretation of Legislative Oversight Mechanisms & Behavior”, Jstor- <http://www.jstor.org/stable/3234511>, pp. 340-359.

muestran un cambio sustancial, haciendo una ganancia en la supervisión, en donde no existía anteriormente.

En encuestas realizadas y publicadas recientemente por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) en materia de percepción y evaluación sobre la Cámara de Diputados, se observa cómo la opinión pública en México alienta, en la mayoría de los casos, el crecimiento de sus legisladores hacia una mayor supervisión. Lo anterior fortalece la teoría del cambio de patrones de comportamiento de los legisladores y el resurgimiento del Congreso en materia de supervisión legislativa y toma de decisiones.

En la Gráfica 1 se puede observar cómo la opinión pública indica que los diputados deben consultar con sus representados el sentido de su voto en un 86%. Y, en contraparte, tan sólo un 10% afirma que los diputados no debieran consultarle el sentido de su voto. De lo anterior se podría desprender que es la misma ciudadanía la que indirectamente les otorga mayor poder a los legisladores y los induce a ejercer presión dentro del grupo de presión para poder influir en la toma de decisiones.

Al momento de preguntarle a la opinión pública acerca de qué intereses deberían ser más importantes para un diputado a la hora de votar una ley, en los resultados mostrados en la Gráfica 2 se observa claramente que el 89% opina que los diputados deben representar los intereses de los habitantes de su distrito, mientras que el 8% opina que deben representar los intereses de los partidos políticos a los que pertenecen. Lo anterior se presenta quizá, debido en parte al poco conocimiento sobre el trabajo legislativo y la complejidad del mismo. La opinión pública en todo momento tiene un papel importante en la toma de decisiones del legislador, acrecentando asimismo los incentivos de los legisladores para ejercer presión en alguna de las etapas del ca-

bildeo o trabajo legislativo. De igual manera, el incentivo para los legisladores de fortalecer el contacto con su distrito es cada día mayor.⁹

Por otro lado, así como la opinión pública desempeña un papel principal en la toma de decisiones de los legisladores, los cabilderos públicos y privados tienen una habilidad para influir en la toma de decisiones y alterar los cálculos de los legisladores en relación con el costo-beneficio político de la actividad de supervisión.¹⁰

La influencia de los grupos de interés en los modelos económicos recae en dos categorías.¹¹ En la primera categoría los grupos de interés¹² ofrecen contribuciones a campañas u otros recursos políticamente valiosos en intercambio por servicios o favores legislativos. Muchos de los modelos realizados en relación con este tema estudian cómo un grupo coloca sus recursos entre varios miembros de una legislatura para asegurar el apoyo necesario. En la segunda categoría se estudia el fragmento en

⁹ Para mayor información sobre incentivos de los legisladores a fortalecer el contacto con sus distritos y el fenómeno de *pork barrel*, se recomienda consultar el artículo de Gustavo Meixueiro y Octavio Ruiz, “Reelección consecutiva de los legisladores federales”, *Revista Socioscopia*, núm. 14, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, diciembre de 2007.

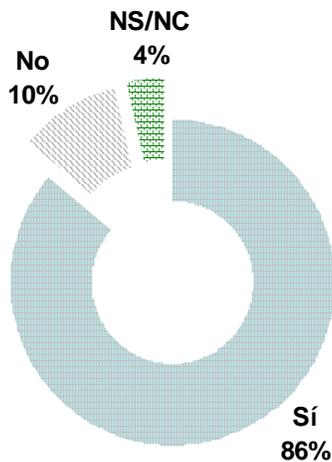
¹⁰ Ethridge, “A Political-Institutional...”, *op. cit.*, pp. 340-359.

¹¹ Morten Bennesen y Sven E. Feldmann, “Lobbying Legislatures”, Jstor- <http://www.jstor.org/stable/3078541>, pp. 919-946.

¹² “Un grupo de interés se puede describir como un grupo o asociación que trata de influir en las políticas públicas en la dirección que les conviene, sin asumir la responsabilidad directa del gobierno. Si bien, cuando los grupos de interés actúan no sólo para influir en políticas públicas, sino a nivel político directamente, algunos académicos los llaman ‘grupos de presión’, esto es solamente una distinción semántica, porque aun en ese caso su interés en la política de partidos es un medio para influir en las decisiones públicas que los representantes populares toman”. Elías Galaviz, *El cabildeo legislativo...*, *op. cit.*, p. 28.

Gráfica 1

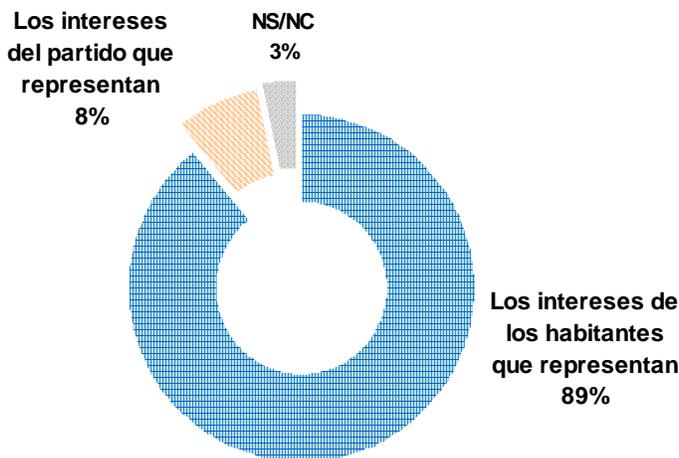
En su opinión, ¿los diputados deben consultar o no deben consultar con los ciudadanos el sentido de su voto? (%)



Fuente: CESOP 2007, “La opinión ciudadana en temas nacionales”.

Gráfica 2

A la hora de votar una ley, ¿qué debe ser más importante para un diputado: los intereses de las personas que representa o los intereses del partido que representa? (%)



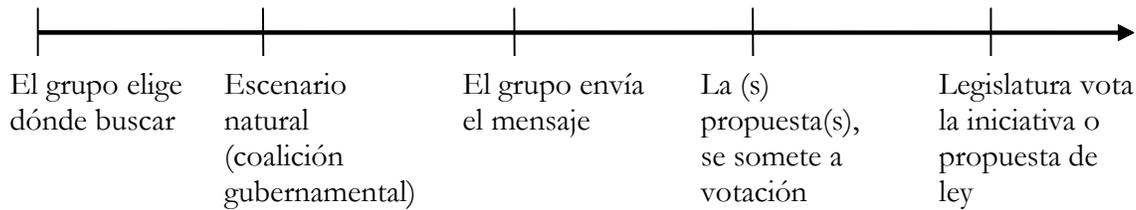
Fuente: CESOP 2007, “La opinión ciudadana en temas nacionales”.

el cual los grupos de interés pueden afectar los resultados de las políticas, debido a que se proporciona información relevante al hacedor de las leyes. Los grupos de interés tienen un incentivo para ofrecer información si y sólo si ellos pueden influir en el resultado a su favor.

Por otro lado, las teorías informativas de cabildeo se enfocan notoriamente en un solo tomador de decisión y no se dirigen al hecho que las decisiones de una legislatura son tomadas por compromiso o vía la regla de mayoría.

En la Figura 1 se muestra la línea del tiempo del cabildeo o trabajo legislativo donde primeramente el grupo de interés decide iniciar una búsqueda de información para una mejor evaluación del bien o servicio público en los estados o municipios y de igual forma, a manera de estrategia, proveer esta información a los legisladores. Los autores asumen que la decisión de cabildeo a la búsqueda en los estados o municipios es una decisión de largo plazo y que el grupo de cabilderos son neutrales al riesgo en la provisión del bien o servicio público. En esta primera etapa de búsqueda el grupo de cabilderos puede establecer un nivel de utilidad en relación con el costo de búsqueda de la información. De igual forma, en esta primera etapa de búsqueda, el grupo de interés recibe algún tipo de señales. Después de esbozar o concretar una propuesta o iniciativa, el grupo de interés envía uno o varios mensajes a la legislatura; en otras palabras, lo anterior quiere decir que el grupo puede transmitir la información que encontró o pretender que no encontró nada, pero no puede mentir acerca de información moldeada. Para Bennedsen y Feldmann una asunción principal que simplifica su modelo acerca de la “información dura” puede ser interpretada como la necesidad del grupo de cabilderos para mantener la reputación de credibilidad de ser efectiva en el largo plazo. Como ejemplo prác-

Figura 1
Línea del tiempo



Fuente: Bennedsen y Feldmann, "Lobbying Legislatures", p. 925.

tico, un grupo de interés puede comisionar un estudio independiente acerca del impacto de cierta política en varios estados, mientras que la credibilidad del estudio recae sobre la reputación de la institución de investigación y previene en cuanto a la manipulación de los resultados de la investigación; el grupo de cabilderos puede escoger entre publicar los resultados o parte de ellos, sólo cuando éstos apoyen sus intereses.

Después de que el o los mensajes han sido enviados, el encargado de hacer la propuesta realiza una iniciativa o propuesta y la somete a votación. Luego de dicha propuesta, la legislatura emite su voto, posiblemente con el voto de confianza adjunto o por una simple regla de mayoría.

En los cuadros 1 y 2 se observa un índice denominado de *cohesión partidaria* y el promedio de disidentes en ambas cámaras del Congreso. Para el caso de la cohesión partidaria, éste mide el grado de consenso de los legisladores por fracción o grupo parlamentario, en relación con una iniciativa o propuesta en común. Este índice representa una gran herramienta para los cabilderos legislativos al momento de realizar la búsqueda de información, una posible coalición y emitir los mensajes correspondientes para tratar de persuadir o influir en la toma de decisión. Asimismo, el resultado de la medición de este índice nos

dice cómo ha sido el trabajo del o los encargados del cabildeo dentro de cada grupo parlamentario, o el trabajo legislativo que es realizado en su mayoría por sus coordinadores y vicecoordinadores de bancada y por la propia Junta de Coordinación Política.

De acuerdo con los resultados más recientes obtenidos por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en su proyecto de investigación legislativa denominado Monitor Legislativo, se observa en el Cuadro 1, para el caso de la Cámara de Diputados, que de los tres partidos más representativos (Partido Acción Nacional, PAN; Partido Revolucionario Institucional, PRI y Partido de la Revolución Democrática, PRD), el PAN posee el índice de cohesión partidaria más elevado con 0.98, seguido del PRI con 0.96 y posteriormente con 0.92 el PRD.

Para el caso de la Cámara de Senadores, en el Cuadro 2 se observa que de igual forma como sucede en la Cámara de Diputados, la cohesión partidaria se presenta en el mismo sentido dentro de los tres partidos más representativos. El partido con mayor índice de cohesión es el PAN, con 0.99, seguido por el PRI con 0.98 y con 0.91 el PRD.

En el caso del promedio de disidentes para ambas cámaras, el partido que siempre obtuvo un número elevado de disidentes en relación con los otros partidos fue el PRD.

Cuadro 1
Disciplina de partido, LX Legislatura.
Cámara de Diputados

<i>Partido</i>	<i>Cohesión partidaria¹</i>	<i>Promedio disidentes²</i>
Alternativa	0.88	0.20
Convergencia	0.94	0.35
Nueva Alianza	0.98	0.07
PAN	0.98	1.84
PRD	0.92	3.65
PRI	0.96	1.35
PT	0.96	0.13
PVEM	0.99	0.07

Cuadro 2
Disciplina de partido, LX Legislatura.
Cámara de Senadores

<i>Partido</i>	<i>Cohesión partidaria¹</i>	<i>Promedio disidentes²</i>
Convergencia	0.97	0.05
Nueva Alianza	1.00	0.00
PAN	0.99	0.18
PRD	0.91	0.78
PRI	0.98	0.24
PT	0.93	0.11
PVEM	0.97	0.06

¹ La cohesión o disciplina de partido se calcula utilizando el Índice de Rice Corregido (IRC). “La medida comúnmente empleada para la medición de la disciplina de partido es el Índice de Rice. A pesar de su antigüedad, el índice es un buen instrumento para determinar la cohesión gracias a la simplicidad de su construcción matemática”. Monitor Legislativo (7 de mayo de 2008).

