

# CONGRESO Y OPINIÓN PÚBLICA

---

---

VIDAL ROMERO\*

## *CONTEXTO*

El primero de septiembre de 1997, México amaneció con un Poder Legislativo radicalmente distinto al que había existido desde los congresos divididos de los años veintes. Ahora el partido del Presidente de la República no tiene la mayoría en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo no cuenta con el apoyo suficiente para lograr sus iniciativas ante esa instancia, requiere del concurso de otras fuerzas políticas además de su partido, el Revolucionario Institucional.

El resultado de la votación de los ciudadanos fue, que cinco fuerzas de posturas diversas cohabitan ahora en San Lázaro. Los consensos y disensos para lograr coaliciones serán la condición necesaria para la aprobación de iniciativas.

Las consecuencias de esta transformación radical del Poder Legislativo, específicamente de la Cámara de Diputados, son de inmensa trascenden-

cia para la vida democrática del país, y marcan un giro completo en la conformación y funcionamiento del órgano que ha de crear y modificar las normas para la convivencia social y ha de vigilar la actuación del Ejecutivo.

Este nuevo contexto ha iniciado una modificación gradual e irreversible de la relación existente entre la opinión pública y el Congreso, con lo que la dinámica de medios de comunicación, opinión pública, agenda y Congreso adquiere nuevos matices.

## *LA INDIFERENCIA*

La hipótesis a comprobar indica que las condiciones estructurales del sistema político mexicano en el campo electoral y legislativo, no generaban incentivos suficientes para que la población se informara sobre el tema, de hecho existía un rechazo hacia la figura de diputados y senadores, en forma de desconfianza y de la percepción de no

---

\* Coordinador de Encuestas en el Departamento de Investigaciones del Diario *Reforma*

considerar al Congreso como una instancia de representación.

En una encuesta nacional realizada en 1987 y contenida en *Los Valores de los Mexicanos*, ordena a 29 ocupaciones y figuras públicas de acuerdo al grado de confianza de la población en

ellos. Los senadores ocupan el lugar 21 y los diputados el 26.

Datos de una encuesta nacional de marzo de 1997 realizada por Reforma, colocan en el último lugar a las figuras de diputados y senadores en la percepción de representación de los ciudadanos.

**Tabla 1**  
**Tasa de no respuesta\***

	Evaluación al Presidente	Evaluación al Congreso/ Cámara de Diputados
Reforma	10.4%	22.1%
Gallup	8.0%	10.8%

\* Gallup-Presidente: Promedio de marzo '95-marzo '98.

\* Gallup-Congreso: Promedio de enero '97-febrero '98.

\* Reforma-Presidente: Promedio de marzo '95-marzo '98.

\* Reforma Cámara de Diputados: Medición de Noviembre '97.

Estos datos apuntan a que el Congreso es una instancia ineficaz, cuya función ha sido desvirtuada y no cumple sus objetivos a los ojos de la opinión pública. De este sentimiento de ineficacia surge la desconfianza y un rechazo indiferente que se traduce en desinterés.

Existe evidencia empírica para sustentar el desinterés a la vida legislativa por parte de la opinión pública.

Un buen parámetro para medir y calificar comparativamente el interés e información disponible sobre la vida legislativa son los Estados Unidos.

La variable para realizar el análisis es la tasa de no respuesta. Si bien la no respuesta admite variadas causas y

difiere en función de la población y el tema bajo estudio, dos de sus facetas posibles son la carencia de información y el desinterés sobre el tema abordado. En este supuesto, a mayor tasa de no respuesta, menor información e interés sobre el tema.

Si comparamos las encuestas de evaluación presidencial y al Congreso realizadas en México y en Estados Unidos, podemos observar una gran similitud en la no respuesta de la evaluación presidencial entre México y los E.U.A., por el contrario, la tasa de no respuesta para la pregunta de aprobación al Congreso es mayor en México, comparada con los E.U.A. y con la del Ejecutivo en México y E.U.A.