² El promedio de disidentes estima el número de legisladores que no vota junto con la posición de su partido.

Fuente: Monitor Legislativo. http://www.monitorlegislativo.org/indicadores.php?tab=1#disc_partido (fecha de consulta: 7 de mayo de 2008).

Conclusiones

Es importante señalar que un grupo de interés que cabildea a una institución o grupo mayoritario deberá tener en cuenta el efecto de su información en la composición de la mayoría que apoya una iniciativa o propuesta.

Algunos de los resultados sobresalientes de los estudios realizados por varios de los autores presentados en esta investigación consisten en que el incentivo de los grupos de interés para realizar cabildeo o trabajo legislativo depende de la estructura de la legislatura sobre la cual el grupo opera. Asimismo, los estudios demuestran que en los congresos los líderes realizan coaliciones legislativas de acuerdo con las preferencias de los legisladores sobre cada tema de la política.

Los grupos de interés se han convertido en un elemento importantísimo en los mecanismos de la toma de decisiones públicas. Y lo anterior no ha sido *per se*, se debe en gran medida a la capacidad de estos grupos para encausar información a los hacedores de políticas públicas, administradores públicos, etcétera. Por lo que el intercambio de información entre los grupos de interés y los funcionarios se limita en gran parte en aquellas áreas donde los grupos poseen numerosa e importante información. Se debe tener en consideración que la influencia del grupo en la toma de decisiones debe estar en función no sólo de la cantidad de información que puedan aportar, sino también de la calidad de la misma.

En México el cabildeo no se encuentra regulado como en otros congresos y parlamentos del mundo, por lo que es más complicado definir y afirmar con certeza que el cabildeo legislativo es lo mismo que hacer política, trabajo y práctica legislativa. Sin embargo, de acuerdo con la presente investigación, se puede inferir que el cabildeo legislativo es una forma y he-

herramienta de hacer política y trabajo legislativo en el Congreso mexicano.

Además del poder que la Constitución les confiere, hoy en día la propia ciudadanía de igual forma les otorga de manera indirecta a los legisladores poder e incentivos de supervisión para buscar influir en la decisión de aprobar o rechazar alguna propuesta o iniciativa de ley. Sin embargo, debido a la situación política que vive actualmente el país, esta presión por parte de la opinión pública hacia los legisladores contrasta con los resultados del índice de la cohesión partidaria en los tres partidos más representativos en el Congreso, para lo cual en caso de México los grupos de inte-

res deberán identificar al tomador de decisión que impulsará la votación vía la regla de mayoría.

En la actual LX Legislatura, después de un largo proceso de validación de la elección del 2 de julio de 2006 y la composición política que se presenta en las cámaras de Senadores y Diputados, así como la contundente negación de una gran fuerza política por no reconocer al Poder Ejecutivo federal ni al partido del cual él emana, ha originado que las prácticas legislativas y el cabildeo legislativo de los grupos de interés hagan mayor uso de este tipo de herramientas.

La opinión pública sobre el gobierno dividido

Salvador Moreno Pérez

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo analizar la opinión pública en México sobre el gobierno dividido, entendido como aquél donde el partido que llevó al presidente a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con al menos 50% más uno de los escaños de la Asamblea Legislativa (o en una de las 2 cámaras, si se trata de un sistema bicameral) por ello para alcanzar acuerdos es necesario establecer alianzas.¹

En primer lugar, se describen algunas de las características generales del sistema político mexicano, posteriormente se revisa el proceso de cambio de un sistema político dominado por un partido hegemónico a un sistema de gobierno dividido, por último, se describe la opinión ciudadana en relación con la pluralidad del Poder Legislativo con base en los resultados de algunas encuestas de opinión, en particular, las Encuestas del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) del año 2007.²

El sistema político mexicano

Después de la revolución mexicana lo que caracterizó al régimen político mexicano, según Alonso Lujambio, fue su carácter no democrático.

¹ Alonso Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.

² *Percepciones y evaluación sobre la Cámara de Diputados*, encuesta encargada a la empresa Ipsos-Bimsa que consistió en un levantamiento en vivienda realizado del 14 al 18 de diciembre de 2007, a través de 1 200 entrevistas a ciudadanos de 18

co y el enorme poder del presidente basado en un régimen presidencial “puro”, con prerrogativas acotadas para el poder ejecutivo.³

Nuestro sistema presidencial es monocéfalo, esto significa que en el presidente se funden los papeles de jefe de Estado y jefe de gobierno, y se rige por el principio de separación de poderes. En él la elección del presidente y la del Congreso se hacen mediante el voto popular, de ahí que sean recíprocamente independientes, por tanto es un sistema de legitimidad democrática dual.⁴

El presidente es elegido para un periodo de seis años, sin posibilidad de reelección y éste puede nombrar y remover libremente a sus miembros de gabinete, aunque el Senado ratifica algunos nombramientos como el del procurador general de la república, los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.⁵

El presidente también puede iniciar leyes o bien vetar proyectos de ley emitidos por el Congreso; sin embargo, los poderes del presidente mexicano son limitados constitucionalmente y el enorme poder presidencial que llegó a tener, se explica por lo que en un inicio Jorge Carpizo definió como “facultades metaconstitucionales”, destacan aquéllas que otorgaban de facto al presidente de la república la jefatura principal del partido en el gobierno; la atribución para designar a su sucesor en la

presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los estados; y el control político de los poderes públicos, a través de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal. Tales facultades metaconstitucionales le permitieron al presidente en turno controlar no sólo al gobierno y a la administración pública y paraestatal, sino también a los poderes Legislativo y Judicial y a los gobiernos estatales.⁶

Años más tarde, Jeffrey Weldon se refirió a ellas como “poderes metaconstitucionales”, que se deben a arreglos institucionales y a consensos de la elite política, cuya combinación llevó a una delegación de poderes del partido oficial hacia el presidente.⁷

Los poderes metaconstitucionales fueron los factores determinantes en la existencia de un hiperpresidencialismo que tenía como premisa el régimen presidencial con un gobierno unificado “no dividido”, con mayorías parlamentarias en ambas cámaras, una disciplina parlamentaria en el partido mayoritario y el líder del partido hegemónico era a su vez titular del Poder Ejecutivo.

Durante más de 60 años los poderes metaconstitucionales caracterizaron el sistema presidencial mexicano, lo que algunos autores consideran como una deformación del sistema presidencial que en la literatura especializada se ha denominado “presidencialismo” y que se caracterizó por ser un sistema de partido hegemónico, donde las reglas se subvierten y la separación rígida de poderes deviene con confusión de los mismos, con un debilitamiento y sometimiento del Congreso por par-

años y más, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error aproximado de +/- 3.2%.

³ Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad...”, *op. cit.*, p. 256.

⁴ David Pantoja Morán, “Una ojeada comparativa a los sistemas parlamentario y presidencial de gobierno”, *Este País*, núm. 2003, febrero de 2008, México, p. 14.

⁵ Cámara de Diputados, “Artículo 76 y 89”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2008.

⁶ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978 (18a ed., 2004).

⁷ Jeffrey Weldon, “The logic of presidencialismo in Mexico”, en: Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Reino Unido, 1997, pp. 225-228, en: <http://books.google.com.mx>

te del presidente al contar con una mayoría absoluta en ambas cámaras.⁸

El “presidencialismo” sufre un cambio significativo a partir de 1997, como resultado de las elecciones intermedias para el Congreso de la Unión, donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y se ve obligado a construir coaliciones parlamentarias con otros partidos para poder gobernar. A partir de ese momento, se da un proceso de aprendizaje democrático para el cual, según Alonso Lujambio, los actores políticos no estaban preparados.⁹

El carácter gradual es lo que distingue la transición democrática en México, para ilustrarlo basta un dato, en 1985, no más de 3% de la población era gobernada por partidos diferentes al PRI; en el año 2006 ese porcentaje representó 60% de la población.¹⁰

La opinión pública sobre el gobierno dividido

La opinión pública sobre el gobierno dividido ha experimentado cambios importantes a lo largo del tiempo. En 1997, año de la transición hacia el gobierno dividido, 67 de cada 100 personas consideraba este hecho como bueno para el país, sólo uno de cada cuatro ciudadanos consideraba que era malo. En el transcurso de 10 años la percepción sobre la división y fragmentación en el Congreso ha ido cambiando, a principios de 2008 las opiniones a favor y en contra prácticamente se han dividido en partes iguales, 45 de cada 100

⁸ Pantoja, “Una ojeada comparativa...”, *op. cit.*, p. 16.

⁹ Lujambio, “Adiós a la excepcionalidad...”, *op. cit.*, p. 253.

¹⁰ Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, México, 2007.

opinan que es bueno para el país la división en el Congreso y 48% opina en sentido contrario (Gráfica 1).

En 1997 el hecho de que el partido del presidente perdiera la mayoría absoluta en una de las cámaras legislativas se entendía como un mecanismo democratizador que acotaría el presidencialismo.

Durante el periodo considerado se observa un cambio en la percepción de la opinión pública sobre el gobierno dividido. Entre 2004 y 2005, la percepción de que la división es mala para el país es mayoritaria, mientras que para 2006 y 2007, predomina la percepción de que la pluralidad en el Congreso es buena para el país. Los medios de comunicación influyen en la opinión ciudadana sobre pluralidad en el Congreso ya que existe la percepción de que los gobiernos divididos provocan parálisis legislativa y de ser un obstáculo para la aprobación de reformas estructurales.¹¹

En el año 2007, prácticamente dos de cada tres ciudadanos consideraba que la división en las cámaras del Congreso mexicano fomentaba el conflicto, sólo 16% de la población considera que ese hecho fomenta la cooperación (Gráfica 2).

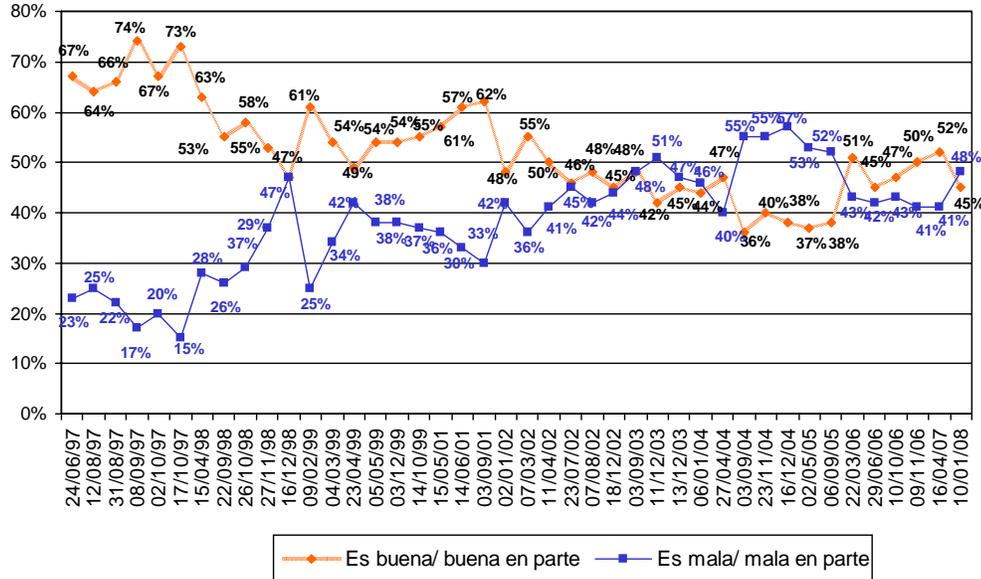
A pesar de que la mayor parte de los ciudadanos considera que la no existencia de mayorías en las cámaras fomenta el conflicto, la mayoría prefiere que en el futuro no haya mayorías en la Cámara de Diputados (73%), sólo a 1 de cada 5 ciudadanos le gustaría que existiera una mayoría en el Congreso, lo que nos indica que la ciudadanía está de acuerdo con la pluralidad interna de la Cámara de Diputados (Gráfica 3).

La opinión ciudadana sobre el hecho de que el Congreso frene las iniciativas del presidente se encuentra muy dividida, ya que prácti-

¹¹ Enrique Ochoa Reza y Emilio Pineda, “Los gobiernos divididos y sus beneficios”, *Este País*, núm. 194, mayo de 2007, México, p. 41.

Gráfica 1

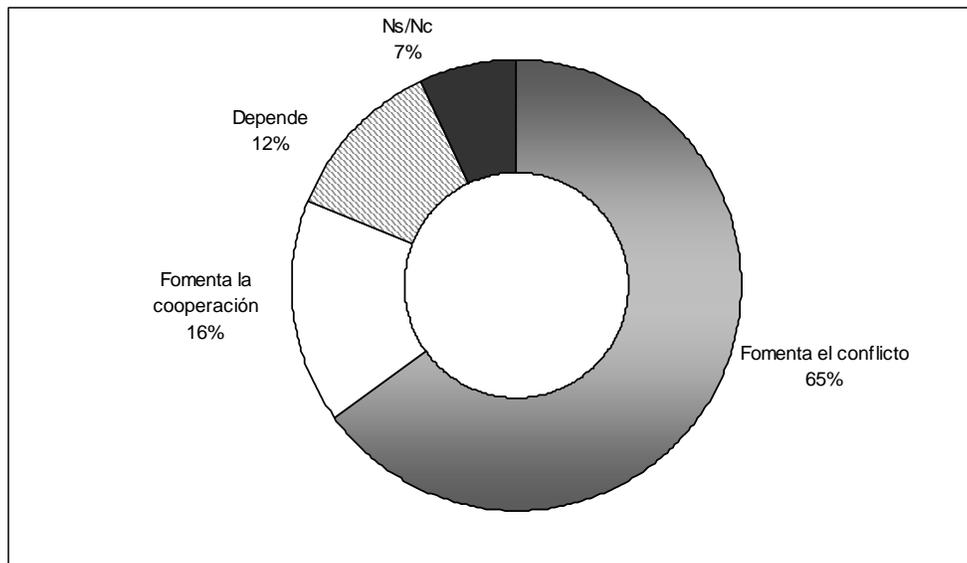
Actualmente tenemos en el país un presidente del PAN y una Cámara de Diputados y Senadores divididas principalmente entre el PAN, el PRI y el PRD. ¿Usted cree que esta situación es buena o mala para el país?



Fuente: BGC, Ulises Beltrán y Asociados, *Acontecer nacional y opinión pública*, enero de 2008.

Gráfica 2

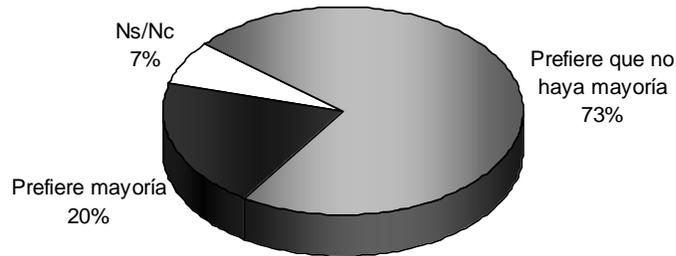
Como usted quizás sabe, en la Cámara de Diputados no existe ningún partido con mayoría. En su opinión, ¿usted cree que esto fomenta la cooperación entre los partidos o fomenta el conflicto entre ellos?



Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, México, 2008.

Gráfica 3

En el futuro, ¿usted preferiría que en la Cámara de Diputados haya un partido con mayoría o prefiere que no haya mayoría? (%)



Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, México, 2008.

camente un tercera parte de la población lo considera como un hecho malo y muy malo, casi la misma proporción se observa con los que consideran que es un hecho bueno o muy bueno. Mientras que 27% de la población consideran que no es ni bueno y malo (Gráfica 4).

Al preguntar a los ciudadanos sobre qué grupo parlamentario les gustaría que tuviera mayoría en la Cámara de Diputados el grupo más grande se inclina por el partido en el gobierno, Partido Acción Nacional (38.1%), 27 de cada 100 preferiría al Partido Revolucionario Institucional y sólo 18.8% le gustaría que el Partido de la Revolución Democrática tuviera la mayoría (Gráfica 5).

Comentarios finales

La transición democrática experimentada en nuestro país a finales del siglo pasado no ha puesto en entredicho la gobernabilidad del sistema político. En ese proceso se ha limitado el poder presidencial, han ganado autonomía las

instituciones electorales, se ha incrementado la competitividad electoral y los partidos políticos han experimentado procesos de democratización interna.

A partir de 1997 el presidente y su partido tienen que construir coaliciones para sancionar reformas constitucionales.¹²

La opinión ciudadana es que el gobierno dividido fomenta el conflicto entre los partidos; sin embargo, los ciudadanos no están de acuerdo en que un sólo partido tenga mayoría en la Cámara de Diputados.

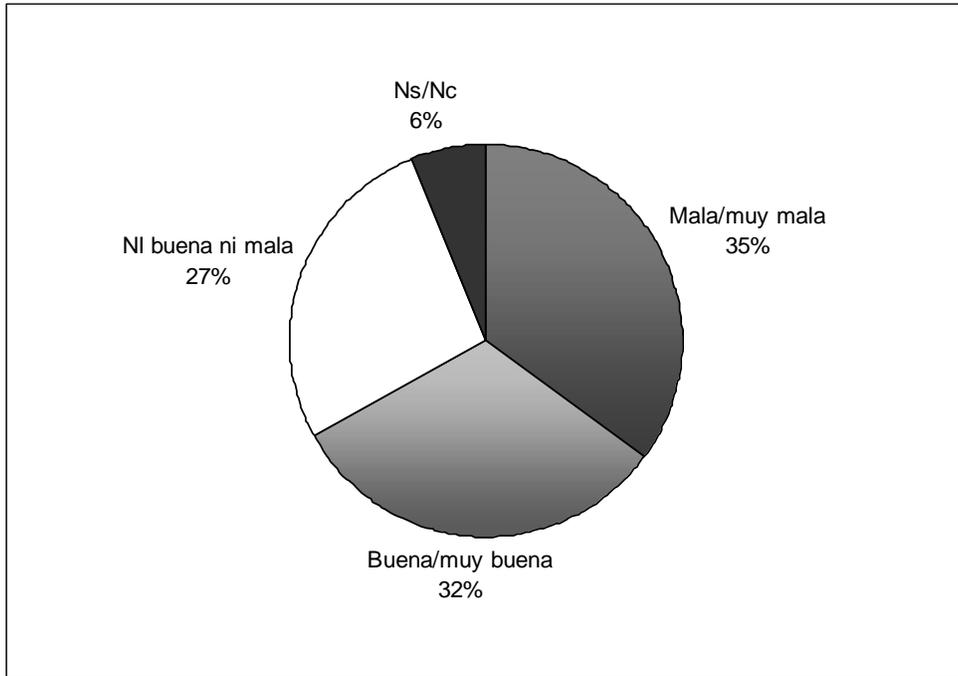
A más de 10 años de un sistema de gobierno dividido en México el saldo ha sido positivo, así lo señala Enrique Ochoa que destaca, como resultados importantes, el ejercicio responsable de las finanzas públicas nacionales, el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización y que se ha favorecido el gasto social en infraestructura.¹³

¹² *Ibid.*, p. 260.

¹³ *Ibid.*, pp. 42-44.

Gráfica 4

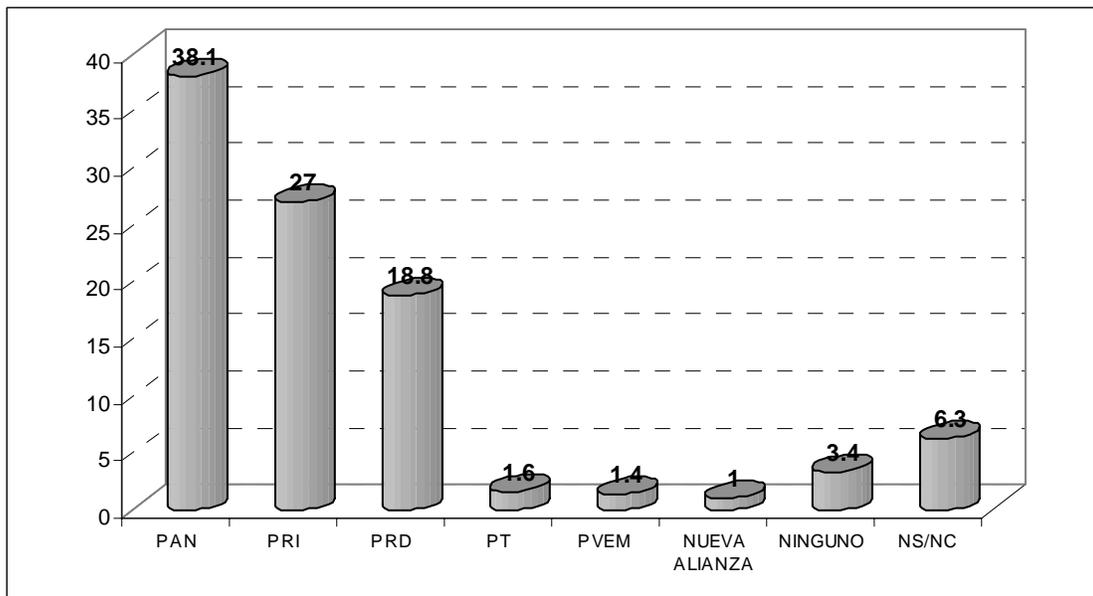
Como consecuencia de la actual composición de la Cámara de Diputados, si se juntan todos los diputados de oposición pueden frenar las propuestas del presidente Felipe Calderón. ¿Usted cree que esta situación es buena o es mala para el país? ¿Muy o algo?



Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, México, 2008.

Gráfica 5

¿Qué partido le gustaría que tuviera la mayoría en la Cámara de Diputados?



Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, México, 2008.

No existe una forma ideal de gobierno para todos los países. Existe, sí, una forma de gobierno que se acomoda mejor a las condiciones de cada país.¹⁴ En ese sentido la transición democrática mexicana genera incertidumbre acerca de la posible evolución del sistema político en el futuro.

¹⁴ Pantoja, “Una ojeada comparativa...”, *op. cit.*, p. 21.

Argumentos para reposicionar al Poder Legislativo

Efrén Arellano Trejo

Este artículo ofrece una serie de argumentos dirigidos a explicar y contrarrestar la mala imagen de los legisladores, a partir de dos hechos centrales: uno, durante la etapa de los gobiernos divididos se ha incrementado el número y eficacia de los actores políticos que inciden en el proceso legislativo; es decir, el Congreso ha otorgado funcionalidad a la nueva pluralidad política del país. Y dos, si bien la población desapruueba y desconfía de los legisladores, tiene un alto aprecio por la institución como parte constitutiva del sistema democrático.