Tabla 2

**En general, usted se siente representado por:**

	Sí	No	No contestó
Presidente Municipal	38 %	52 %	10 %
Presidente Zedillo	36	56	8
Gobernador	34	57	9
Organizaciones de ciudadanos	27	64	9
Líder de su colonia	26	65	9
Partidos políticos	25	67	8
Diputados	23	67	10
Senadores	20	69	11

El promedio de no respuesta de marzo de 1995 a la fecha (marzo 6-7) de la encuesta de Gallup sobre evaluación al Presidente Clinton es de 8.0%, mientras que el promedio en la encuesta que realiza Reforma para evaluar al Presidente Zedillo en el mismo periodo es de 10.4%, la diferencia no es significativa y en buena medida la diferencia puede deberse a que la encuesta de Gallup es aplicada por vía telefónica y la de Reforma en domicilios. Regularmente las encuestas telefónicas mantienen tasas de respuesta mayores a las de persona a persona.

Por el contrario, en el caso de la evaluación del Congreso, la tasa de no respuesta en México es mucho más elevada que en los EUA, asimismo, entre el porcentaje de no respuesta de la pregunta de evaluación a Congreso y de evaluación al Ejecutivo, la diferencia

es considerable. En el caso de México, está la medición realizada en noviembre de 1997 por Reforma en la que, a la pregunta de aprueba/desaprueba la labor de la Cámara de Diputados un 22.1% no respondió. Comparado con el promedio de 1997 y 1998 de las encuestas de Gallup que es de 10.8% para Congreso, el promedio en México es elevado.

El análisis con base en estos datos cuenta con restricciones, pero aún con ellas arroja significativos datos. La primera restricción es que para el caso de México sólo se dispone de una observación para la no respuesta de evaluación a la Cámara de Diputados, además la medición de Gallup es sobre Congreso y no específicamente sobre Cámara de Diputados, aunque la última no es una cuestión que necesariamente impacte en este análisis, ya

que se enfoca sólo a la no respuesta, independientemente de la evaluación a determinada figura.

## CAUSAS Y CONSECUENCIAS

### DE LA INEFICACIA

La percepción de ineficacia de la figura del Congreso en la opinión pública, es causa y consecuencia de otras variables que interactúan en la creación de agenda.

Previo a finales de los años ochenta, existe en México una lamentable carencia de estudios de medición de opinión pública en todos los rubros. A partir de la segunda mitad de la década de los ochentas, la cantidad y la calidad de la información disponible se ha incrementado gradualmente, especialmente en cuestiones relativas a imagen y evaluación de autoridades y a procesos electorales. Sin embargo, el tema del Congreso ha sido dejado de lado.

Las encuestas de opinión pública en medios de comunicación y en documentos académicos se han limitado al *horse racing* entre los partidos contendientes en la etapa electoral y a *termómetros* de la gestión administrativa.

Pero no sólo la medición de opinión pública ha discriminado la vida legislativa, también los medios de comunicación electrónicos y escritos, otorgan sólo espacios reducidos y de poco análisis sobre las cuestiones legislativas y las políticas que ahí se debaten. Especialmente hasta antes del inicio de esta Legislatura, el Congreso sólo es

nota cuando algún escándalo extraparlamentario surge.

Para los mismos políticos, el arribar a alguna de las Cámaras del Congreso es sólo un medio para lograr fines políticos distintos a la vida legislativa.

Así, está claro que el desencanto hacia el Congreso es generalizado. Pero, ¿Es racional dicha indiferencia?, la respuesta es afirmativa y tiene sustento.

Diversas variables han contribuido para que la opinión pública y los medios de comunicación no presten mayor atención al Congreso. La estructura del sistema político y el esquema del cargo de legislador, provocan que no existan incentivos suficientes en la opinión pública para informarse y sostener una opinión fundada sobre la actividad del Congreso.