La importancia del Poder Legislativo

En muchos países, tal como ocurre en México, existe una gran distancia entre el escaso aprecio que tienen los ciudadanos por sus legisladores y el papel que han tenido los congresos y parlamentos en los procesos de transición y consolidación de la democracia. Como lo han mostrado diversos estudios de opinión, diputados y senadores son de las figuras políticas con los niveles más bajos de confianza y aprobación entre la ciudadanía.¹ Sin embargo, la bibliografía especializada en el tema coincide en señalar que los congresos han tenido, entre otras, las siguientes aportaciones a los procesos de transición democrática: un papel decisivo en la reforma o creación del orden jurídico posterior a las dictaduras; han sido los foros y espacios para las negociaciones entre las nuevas elites; han canalizado el conflicto y la reproducción del consentimiento democrático; y han revestido de una nueva legitimidad al régimen.²

¹ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, *Tendencias predominantes en estudios de opinión. Confianza y evaluación de las instituciones políticas*, agosto de 2007, con base en diversas encuestas nacionales, en vivienda y telefónicas, México, disponible en: www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: abril de 2008).

² José Ramón Montero, "Parlamento y opinión pública: las percepciones y los

Para el caso del Congreso mexicano, varias de estas aseveraciones son válidas. En la medida en que se diversificaron las preferencias partidistas de los ciudadanos, las cámaras legislativas contribuyeron a articular una nueva correlación de fuerzas, tanto en su interior como en su relación con los otros poderes. En 1999 se aprobó la nueva Ley Orgánica General del Congreso, que sustituyó a la de 1979, con el propósito de adecuar el Poder Legislativo a la nueva pluralidad política que ahora alberga. A partir de 1997 se realizaron diversos esfuerzos para profesionalizar a su personal: se establecieron los Centros de Estudios, la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la disposición de darle a la Cámara un servicio civil parlamentario.³ En el año 2000 inició sus transmisiones el Canal del Congreso, con una ventana permanente de contacto con la sociedad y con el ánimo de darle una mayor transparencia al trabajo legislativo.⁴

niveles de apoyo a las Cortes Generales”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, enero-abril de 1989, pp. 65-97, disponible en: www.cepc.es_rap.pdf (fecha de consulta: octubre de 2007); con base en: Leonardo Morlino, “Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 35, pp. 7-61, 1986; Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter, *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986; Giuseppe Di Palma, “La consolidación democrática: una visión minimalista”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 42, pp. 67-92, 1988; y Geoffrey Pridham, “The party-political context of parliamentary institutionalization in Southern Europe: theoretical and empirical perspectives”, ponencia presentada en la conferencia sobre *Parliaments and democratic consolidation in Southern Europe*, Barcelona, 1987.

³ José Abel Rivera Sánchez, “Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México”, *Política y gobierno*, revista del Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. XI, núm. 2, segundo semestre de 2003, México, p. 282.

⁴ José Antonio Fernández, “El Canal del Congreso

Por lo que se refiere a sus relaciones con los otros poderes, el Congreso mexicano representada, como ningún otro poder instituido, la pluralidad y diversidad del país; es el foro para el debate de las principales transformaciones legales y estructurales del país; el espacio privilegiado para el encuentro y negociación de las principales fuerzas políticas; y, entre otras cosas, la principal caja de resonancia de los temas de interés para el debate público.⁵

Diversos autores han señalado, de manera reiterada, que aún falta una gran transformación del Congreso que le otorgue una mayor eficacia y eficiencia a sus decisiones políticas y que mejore su representatividad política.⁶ Cecilia Mora-Donatto califica a este proceso como un tránsito necesario desde la *legitimidad representativa*, que ya tienen las cámaras legislativas, hacia una *legitimidad funcional*, que entre otras cosas les permita hacer frente de una manera más eficaz a los medios de comunicación y sus efectos sobre la opinión pública.⁷

subió el nivel del diálogo parlamentario. Entrevista con Rogelio Montemayor”, en: Canal 100.com.mx, versión digital de la revista *Telemundo*, agosto de 2006, disponible en: www.canal100.com.mx (fecha de consulta: marzo de 2007).

⁵ Teresa Carbó, “Sobre por qué hacer un estudio de discurso parlamentario en un régimen presidencialista”, en: Esteban Krotz, *El estudio de la cultura política en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1996, pp. 215-252.

⁶ Jean Paul Huber Olea y Contró, “El Congreso mexicano después de la alternancia: apuesta de legitimidad por legitimación”, en: Rosa María Mirón Lince y Luisa Béjar Algazi (coords.), *El congreso mexicano después de la alternancia*, Senado de la República, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, 2003, pp. 159-173.

⁷ Cecilia Mora-Donatto, “La transformación del Congreso mexicano desde la perspectiva de la reforma del Estado”, en: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados, 2006, pp. 87.

El reto de la opinión pública

Pese a la importancia institucional y funcional del Congreso para la democracia mexicana, el predominio de opiniones negativas en torno al trabajo legislativo se explica, en gran medida, por la conjunción de una serie de fenómenos que se pueden agrupar en los siguientes cuatro rubros:

- a) *Factores históricos.* Antes del surgimiento de la pluralidad partidista, en México el Poder Legislativo estaba prácticamente relegado a las decisiones del Ejecutivo. La bibliografía sobre el tema señala que el Congreso ejercía un papel simbólico que daba legitimidad a las decisiones del presidente, que servía como un instrumento para recompensar la lealtad de la clase política y, entre otras cosas, para preparar cuadros políticos.⁸ No era el foro para el debate y la confrontación partidista. En términos de percepciones políticas, esta situación retrasó la pedagogía del debate público en México, en donde se ejerce, entre otros, el aprecio por la tolerancia, el respeto por las minorías y la toma de decisiones a través de la discusión y la negociación.
- b) *Factores culturales.* Como se desprende del inciso anterior, durante décadas la cultura política mexicana estuvo dominada por un doble discurso: el predominio formal de la democracia y la escasa importancia de la misma en la distribución del poder político. Almond y Verba, en un estudio pionero sobre este tema, identificaron un carácter esquizoide en dicha cultura, tanto

⁸ Cfr. Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1965, pp. 32-33; y Peter Smith, *Los laberintos del poder (El reclutamiento de las élites políticas en México)*, El Colegio de México, México, 1981, p. 279.

en sus élites como en sus bases: los ciudadanos sentían cierto orgullo del gobierno, depositaban su fe en las “metas de la Revolución” e incluso creían que el gobierno nacional estaba poniendo en marcha progresivamente esas metas; pero al mismo tiempo los políticos, funcionarios y, sobre todo, la policía eran poco estimados y el soborno, el nepotismo y el clientelismo se convirtieron en recursos frecuentes en la relación con la autoridad.⁹

Esta situación generó, entre otras cosas, un amplio distanciamiento entre políticos y ciudadanos. A la desconfianza tradicional de los gobernados se sumó la desconfianza en la participación ciudadana.¹⁰ Las elecciones eran un rito, no una lucha estratégica entre actores y proyectos políticos. Todo ello impidió profundizar en el establecimiento y funcionamiento de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

Como es sabido, la transformación de la cultura política requiere procesos de larga maduración. En la etapa actual, de acuerdo con los estudios disponibles en la materia, no se han registrado grandes cambios. Como lo expresó Jacqueline Pechard, la mayoría de la población, sigue relacionándose con la política “a partir de la desconfianza en las instituciones, con desapego respecto a las normas legales y aunque tiene mayor acceso a la información —dada la expansión de los medios de

⁹ Alan Knight, “México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana”, *Política y gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, México, p. 10.

¹⁰ Luis Salazar, “Cultura política y democracia en México. Una perspectiva global”, *Revista A*, vol. IX, núms. 23/24, enero-agosto de 1988, p. 176; e Iván Zavala, *Diferencias culturales en América del Norte*, FCPYS-UNAM/ Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

comunicación— sigue manifestando desinterés en la política”.¹¹

El desinterés, la poca y mala información política y la escasa influencia que percibe en sí misma la población sobre los legisladores, son factores que delimitan en gran medida el aprecio que pudieran tener los ciudadanos por el trabajo de los legisladores.

- c) *Debilidades en el debate mediático.* Como lo han sostenido diversos analistas, los medios masivos de comunicación han impuesto sus propias modalidades al debate público contemporáneo. La información personalizada (que proviene de una persona fácilmente identificable por el público), fragmentada, dramatizada y espectacular es preferida por los medios, ya que se adapta mejor a sus formatos de transmisión y las preferencias de sus audiencias.¹²

La información que proviene del Congreso no embona con dichos requerimientos. Se trata de un órgano colegiado, en el cual es difícil que pueda prevalecer una comunicación *personalizada* con el público. Lo *espectacular* o lo *dramático* es el desacuerdo, las protestas y las expresiones de inconformidad, no así el consenso o el análisis ponderado de las disyuntivas que ne-

cesariamente conlleva la adopción de una política pública.

El legislador discute y aprueba el presupuesto público, pero la parte más visible (y televisable) no le corresponde: no inaugura obras ni entrega los beneficios tangibles de los programas sociales. El proceso dilatado que conlleva la elaboración de un diagnóstico sobre la necesidad de una reforma legal, la discusión de una o varias iniciativas y su eventual aprobación no son llamativos para los telespectadores. Peor aún, la ley en sí misma o el respeto a su correcta aplicación son poco valorados por la opinión pública.¹³

- d) *Vulnerabilidad frente a otros poderes.* Uno de los riesgos más identificados que corren las democracias contemporáneas son los llamados *poderes fácticos*, tales como los mercados financieros, los organismos internacionales de crédito y diversos grupos de interés (empresarios y terratenientes), que limitan y coaccionan a las instituciones.¹⁴ En diversas coyunturas, el Congreso mexicano ha sido objeto de diversas campañas provenientes de poderes institucionales y fácticos, cuando alguno de ellos ha sentido afectados sus intereses por las acciones legislativas y de control inherentes a la labor legislativa.

¹¹ Jacqueline Peschard Mariscal, “El perfil de la cultura política predominante”, en: Autores varios, *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, Secretaría de Gobernación y Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 2002, p. 146.

¹² Cfr: Gingras, Anne-Marie, “El impacto de las comunicaciones en las prácticas políticas”, en: Gauthier Gilles, Gosselin André y Mouchon Jean (comps.), *Comunicación y política*; Gedisa, editorial, Colección El Mamífero Parlante, Barcelona, 1998, pp. 34-40; y Jean Mouchon, *Política y medios. Los poderes bajo influencia*, Gedisa editorial, colección El mamífero parlante, España, 1999, p. 16.

Resultados favorables del gobierno dividido

Contrariamente a la versión más difundida por los medios, las últimas tres legislaturas, ca-

¹³ Secretaría de Gobernación, *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas*, febrero de 2003; IFE/ IIS-UNAM, *La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México*, julio de 2003.

¹⁴ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar Altea, Argentina, 2004, pp. 160-167.

racterizadas por la presencia de gobiernos divididos y un mayor protagonismo del Congreso, han permitido incrementar el número de iniciativas presentadas y discutidas, ha dado una mayor presencia a los partidos de oposición, ha disminuido el predominio del Poder Ejecutivo y, entre otras cosas, han hecho más transparente el debate entre los distintos actores políticos. Así lo demuestra, como se verá a continuación, un informe preparado por el Banco Mundial.¹⁵

De acuerdo con este documento, la ocurrencia de las reformas introducidas a la Constitución sí ha disminuido. Con cifras a mayo de 2006, el número de reformas constitucionales, durante los últimos tres sexenios, pasó de 52 y 76 en los sexenios de los presidentes Salinas y Zedillo respectivamente, a 23 en el periodo del presidente Fox. Asimismo, el número de días que llevó aprobar las reformas en el Congreso fue mucho mayor en el gobierno del presidente Vicente Fox (más de 550 días), en comparación con los dos sexenios anteriores (entre 83 y 186 días).¹⁶

El panorama es más complejo y sutil -dice este informe- cuando se observa el proceso legislativo con mayor amplitud. El número de reformas a las leyes federales no se redujo durante la gestión del presidente Vicente Fox. Por el contrario, las iniciativas discutidas en el Congreso pasaron de 250 entre 1991 y 1997 y 600 entre 1997 y 2000, a más de 1 200 entre 2000 y 2003. Como se puede observar en el Cuadro 1, este incremento cuantitativo se debió al mayor activismo desplegado por los partidos políticos como proponentes de iniciativas.

Entre 1991 y 97, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) aún mantenía el

control de la mayoría en ambas cámaras, el Poder Ejecutivo presentó 208 iniciativas, obteniendo la aprobación de 205; es decir, una tasa de éxito de casi 99%. En cambio, los partidos políticos, incluyendo al PRI, presentaron 286 iniciativas y sólo 52 de ellas fueron aprobadas (menos de 20% de éxito). Entre 1997 y 2003, con el gobierno dividido, el número de propuestas del Ejecutivo cayó a 93, aunque aún presentaba una alta tasa de aprobación de 84%. En contraste, el número de iniciativas presentadas por los partidos políticos se disparó a 1 720 durante el mismo periodo, resultando 334 aprobaciones (casi 20%).

En opinión del documento elaborado por el Banco Mundial, estas cifras muestran que la “hiperactividad” de los partidos pudo compensar, con creces, la baja tasa de aprobación de las iniciativas; y también representan un cambio sustantivo en el proceso legislativo: antes el presidente y el partido en el poder sólo presentaba aquellas iniciativas que tenían garantizada su aprobación, “negociando el contenido de ellas antes de su presentación al proceso legislativo formal”.¹⁷ Es decir, las negociaciones eran más cerradas.

Por otra parte, el Cuadro 2 muestra que durante la gestión de los presidentes Vicente Fox y de Ernesto Zedillo, cuyo gobierno se dividió durante la segunda mitad de su sexenio, se registraron un mayor número tanto de reformas a las leyes federales existentes como promulgación de nuevas leyes, que durante la gestión del presidente Carlos Salinas. Este nivel de productividad legislativa -dice el Banco Mundial- “es incongruente con la afirmación de que el gobierno dividido paraliza el diseño de las políticas públicas en México”.¹⁸

Por último, el Cuadro 3 muestra las reformas introducidas a una serie de leyes. En la

¹⁵ Banco Mundial. México, *Gobernabilidad democrática en México. Más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, 2007, pp. 61-86.

¹⁶ *Ibid.*, p. 64.

¹⁷ *Ibid.*, p. 67.

¹⁸ *Ibid.*, p. 68.

Cuadro 1
Iniciativas presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1991-2006

Proponente	Leyes aprobadas/Iniciativas presentadas				
	1991-1994	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006
Poder Ejecutivo	122/124	83/84	28/32	50/61	16/32
PRI	11/30	7/19	15/86	54/306	114/749
PAN	4/26	8/79	31/168	65/265	56/368
PRD	2/32	3/45	30/157	45/294	37/320
Otros	10/31	7/24	43/163	61/281	56/504
Total	149/243	108/251	137/606	275/1 207	279/1 973

Fuente: Tomado de Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México...*, op. cit., p. 67; con base en Sistema Integral de Información y Difusión de la Cámara de Diputados.

Cuadro 2
Reformas a leyes federales por administración presidencial, 1988-2006

	1988-2006	Salinas	Zedillo	Fox
Reformas a leyes federales	792	180	263	349
Nuevas leyes	96	17	38	41

Fuente: Tomado de Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México...*, op. cit., p. 68; con base en: "Sumario de reformas a las leyes federales vigentes", Cámara de Diputados, 1 de junio de 2006.

Cuadro 3
Reformas a una selección de leyes federales, 1988-2006

Leyes con reformas frecuentes				
Sector	Ley	Salinas	Zedillo	Fox
Justicia penal	Código Penal Federal	13	13	13
	Código Federal de Procedimientos Penales	8	9	9
Tributación*	Ley del Impuesto al Valor Agregado	7	8	12
	Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	6	8	7
	Ley del Impuesto sobre la Renta	—	—	11
Salud	Ley General de Salud	1	3	22
	Total	35	41	74
Leyes con reformas limitadas				
Energía	Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	3	—	—
Petróleo	Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo	—	2	2
Pensiones	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	—	4	4
Trabajo	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123	—	1	1
	Ley Federal del Trabajo	—	1	1
	Total	3	8	8

Fuente: Tomado de Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México...*, op. cit., p. 69; con base en "Sumario de reformas a las leyes federales vigentes", Cámara de Diputados, 19 de septiembre de 2006.

parte superior se agruparon aquellas con un mayor número de modificaciones. Se trata de leyes relacionadas con asuntos fiscales y tributarios y de justicia penal. En estos rubros, el desempeño durante los tres periodos es muy similar, excepto en el rubro de salud, ya que durante el periodo del presidente Vicente Fox se observó una gran actividad legislativa.

En la parte baja de este mismo cuadro se agruparon aquellas áreas vinculadas a las llamadas “reformas estructurales” (energía/petróleo, pensiones y laboral). Las cifras muestran dos aspectos relevantes: uno, este conjunto de leyes experimentaron una menor cantidad de reformas que las leyes analizadas en los rubros anteriores; y dos, durante los periodos de Zedillo y Fox ocurrieron una mayor cantidad de reformas.

Nuevamente, y a contracorriente de las versiones de prensa y de los argumentos de campañas utilizadas en contra del Congreso, la existencia de los gobiernos divididos no parece ser la causa fundamental para explicar la falta de avance en las llamadas “reformas estructurales”. Como concluye el Banco Mundial, “los intereses creados que han obstaculizado la reforma desde 2000, parecen haber tenido por lo menos el mismo nivel de influencia que en años anteriores”.¹⁹

Opinión favorable para el pluralismo legislativo

Como se señalaba líneas arriba, las condiciones de competencia política propicias para la construcción de una cultura democrática son muy recientes en México. Como se aprecia en la Gráfica 1, la etapa reciente del país, de intensos cambios en la vida institucional, no ha despertado en la ciudadanía un mayor interés

¹⁹ *Ibid.*, p. 69.

ni ha propiciado un mayor conocimiento sobre los aspectos básicos del funcionamiento del Congreso mexicano.

Pese al escaso conocimiento que existe sobre las actividades del legislativo, la mayoría de la población considera importante el trabajo de los diputados y cree que su presencia es imprescindible para el funcionamiento de la democracia. Así, de acuerdo con una encuesta realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), 60% de los entrevistados considera que la Cámara de Diputados es “muy” o “algo” importante para los ciudadanos.²⁰

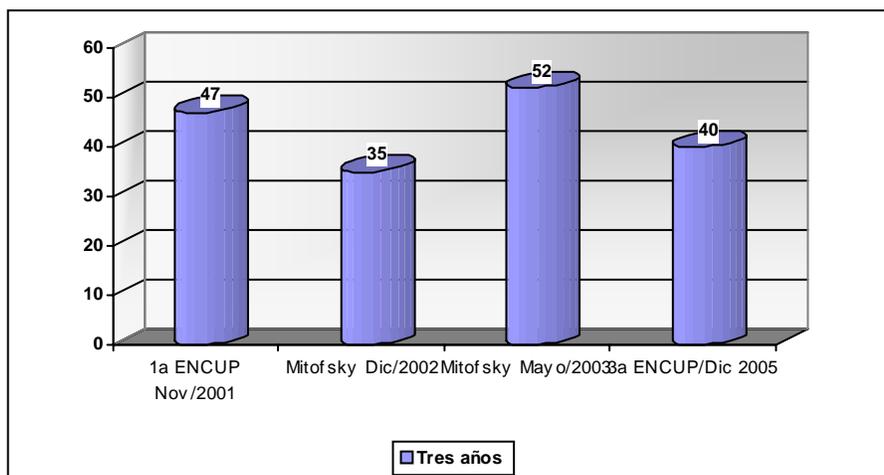
La Gráfica 2 permite comparar otro reactivo de esta encuesta con los resultados de los estudios Latinobarómetro 2005 y 2006. Ahí se observa que existe un importante sector de la población, cercano al 55%, que considera que la democracia no puede funcionar sin Congreso o sin diputados.

En la Gráfica 3 se observan crecimientos en las percepciones ciudadanas que identifican atributos positivos en las actividades de los diputados, entre los años de 2004 a 2006. Así, la identificación de estos legisladores con “leyes y acuerdos” y como “contrapeso al presidente” crecieron nueve puntos en ambos casos; en tanto, la asociación con “diálogo” subió tres y con “conflictos” disminuyó 11 puntos. No hay mayorías en ningún caso, pero en la medición más reciente los sectores más grandes están inclinados hacia las opiniones favorables.

²⁰ Centro de Estudios Sociales y de opinión Pública, “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, en: *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, Cámara de Diputados, México, 2008, con base en una encuesta nacional en vivienda, levantada del 14 al 18 de diciembre de 2007, 1 200 entrevistas a ciudadanos de 18 años y más, con un nivel de confianza de 95% y margen de error aproximado de +/- 3.2%, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: marzo de 2008).

Gráfica 1

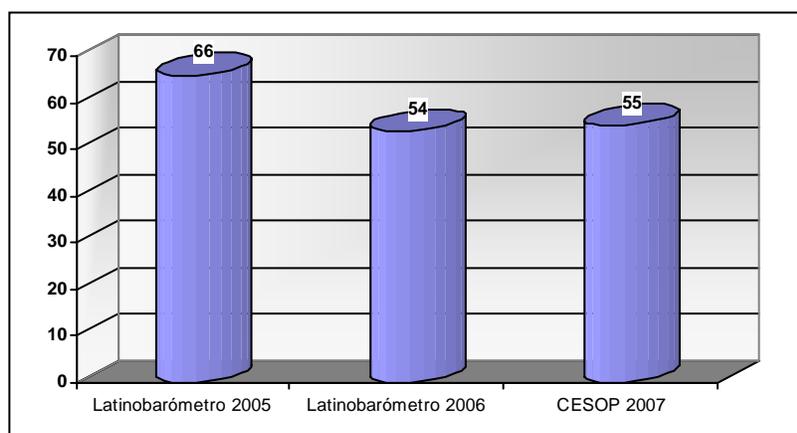
¿Sabe usted cuánto tiempo duran los diputados en el cargo? (porcentajes)



Fuente: Secretaría de Gobernación, Primera y Tercera *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, con base en encuestas nacionales en vivienda; y Consulta Mitofsky, también con base en encuestas nacionales en vivienda.

Gráfica 2

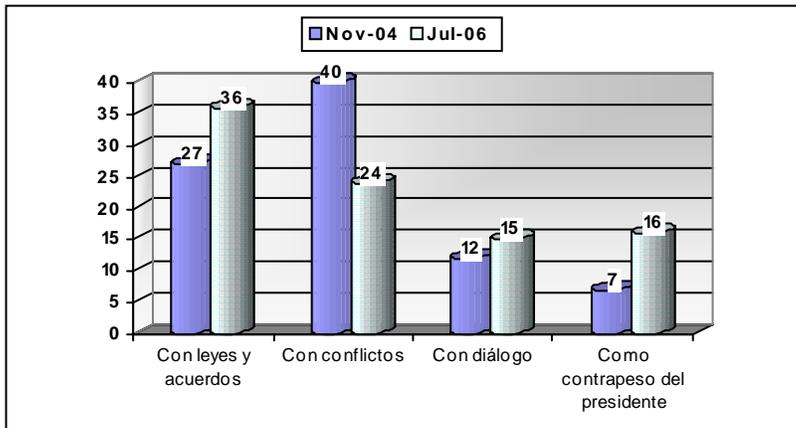
Porcentaje de la población que considera que la democracia no puede funcionar sin Congreso o sin diputados



Fuente: Latinobarómetro, reportes de prensa 2005 y 2006, disponibles en: www.latinobarometro.org (fecha de consulta: enero de 2008) y CESOP, *op. cit.*, p. 100.