En los medios de comunicación simplemente el tema no era tema, por consiguiente nunca ingresó en su agenda como un debate sistemático sobre opciones de políticas, ahora el esquema tiende a modificarse. Dos cuestiones influyeron en el estado del Poder Legislativo frente a la opinión pública:

Primero, las condiciones estructurales del sistema político mexicano implicaban un Ejecutivo omnipotente a través de amplias facultades legales y extralegales que restringían y manipulaban el accionar de los restantes órganos de gobierno.

El Poder Legislativo era controlado a través de diversos mecanismos ilícitos, y los lícitos eran en gran medida inequitativos. Los más comunes eran fraudes electorales y asignación irregular de recursos públicos y privados para

campañas políticas. Estas cuestiones aseguraban al PRI la mayoría en ambas Cámaras del Congreso y el Presidente de la República en turno, no debía preocuparse más del proceso legislativo como un obstáculo para llevar adelante su programa de gobierno, además, y, lo que es más trascendente, no debía preocuparse del Legislativo como una instancia fiscalizadora de los actos de gobierno.

La segunda cuestión que necesariamente influye aún en el desánimo de la opinión pública hacia el Congreso, fue la imposibilidad de la reelección consecutiva de los diputados. Aunque existe una fuerte tendencia a suprimir esta restricción, según una encuesta entre diputados de la LVII Legislatura en la que en 65% de ellos está a favor de la reelección en periodos consecutivos.

**Tabla 3**

**Indique con cuál de las siguientes afirmaciones está más de acuerdo:**

Debe existir la posibilidad de reelegir a los diputado(a)s por periodos consecutivos y de manera indefinida.	20 %
Debe existir la posibilidad de reelegir a los diputado(a)s por un número determinado de periodos consecutivos.	45
Debe existir la posibilidad de reelegir a los diputado(a)s sólo en periodos no consecutivos.	21
No debe existir la posibilidad de reelegir a los diputado(a)s.	14

Esta restricción refuerza la dependencia de los legisladores a sus partidos políticos, en perjuicio del electorado. Los legisladores no tienen incentivos para responder a los intereses de sus electores específicos en cada distrito. La situación es aún más grave en el caso de los diputados plurinominales, que no tienen distrito ni entidad federativa a la cual responder, sino al partido que los postuló.

Así, esto explica el porqué sistemáticamente el voto sobre iniciativas es

homogéneo al interior de cada grupo parlamentario y diferenciado entre los grupos como bloques. Las posturas de los legisladores así lo corroboran en una encuesta entre diputados de la actual legislatura, pues se observa que la varianza entre los diputados de un mismo partido es siempre menor a la varianza de la Cámara como un todo, lo que apunta a la homogeneidad de los grupos parlamentarios.

**Tabla 4**  
**Varianza en las posturas de los legisladores\***

	Diputados de todos los partidos	Diputados del PRI	Diputados del PRD	Diputados del PAN
Postura sobre la propiedad de los negocios y la industria	1.445	1.052	.993	1.340
Postura sobre la intervención de la Iglesia Católica en la educación básica	1.070	.838	.895	.675
Postura en el eje izquierda-derecha	.823	.474	.569	.740

\* Las preguntas se realizaron en una escala de 1 a 5. No se incluye a los legisladores del PVEM, PT e Independientes ya que el número de casos no es suficiente para el análisis.

## LA FISCALIZACIÓN

Al contar con una Cámara de Diputados en la que radican 5 distintos partidos políticos y la certeza de que los procesos electorales son más competidos y equitativos, los incentivos en la opinión pública para informarse y adquirir posturas sobre el desempeño del Congreso y el diseño y evaluación de políticas se han incrementado notablemente.

Si bien en la práctica el voto de los legisladores es, y la evidencia apunta a que así seguirá al menos en el mediano plazo, motivado por los partidos políticos, formalmente, en una especie de *respuesta socialmente aceptada*, los diputados admiten la necesidad de tomar en cuenta las posiciones de los electores antes que las cuestiones partidistas, aunque la diferencia no es mayúscula y es claro que ocupa también un lugar preponderante en el esquema de los legisladores.