Gráfica 3

Le voy a mencionar una lista de opciones, por favor dígame con cuál de ellas identifica más a la Cámara de Diputados



Nota: para cada año, con “no sabe” y “no contestó” = 100%

Fuente: Parametría, “Diputados incomprendidos, pero bien calificados”, con base en encuestas nacionales en vivienda”, www.parametria.com.mx (fecha de consulta: enero de 2008).

La Gráfica 4 muestra que entre la mayoría de la población se ha incrementado la percepción de que el Congreso de la Unión es un poder independiente del presidente de la república. Así, el porcentaje que sostiene esta opinión pasó de 38 a 59% entre 2004 y 2006; en tanto, se redujo el porcentaje de quienes no tenían una opinión al respecto.

A lo anterior hay que añadir, como lo mostró la encuesta del CESOP, que si bien los ciudadanos dudan de la representatividad de las autoridades electas, tienen en alta estima la posibilidad de que los diputados vigilen y sirvan como contrapeso a las decisiones del Ejecutivo, pero sin que esto implique obstruir la acción de gobierno.²¹

²¹ Un análisis más amplio de esta encuesta se encuentra en Efrén Arellano Trejo, “El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática”, en: CESOP, documento de trabajo número 34, Cámara de Diputados, México, febrero de 2008, pp. 24, disponible en: www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: marzo de 2008).

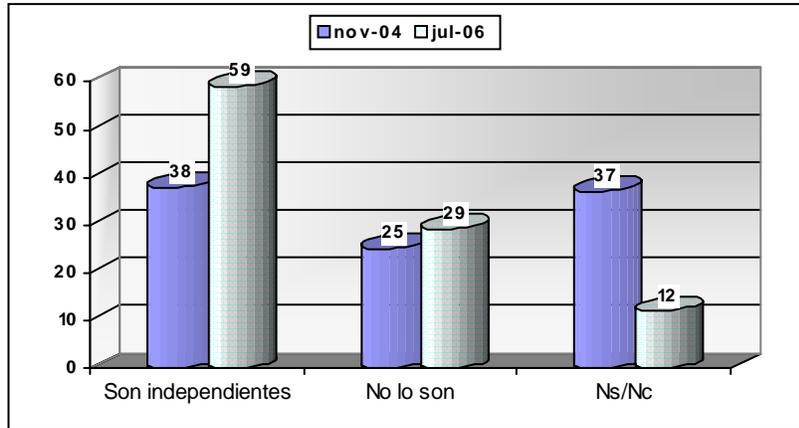
Como se observa en la Gráfica 5, mayorías de entre 60 y 80% se muestran a favor de que los diputados vigilen al presidente y a su equipo de trabajo; y valoran positivamente el hecho de que el presidente pida autorización para definir y ejercer el presupuesto. En tanto, sólo para un tercio de la población es “bueno” o “muy bueno” que los legisladores “frenen” el trabajo del presidente.

Los ciudadanos mantienen estima por el funcionamiento plural de la Cámara de Diputados, a pesar de que asumen que esta circunstancia puede “fomentar el conflicto”. Como se observa en la Gráfica 6, tres cuartas partes de los entrevistados están a favor de que todos los partidos participen en las decisiones importantes y prefieren que “no haya mayoría”.

El hecho de que 65% reconozca que la falta de mayorías fomenta el conflicto, se puede explicar al asumir que los ciudadanos buscan la difícil combinación de un pluralismo eficaz, aquel en el cual participen todos los partidos,

Gráfica 4

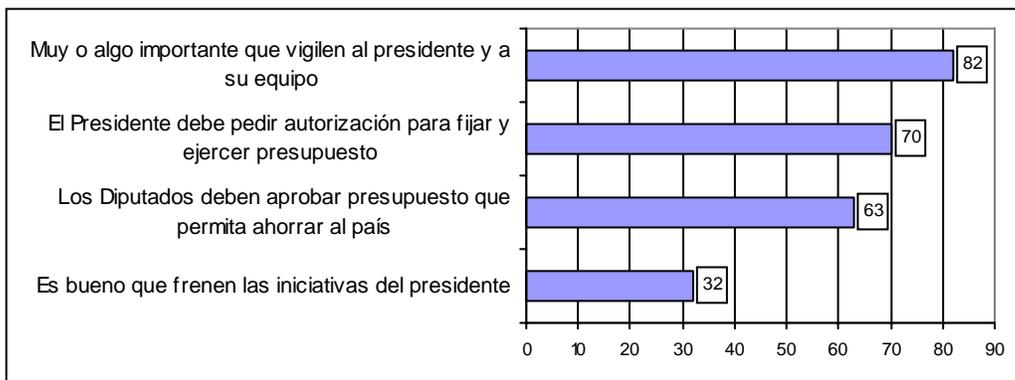
En su opinión, ¿actualmente existe o no independencia entre el Congreso de la Unión y el presidente de la república?



Fuente: Parametría, “Diputados incomprendidos, pero bien calificados”, con base en encuestas nacionales en vivienda”, www.parametria.com.mx (fecha de consulta: enero de 2008).

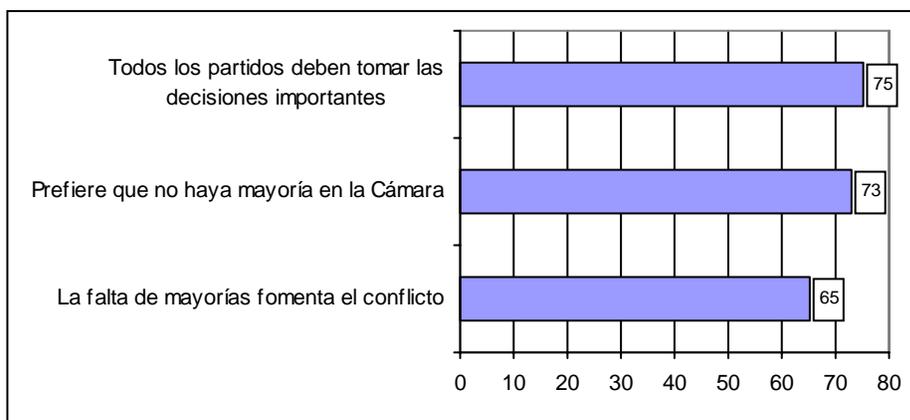
Gráfica 5

Percepciones predominantes sobre la relación con el Poder Ejecutivo, 2007
(porcentajes)



Fuente: CESOP, *op. cit.*

Gráfica 6
Opiniones en torno al pluralismo en la Cámara de Diputados, 2007
 (porcentajes)



Fuente: CESOP, *op. cit.*

que sirva como contrapeso político, pero que no redunde en parálisis.²²

Conclusiones

La división e independencia entre los poderes electos es una novedad reciente en la larga historia de la democracia mexicana. Dicha novedad se encuentra aún en proceso de reconocimiento y asimilación por la opinión pública. Sólo hasta hace dos años se encontró evidencia empírica de que la mayoría de los ciudadanos identificaron dicha cualidad de independencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

A partir de este hecho, un nuevo reposicionamiento del Congreso mexicano enfrenta varios retos. Algunos de los más relevantes son:

²² Es necesario tomar en cuenta que desde 1997 ha disminuido el porcentaje de la población que apoya un gobierno dividido. Al respecto, resulta de interés revisar en este mismo *Reporte CESOP*, el artículo de Salvador Moreno, “La opinión pública sobre el gobierno dividido”.

el escaso conocimiento e interés de los ciudadanos en la política; la escasa representatividad que la ciudadanía atribuye a legisladores y partidos políticos; un debate mediático con características desfavorables para la estructura y funciones del Congreso; y, entre otros, las campañas negativas y los embates provenientes de poderes institucionales y fácticos.

En este artículo se revisó una serie de aspectos favorables que son susceptibles de utilizarse para coadyuvar a este nuevo reposicionamiento. En primer lugar, el hecho de que durante los gobiernos divididos, etapa en la cual el Congreso adquiere un mayor protagonismo, se ha incrementado el número de iniciativas presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados; ha crecido el número y eficiencia de los actores políticos para presentar y lograr la aprobación de iniciativas; y se ha intensificado el debate legislativo y la transparencia del mismo. Como lo señala el Banco Mundial, la nueva pluralidad partidista no se ha traducido en una supuesta “parálisis legislativa”.

En segundo lugar, se identificaron diversas opiniones mayoritarias entre los ciudadanos favorables para los legisladores: la ya citada independencia respecto del Poder Ejecutivo; la percepción de que los diputados son imprescindibles para el funcionamiento de la democracia; la necesidad asumida de que los diputados vigilen al presidente y a su equipo de trabajo; de que aprueben y vigilen el presupuesto; y de que no exista mayorías y que

éstas involucren a las minorías en la toma de decisiones.

Todos estos elementos pueden ser útiles para construir, desde el Congreso, una nueva legitimación de la política, que explique y justifique ante los ojos de los ciudadanos a las instituciones democráticas y, como parte de ellas, la importancia y aportaciones del trabajo legislativo.

Opinión pública sobre la reforma penal

Oscar Rodríguez Olvera
e Italy Ciani

Introducción

En el presente artículo se pretende exponer la alta valoración que la sociedad mexicana tiene sobre la reforma integral al sistema de justicia penal que llevó a cabo el Poder Constituyente Permanente, así como resaltar los beneficios que conllevará para la víctima u ofendido por algún delito.¹

Se trata de una reforma constitucional ampliamente discutida por los legisladores federales y locales del país. Fue necesario que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores aprobaran dos dictámenes cada una, debido a las modificaciones que, en su momento, hicieron al dictamen.

Así fue como el pasado 12 de diciembre de 2007 la Cámara de Diputados aprobó el primer dictamen; al día siguiente, el Senado aprobó el Dictamen, pero con modificaciones.² Después, la Cámara de Diputados dio su aprobación, de nuevo con modificaciones, el 26 de febrero de 2008, y finalmente, el Senado aprobó la reforma el 6 de marzo de 2008, enviándola a las legislaturas estatales. Al momento de escribir el presente artículo, 17 legislaturas estatales ya la aprobaron,³ lo cual significa que ya se cumplió con el requisito establecido por el artículo 135 de la Constitución mexicana⁴ y a la brevedad se

¹ Para efectos del presente artículo, la “víctima u ofendido del delito” es la persona que ha sido agraviada en sus derechos, integridad física y moral, así como en sus propiedades y posesiones personales a consecuencia de un acto ilícito tipificado como delito por las leyes.

² Se puede consultar en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, en la *Gaceta Parlamentaria* del 12 de diciembre de 2007.

³ Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

⁴ “Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

procederá a su declaratoria y publicación. Posteriormente se tendrá un plazo máximo de ocho años para que se lleven a cabo las reformas legales secundarias e innovaciones institucionales necesarias en todo el país.

Los 10 artículos constitucionales reformados son los siguientes: 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123.

Beneficios procesales a favor de la víctima en el artículo 20 constitucional

El artículo 20 constitucional fue reestructurado para crear el proceso acusatorio dando cabida a los principios jurídicos que se deben aplicar en el debido proceso legal. Con el objeto de concentrar al máximo las reglas que disciplinan ese proceso, se estructuró el artículo referido en tres apartados. En el apartado A se diseña y regula el proceso penal en sus distintas fases que son: la investigación sometida a control judicial, las audiencias preliminares al juicio y por último el juicio oral; todas ellas regidas por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación. Los apartados B y C prevén los derechos de la persona imputada y los de la víctima u ofendido, respectivamente.