**Tabla 5**  
**Para sus labores legislativas ¿qué tan importante es lo siguiente?**  
**1 significa "nada importantes" y 5 "muy importantes"**

IMPORTANCIA	1	2	3	4	5
Consultar a las personas de mi distrito o circunscripción	0%	2%	15%	32%	51%
Coincidir con las posiciones de mi partido	2%	6%	23%	27%	42%

La retroalimentación, opinión pública y medios de comunicación, será cada vez más intensa en el tema de Congreso.

La dinámica legislativa necesariamente deberá considerar a la opinión pública como una variable con fuerte peso en la toma de decisiones de los legisladores, quizá no en lo individual por las condiciones ya señaladas, pero sí en los grupos parlamentarios como bloques homogéneos al momento de iniciar leyes, preparar proyectos, debatir iniciativas y emitir su voto.

Los partidos políticos, independientemente de su posición en el poder, tienen incentivos suficientes, especialmente de maximización de votos, para que la opinión pública sea considerada, quizá no en fragmentos geográficos como distritos o circunscripciones, pero sí como unidad, como el total de los electores potenciales.

Los partidos políticos deberán actuar en consecuencia, con el posicionamiento de sus electores y al mismo tiempo dejar en claro su posicionamiento en cada tema tratado. El costo de no mostrar sus posiciones frente al electorado es la pérdida de votos en elecciones, cuestión que es especialmente valiosa en estos momentos de cara a las elecciones presidenciales del año dos mil.

La opinión pública estará más atenta al quehacer legislativo y las opciones de política que ahí se discutan, los medios de comunicación, especialmente al medir opinión pública, deberán incidir en la creación de agenda de políticas, y los grupos parlamentarios

deberán considerar su posicionamiento y el del electorado frente a las diversas opciones de políticas a discusión, a fin de maximizar probables votos.

Esta intrincada relación no será en una dirección, sino que los distintos elementos se retroalimentarán constantemente en un proceso que incrementará la eficacia y la eficiencia del proceso legislativo.

## CONCLUSIONES

- 1) Dadas las condiciones estructurales del sistema político en México, los ciudadanos han actuado racionalmente al no invertir sus recursos en informarse y lograr opiniones informadas sobre el Congreso.
- 2) No obstante que algunas condiciones como la no reelección consecutiva permanece, otras cuestiones sí se han modificado, específicamente las referidas a competencia y competitividad electoral, cuyo fruto ha sido una Cámara de Diputados en la que el partido del Ejecutivo no es mayoría absoluta. Así, los incentivos son mayores en la opinión pública para informarse y estar en condiciones de mostrar una postura respecto al Congreso.
- 3) Los electores tendrán a cada momento opiniones más formadas sobre las opciones de políticas, y serán más claros los posicionamientos de los partidos políticos en los distintos ejes. Esto inducirá

a los partidos a ser más responsables, en el sentido de rendir cuentas ante el electorado con el incentivo de lograr mayores votos, por lo que los legisladores puedan normar su conducta con base en la opinión pública y la maximización de la votación de sus partidos, en una lógica geográfica nacional y no con la división de distritos, ni de circunscripciones.

- 4) La medición de opinión pública debe ir más allá de la evaluación de *termómetro* del Congreso, debe conceder elementos para que la opinión pública pueda expresar y crear parámetros para juzgar la ac-

tuación de los legisladores en la adopción de determinadas políticas públicas, con base en los posicionamientos en los distintos ejes del electorado y de los legisladores.

### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alger, Dean E., Cook, Timothy E., et. al. *Crosstalk*. University of Chicago Press, Chicago Illinois, 1996.
- Brehm, John. *The phantom respondents*. University of Michigan Press, Ann Harbor, Michigan, 1993.
- Hibbing, John R. y Theiss-Morse, Elizabeth. *Congress as a public enemy*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K., 1995.