Apartado "A" del artículo 20 (Principios generales del proceso penal)

En el apartado "A" se establecen los principios generales del proceso penal, mismos que al ser aplicados por las autoridades representarán

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

mayores garantías procesales para la víctima, como los siguientes:

1. La reparación del daño es uno de los objetos del proceso penal

En la actualidad, pareciera que el objetivo del proceso penal es agotar todas las etapas procedimentales, cumplir con formalismos excesivos y absolver o condenar; con la reforma penal, el objetivo central es solucionar conflictos, así como reparar el daño a la víctima en la medida de lo posible.

2. El juez siempre debe estar presente en las audiencias y no puede delegar en ninguna persona el desahogo ni la valoración de las pruebas

Esto implica que a partir de la entrada en vigor del nuevo texto constitucional, en ningún caso el secretario de acuerdos del juzgado podrá hacerse cargo del desarrollo de las audiencias, tampoco ningún otro servidor público, sino que el juez asumirá dicha responsabilidad, tal como debió haber sido siempre. La ausencia del juez en las audiencias, las nulifica.

3. Se puede recibir la prueba anticipada en audiencias preliminares a juicio

Si bien habrá que esperar a que en la ley secundaria se establezcan las excepciones y los requisitos para admitir la prueba anticipada en las audiencias previas a juicio, es importante señalar que en los considerandos del primer dictamen, aprobado en la Cámara de Diputados, se especifica que esto se podrá hacer cuando se trate, por ejemplo, de delincuencia organizada y exista algún riesgo acreditado para la víctima.

Cuando exista riesgo para la víctima, podrán tener valor probatorio las actuaciones

realizadas durante la investigación, según el arbitrio judicial.

4. El juicio será público, acusatorio y oral

Para asegurar el buen funcionamiento del modelo procesal que se pretende implementar, es indispensable aplicar diversos principios generales del derecho penal, entre los cuales se destacan los de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, e inmediación, además de la herramienta de la oralidad.

Todo proceso acusatorio se caracteriza por la estricta separación que debe existir entre el órgano de investigación y de persecución con el de jurisdicción; es decir, debe existir una plena independencia entre autoridades, lo cual significa que cada una de ellas debe pertenecer a un poder diferente. Tal es el caso de que el Ministerio Público pertenece al Poder Ejecutivo, mientras que el órgano jurisdiccional es parte del Poder Judicial. Este principio de independencia entre autoridades ya está establecido en el artículo 18 constitucional, por lo que hace al Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, y también en el 21 del ordenamiento citado.

Es de mencionarse que la oralidad no es un principio procesal; sin embargo, es una característica que permite actualizar y dar eficacia al resto de los principios que más adelante se explicarán.

La *oralidad* implica que todo el procedimiento ya no se desarrolle de manera escrita, sino que obligatoriamente se debe hacer de manera oral frente al juez, a la contraparte y al público en general, trayendo consigo los siguientes beneficios compartidos para la víctima y para el imputado:

1. Facilita la fluidez en los juicios.
2. Abona a la concentración y continuidad del juicio, simplificándose las etapas

procedimentales (la duración promedio actual de los procesos es de 26 meses).⁵

3. Fortalece la inmediación; porque el juez debe estar presente en el desahogo de las pruebas, de esa manera las percibe de manera directa para formar su convicción.
4. Propicia la transparencia, contribuyendo a erradicar la opacidad y combatir la corrupción.

El principio de *publicidad* se refiere a que todo acto jurisdiccional debe ser público, salvo que existan razones fundadas para la protección de las víctimas o del interés público. Dicha salvedad se encuentra establecida en la fracción V del apartado B, del artículo 20 constitucional, toda vez que en ocasiones es necesario limitar la publicidad de los juicios para proteger bienes de superior jerarquía como es el de la integridad de las víctimas.

El principio de *contradicción* hace referencia a que las partes pueden debatir los hechos y argumentos jurídicos de la contraparte, y controvertir cualquier medio de prueba durante el juicio, e incluso la imposición de alguna medida cautelar, desde la etapa de investigación.

El principio de *concentración* consiste en que el desahogo de las pruebas, el desarrollo del debate y la emisión de la resolución deben ocurrir en un mismo acto procesal.

Por su parte, el principio de *continuidad* aduce a que la presentación, recepción y desahogo de las pruebas, así como todos los actos del debate se desarrollarán ante el juez y las partes en una audiencia que será continua, sucesiva y secuencial.

El principio de *inmediación* se refiere a que los jueces deben tomar conocimiento personal del material probatorio desahogado en la

⁵ Muestreo representativo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en las cárceles de Morelos, D.F. y Estado de México en 2006.

audiencia y escuchar directamente los argumentos de las partes, así como de los sujetos procesales que deben participar en ella.

Es importante destacar que por disposición de la fracción X del apartado A del artículo 20 constitucional, todos los principios antes referidos que favorecen a la víctima, también deberán observarse en las audiencias preliminares al juicio, es decir frente al juez de control durante la investigación.

5. La parte acusadora tendrá igualdad procesal frente a la defensa

El principio general del proceso penal acusatorio llamado “igualdad procesal entre las partes” es muy importante para la víctima. Se hacen extensivas a su favor diversas garantías que tiene el inculpado en el apartado B. Por ejemplo, en la fracción IV del apartado B, del artículo 20, se preserva el derecho del inculpado a que se le auxilie para obtener la comparecencia de los testigos que solicite. Por efecto de la igualdad entre las partes dentro del proceso, esta garantía compartida puede ser ejercida por la víctima.

6. La víctima o su representante siempre estará presente cuando el juez trate algún asunto del proceso con el inculpado o su representante

Se prohíbe al juez tener contacto con alguna de las partes sin que esté presente la otra. De esa manera se evitará que el juez se allegue de información unilateral y que ello sesgue su criterio en contra de los intereses de la víctima.

Se exceptúan aquellas diligencias que solicite el Ministerio Público y que sean necesarias para garantizar la efectividad de la investigación.

*Apartado “B” del artículo 20
(Derechos de las personas imputadas)*

No obstante en el apartado B, del artículo 20 constitucional se establecen los derechos de las personas imputadas, ahí también se establecen algunos beneficios procesales a favor de la víctima, tal es el caso de las garantías siguientes:

1. El juez reservará el nombre y los datos del acusador cuando se trate de delincuencia organizada.
2. La publicidad de la audiencia pública podrá restringirse por razones de protección a las víctimas.

*Apartado “C” del artículo 20
(Derechos de la víctima)*

En el apartado C, del artículo 20 constitucional se establece la mayor parte de los derechos de la víctima u ofendido.

Además de conservarse importantes derechos y garantías procesales de la víctima, se incorporan nuevos beneficios a favor de ésta, que le permitirán salvaguardar sus intereses de manera más efectiva, así como gozar de una mayor certeza jurídica cuando se encuentre involucrada en un proceso penal.

Nuevos derechos y garantías procesales

Los nuevos derechos que le fueron reconocidos a la víctima, previstos en el inciso C, del artículo 20 constitucional, son los siguientes:

1. Intervenir en el juicio

El derecho de coadyuvancia ya estaba reconocido en la Constitución federal, agregándose ahora el derecho a intervenir en el juicio, cu-

yos alcances son muy promisorios para la víctima, debido a que dicha intervención ya no quedará sujeta a la voluntad del Ministerio Público.

2. Interponer recursos
ante autoridad judicial

Se amplía el alcance del derecho a impugnar ante los jueces las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, incluyendo ahora también las demás omisiones y determinaciones del Ministerio Público, por la vía jurisdiccional.

Diversos criterios jurisprudenciales ya preveían esa posibilidad, la cual ahora se establece expresamente en la Constitución.

3. Resguardo de identidad
y de otros datos personales

El resguardo de la identidad y de los datos personales, procede cuando se trate de menores de edad; o bien por delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada. Asimismo, procederá cuando a juicio del juzgador sea necesario proteger a la víctima.

Esto significa que, por ejemplo, cuando se trate de secuestro, por ejemplo, se podrá autorizar que el nombre de la víctima se reserve, por lo que no se hará del conocimiento del inculpado, por lo menos durante su primera comparecencia ante el Ministerio Público o ante el juez de la causa.

No obstante que el inculpado tiene el derecho de ser juzgado en audiencia pública, el derecho que tiene la víctima a ser protegido es superior. Es por ello que la publicidad de los juicios orales puede limitarse cuando sea indispensable proteger a la víctima.

4. Protección garantizada
por el Ministerio Público

El Ministerio Público debe garantizar la protección de la víctima; además ésta tendrá a su favor que los jueces deben vigilar que el Ministerio Público le garantice tal protección. De esa manera ya no sólo recibirá atención médica y psicológica.

**Beneficios procesales a favor
de la víctima establecidos en otros
artículos constitucionales**

Artículo 16

En el artículo 16 constitucional se establecen los siguientes beneficios procesales a favor de la víctima:

1. Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo el delito o inmediatamente después de haberlo cometido

La posibilidad de que cualquier persona detenga al indiciado en el momento en que está cometiendo el delito, o inmediatamente después de haberlo cometido, permite a la víctima hacer ella misma la detención o recibir apoyo de otras personas, sin tener que esperar a que se presente alguna autoridad en el lugar de los hechos. Esto ya es —en términos generales— vigente; sin embargo, con la reforma se perfeccionó la definición de flagrancia, para evitar su mal uso por parte de las autoridades.

2. Se podrá decretar el arraigo cuando sea necesario proteger a la víctima

En casos de delincuencia organizada, el arraigo⁶ servirá para evitar daños a la integridad física o a los intereses de la víctima, en casos de delincuencia organizada.

No se puede negar que la percepción social de inseguridad pública se debe en gran medida a la delincuencia organizada, es por ello que para disminuir a esa enorme y muy poderosa delincuencia es necesario incorporar a la legislación nuevas medidas cautelares que permitan a las autoridades garantizar a la víctima la protección de su integridad y el resarcimiento del daño que se le ocasionó, así como la correcta aplicación de la justicia.

3. Grabación de conversaciones entre particulares en caso de secuestro, entre otros

Para dar mayor protección a las víctimas, se brinda la posibilidad de que ella aporte como pruebas las grabaciones de las comunicaciones que se hayan hecho con el indiciado, que contengan información relacionada con la comisión del delito; por ejemplo cuando durante la privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, los familiares de la víctima hayan grabado las conversaciones con los secuestradores y las aporten como prueba.

⁶ El arraigo consiste en detener a un individuo, por orden judicial, durante un periodo determinado, a petición del ministerio público, durante la investigación preliminar o el proceso penal, a fin de evitar que el imputado se evada del lugar de la investigación o se oculte de la autoridad, o afecte a las personas involucradas en los hechos materia de la indagatoria. Existe el arraigo en el domicilio físico del investigado o el que se cumple en un lugar distinto, inclusive de la demarcación donde reside. El primero se ha utilizado para delitos calificados como graves por la ley y el segundo sólo para presuntos miembros de la delincuencia organizada, siempre con autorización judicial previa.

Existen constantes debates debido a la posibilidad tecnológica de que alguno de los participantes en una comunicación privada la grabe y posteriormente la utilice, sin tener el consentimiento de su interlocutor para su publicidad. No obstante es diferente cuando uno de los participantes graba una conversación en la que se incluye información sobre un evento o conducta delictiva; en tal caso es uno de los partícipes quien de manera voluntaria divulga la conversación, sin que ningún tercero la intercepte, y más aún cuando el contenido es referente a un ilícito o proporciona información para conocer o esclarecer un probable delito.

4. Los jueces de control garantizarán los derechos de las víctimas u ofendidos

El Poder Judicial (de la federación y de los estados) resguardará de mejor manera los derechos de las víctimas u ofendidos mediante un nuevo mecanismo de control de la legalidad de las determinaciones del Ministerio Público, a través de los nuevos jueces de control, tanto federales como estatales, los cuales tendrán, entre otras, las siguientes facultades vinculadas con la víctima:

1. Resolver de inmediato y por cualquier medio sobre las solicitudes del Ministerio Público respecto de: cateos, arraigos, intervenciones de comunicaciones privadas y órdenes de aprehensión. Lo anterior será para evitar riesgos en contra de la víctima derivados de la demora en la ejecución de las diligencias ministeriales.
2. Conocer de las impugnaciones que presente la víctima contra las determinaciones del Ministerio Público sobre: las resoluciones de reserva, el no ejercicio de la acción penal, desistimiento y suspensión de la acción penal. Esto para erradicar los

efectos negativos del monopolio que tiene el Ministerio Público sobre el ejercicio de la acción penal, lo cual impide el pronto acceso de la víctima a la justicia y al debido resarcimiento de los daños inferidos en su contra.

3. Llevar a cabo las audiencias previas al juicio, en donde, entre otros supuestos, podrá recibir las pruebas anticipadas ofrecidas por la víctima.

Artículo 17

Los mecanismos alternativos de solución de controversias se refieren a que una vez iniciado el procedimiento penal y hasta antes de que inicie el juicio oral, las partes pueden optar por una solución alterna, a través de la negociación entre las partes, bajo supervisión judicial, siempre y cuando se garantice la reparación del daño.

Un dato interesante al respecto es que de 90 mil procesados preventivamente, 74 mil lo están por delitos patrimoniales por montos menores a cinco mil pesos,⁷ lo cual pone de manifiesto que la aplicación de mecanismos alternativos contribuirá, por una parte, a despresurizar nuestras prisiones, y por la otra, a garantizar la reparación de los daños sufridos a las víctimas, evitando además que todos los conflictos se resuelvan en juicio. En Chihuahua, que ya aplica un sistema acusatorio y oral, sólo 20% de los asuntos llega a juicio.

Asimismo, se hará más eficiente el sistema de justicia, permitiendo que el Estado centre sus esfuerzos en conductas que afectan de forma sensible a la sociedad.

Artículo 19

En el artículo 19 constitucional, se establecen los siguientes beneficios procesales a favor de la víctima:

1. La prisión preventiva podrá ser aplicada para garantizar la protección de la víctima

Antes de abordar este tema, es importante precisar que hoy la prisión preventiva es la regla; hay una sobrepoblación penitenciaria. Existen 90 mil procesados preventivamente, de 210 mil que conforman la población total. Otro dato preocupante es que el Estado gasta 15 millones de pesos diarios en su manutención; 61 mil pesos anuales por cada uno; 5 500 millones de pesos al año.⁸

Con la reforma penal la prisión preventiva se decretará de oficio sólo para casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con armas de fuego y explosivos, delitos en contra de la seguridad de la nación, trata de personas y narcotráfico. Estos delitos son los que afectan de manera más sensible a la sociedad.

Para el resto de delitos, la prisión preventiva se aplicará sólo cuando otras medidas no garanticen la comparecencia del inculcado al juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de víctimas, testigos o la comunidad. De esta manera, siempre que exista la necesidad de proteger a las víctimas, se deberá aplicar alguna medida cautelar que esté prevista en la ley secundaria, y en caso de que se estime que ninguna de las medidas cautelares es suficiente para lograr tal protección, entonces se podrá aplicar al imputado la prisión preventiva.

⁷ Estadística emitida por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en junio de 2007.

⁸ Cifras obtenidas del muestreo representativo del CIDE en las cárceles de Morelos, D.F. y Estado de México en 2006.

Artículo 21

Para hacer congruentes todas las modificaciones al sistema de procuración y administración de justicia que contempla esta reforma, es evidente la necesidad de romper con el monopolio de la acción penal que actualmente tiene el Ministerio Público, permitiendo a la víctima ejercer de manera directa la acción penal privada en los casos que en forma expresa prevea la ley secundaria.

Respecto del ejercicio de la acción penal se prevén dos modalidades: la primera relativa a la posibilidad de que la víctima se adhiera a la acusación del Ministerio Público, y la segunda, a través del ejercicio autónomo de esa facultad para determinados casos previstos en la ley.

Los beneficios procesales a favor de la víctima serán los siguientes:

1. La procuración y la administración de justicia serán más transparentes.
2. La actuación de las autoridades se centrará en delitos que afectan de manera directa el interés público, permitiendo que la víctima se ocupe de la investigación de ilícitos que irrumpen en su esfera de interés privado.
3. Habrá un control ciudadano sobre las funciones de procuración de justicia.
4. Se evitará que las denuncias o querellas sean archivadas por el Ministerio Público de manera indebida.

Artículo 22

Para toda pena que se prevea se debe valorar el delito que se sanciona y el bien jurídico afectado. Se deberá determinar, en la legislación secundaria, penas que sean congruentes con la importancia del bien jurídico que se tutela,

garantizándose que la pena no sea inferior al bien jurídico afectado de la víctima.

Opinión pública

En esta parte se expondrá la opinión que el pueblo de México tiene respecto de la necesidad de reformar el sistema de justicia penal, así como de la viabilidad de algunas de las figuras jurídicas que forman parte de esta reforma.

En septiembre de 2007, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP) dio a conocer la tendencia de la percepción social respecto de cuál es el principal problema nacional. En mayo del 2001, según esa percepción social, el principal problema era la crisis económica, mientras que el segundo problema era el de la inseguridad y delincuencia. Dicha tendencia se mantuvo hasta que a partir de mayo del 2005, la población manifestó que la inseguridad y delincuencia es el principal problema del país.⁹

Posteriormente, en noviembre del 2007, el CESOP también hizo saber que a más del 70% de la población le preocupa ser víctima de alguno de los siguientes delitos: robo con violencia, secuestro o extorsión.¹⁰

En diciembre de 2007, el CESOP hizo saber lo siguiente:

[...] la población manifiesta que la delincuencia está afectando cada vez más su calidad de vida y no tiene plena confianza en el sistema de

⁹ Oscar Rodríguez Olvera y Sandra Espinosa Morales, "Narcotráfico", *Reporte CESOP*, núm. 5, vol. 1, CESOP, Cámara de Diputados, septiembre de 2007, p. 10.

¹⁰ *Pulso Ciudadano (indicadores selectos de opinión pública)*, núm. 39, CESOP, Cámara de Diputados, noviembre de 2007, p. 23.

justicia, tanto en el ámbito federal como en el estatal... 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, siete de cada 10 personas consultadas se sienten inseguras.

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”.¹¹

Es de destacarse que a finales del 2007, el CESOP llevó a cabo sus propias encuestas respecto de los temas nacionales más importantes.¹² Entre esos temas se encuentran los siguientes:

1. La Modernización del Sistema de Justicia en México.
2. La Reforma Constitucional de la Justicia Penal.

Encuesta del CESOP sobre la Modernización del Sistema de Justicia en México

La reforma integral del sistema de justicia penal cuenta con un gran apoyo social, toda vez

que 97% de los encuestados considera que sí es necesario modernizar la justicia penal en México, y sólo 9% tiene la convicción de que la reforma es mala o muy mala.

Paradójicamente, junto con la muy amplia aceptación social de la reforma, se da el fenómeno de que 94% sabe poco o nada sobre ella, y que a 95% le gustaría saber más, por lo que sería útil que el Congreso comunique con más claridad los alcances del trabajo legislativo a este respecto, y de esa manera dar respuesta a 96% de los encuestados que consideraron les serviría de algo saber más sobre el tema que se está analizando.

De esa manera la alta aprobación social se sumaría al amplio conocimiento del tema y se lograría una verdadera socialización del mismo.

La alta valoración pero escaso conocimiento y discusión social es un fenómeno generalizado respecto de la Constitución en su conjunto, no sólo en lo referente a la justicia penal. “La sociedad mexicana tiene una alta valoración de la Constitución... no obstante... el conocimiento y la discusión sobre ella son muy escasos”.¹³

Es por lo anterior que se reitera la pertinencia de promover institucionalmente el conocimiento social, no sólo de esta reforma penal sino, de todo el texto constitucional a efecto de fortalecer la cultura de la constitución en nuestro país.

¹¹ Oscar Rodríguez Olvera y Sandra Espinosa Morales, “Opinión pública sobre justicia”, *Reporte CESOP*, núm. 8, CESOP, Cámara de Diputados, diciembre de 2007, p. 48.

¹² CESOP, “La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007”, México, febrero de 2008. Ficha técnica: Levantamiento telefónico, con aproximadamente 600 entrevistas efectivas por encuesta, con probabilidad de acuerdo con el tamaño de cada estado, nivel de confianza de 95% y margen de error aproximado de 4.8%. Empresa responsable: Telemark, S.A.

de C.V. El método utilizado implica que los resultados son representativos para aproximadamente 81 de los hogares mexicanos que cuentan con línea telefónica.

¹³ Oscar Rodríguez Olvera, “Justicia constitucional independiente en el marco de la reforma del Estado”, *Socioscopio*, núm. 14, CESOP, Cámara de Diputados, diciembre de 2007, p. 93.

Encuesta del CESOP sobre la Reforma Constitucional de la Justicia Penal

Diversas figuras jurídico-procesales que están contempladas en la reforma constitucional en materia penal cuentan con amplia aprobación social. Tal es el caso de que las grabaciones de las comunicaciones con el inculpado puedan ser valoradas como pruebas por el juez cuando la víctima las aporte al juicio: 86% de aprobación.

Incluso el 81% de los encuestados aceptaron dicha posibilidad cuando ellas sean la persona imputada. Es decir que un amplio sector de la población está de acuerdo en que esta nueva determinación jurídica se les aplique a ella misma, lo cual significa que la psicología social está abierta a la aplicación efectiva y objetiva del Estado de derecho a efecto de lograr una convivencia social más segura para todos.

El 72% de los encuestados manifestó estar de acuerdo en que el juez debe estar presente en todas las audiencias.

En cuanto a los juicios orales, en julio de 2007, el CESOP dio a conocer que sólo 3% de los entrevistados consideró que estos juicios no contribuirán a mejorar la impartición de justicia en nuestro país.¹⁴ Lo anterior significa que su aceptación social es bastante amplia.

¹⁴ Oscar Rodríguez Olvera, “Opinión pública sobre la procuración e impartición de justicia”, *Reporte CESOP*, núm. 3, CESOP, Cámara de Diputados, julio de 2007, p. 12.

Conclusiones

Con esta reforma constitucional en materia penal se dará plena vigencia al derecho que tiene

[...] toda persona... a que se le administre justicia por tribunales, los cuales deben ser expeditos para impartirla, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial conforme a la ley,¹⁵

reconociendo que la seguridad pública no sólo comprende la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos, sino también la certeza de vivir en un Estado constitucional de derecho en el que se tiene pleno acceso al beneficio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Por eso es un bien común... “directamente relacionado con la calidad de vida individual y colectiva”.¹⁶

Tal como debió haber sido desde siempre, ha llegado el tiempo de que el Estado, en su conjunto, garantice un debido proceso, con igualdad procesal para quienes han sido transgredidos en su integridad física, moral o patrimonial.

Esta reforma goza de una muy amplia aceptación social, aunque sus alcances aún no son suficientemente conocidos por la población.

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

¹⁶ *Ibid.*, p. 12.

R E P C

E T R C

Cámara de Diputados

LX Legislatura