

La cultura democrática y los valores cívicos del trabajo legislativo

*Efrén Arellano Trejo**

Este ensayo tiene, como premisa de trabajo, que una de las labores pendientes de la democracia mexicana es impulsar una ciudadanía mejor informada y más vinculada al funcionamiento de las instituciones políticas. ¿Qué elementos puede aportar el conocimiento de la opinión pública para emprender esta labor desde el ámbito del Poder Legislativo? Para responder tal pregunta, este documento se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se hace un análisis de las transformaciones que ha sufrido la política, en el contexto de los cambios estructurales de la economía y la globalización; en la segunda sección, para el caso específico de México, se ofrece un balance sobre la forma en que han evolucionado recientemente la cultura política y las percepciones en torno al poder legislativo; y en la tercera se identifican aquellos valores de la democracia, más cercanos al trabajo legislativo, que pueden ser promovidos para coadyuvar a la legitimación de la democracia.

Palabras clave: democracia, cultura política, opinión pública, México, Cámara de Diputados, poder legislativo, participación ciudadana.

Democratic culture and civic values in legislative workings

This essay has, as its first premise, that one of the pending subjects in Mexican democracy is to foster a better informed citizenship and

* Investigador en el área de Opinión Pública del CESOP de la Cámara de Diputados. Correo electrónico: efren.arellano@congreso.gob.mx

more involved with political institutions's workings. We can ask: Which elements public opinion can offer to this objective from the Legislative Power perspective? To answer this question, this article is divided in three sections. In the first, an analysis of the political transformations in Mexico in the context of the economical structural changes and globalization is offered. In the second section, there is a balance of how the political culture and how perceptions about Legislative Power have evolved in recent times. In the third section, I identify those democratic values closer to the legislative work that can be promoted to further legitimize democracy.

Keywords: democracy, political culture, public opinion, Chamber of Deputies, legislative Power, Mexico, citizen participation.

Las transformaciones de la política

El valor de la pluralidad es en gran medida el signo de la transición democrática en México. El crecimiento y fortalecimiento de los partidos políticos activó el juego de pesos y contrapesos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y ha dotado paulatinamente de mayores facultades y recursos a los gobiernos estatales. Los medios de comunicación, en la medida en que han ampliado sus fuentes de información y la cobertura otorgada a los actores políticos, han diversificado las opiniones y perspectivas de análisis que reciben ciudadanos y políticos. También se han creado instancias especializadas (Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral o comisiones de derechos humanos), que introducen a la gestión pública, desde el propio Estado, una conducción autónoma de los actores políticos. La pluralidad ha transformado la opinión pública y ha mutado las formas de relación entre autoridades y ciudadanos (Millán, 2002, 189-206).

Como se habrá de detallar en este documento, el ciudadano que participa en esta nueva relación es pragmático a la hora de evaluar los resultados. Aunque la mayoría está alejada del sistema político y conoce pocos detalles sobre su funcionamiento, espera eficiencia y eficacia en los procedimientos. No es un dato menor que una gran proporción desconfía de las autoridades y duda de la representatividad de las autoridades electas. Estos fenómenos se explican, en alguna medida, porque la transición democrática en México convive con la

persistencia de grandes rezagos sociales y una gran desigualdad social (Coneval, 2006).

Las percepciones y evaluación de la política, como se ha observado en diversos estudios empíricos, están muy relacionadas con el nivel de bienestar percibido por los ciudadanos y las expectativas de mejoría que mantienen respecto del futuro inmediato (Arellano, 2006, 69-88). La desigualdad genera, entre otras cosas, un reparto inequitativo de las oportunidades para acceder al sistema político y provoca una mayor vulnerabilidad de los sectores más pobres, respecto de eventuales actos de corrupción y arbitrariedad de las autoridades.

¿Por dónde iniciar cuando se trata de reconstruir un contexto de opinión más favorable para las instituciones democráticas?, ¿qué retos y oportunidades implica emprender esta tarea desde el ámbito del Poder Legislativo? Para contribuir a responder tales preguntas, en esta sección se ofrecen argumentos para revalorar la importancia de la participación ciudadana y se analizan las características más sobresalientes de la relación entre ciudadanos y la acción pública. Con ello, se identifican los elementos centrales que definen, en lo general, las características de lo que podríamos denominar el discurso político contemporáneo.

De la participación a la vida cotidiana

La participación ciudadana, no sólo a través del voto, es el fundamento de los sistemas democráticos. Su inclusión en el proceso de toma de decisiones otorga legitimidad y eficacia a los resultados alcanzados. En contraparte, la falta de participación ciudadana incrementa las probabilidades de que se ignoren las demandas y necesidades del público; amplía los márgenes para que los funcionarios actúen en favor de intereses privados; incrementa el riesgo de que las políticas públicas no atiendan las necesidades de los sectores excluidos y, entre otras cosas, disminuye las posibilidades para que se ejerza un adecuado control sobre la gestión pública (Mateo y Payne, 2006, 264).

La participación ciudadana es un mecanismo complejo y decisivo para la integración de una sociedad. En él confluyen los intereses in-

individuales, que alientan en gran medida las decisiones de los individuos para participar en acciones colectivas; los valores cívicos que portan los ciudadanos, que son decisivos para determinar la calidad de dicha participación; y entre otras cosas, el diseño institucional, que alienta o delimita la injerencia de los ciudadanos en los distintos subsistemas del entramado político (Merino, 2007).

Este mecanismo también connota un componente histórico, el cual sintetiza el recorrido realizado por las sociedades democráticas para emanciparse de reyes, dictadores o regímenes totalitarios. Como lo señala Mauricio Merino, “hay leyes, instituciones y procedimientos que regulan la convivencia, pero que a fin de cuentas llevan a cada individuo a hacerse responsable de sí mismo y de los demás. Tarea difícil y novedosa, cuando la mayor parte de la historia del mundo se ha construido a través de los grandes líderes, de los dirigentes que lo decidían todo y por todos” (Merino, 2007, secc. V).

Pese a la importancia de este mecanismo, la mayoría de los ciudadanos están alejados de la política y tienen escasos conocimientos y desinterés en su funcionamiento. Estas actitudes provocan, entre otras cosas, que los partidos políticos, que han sido los grandes actores de la democracia mexicana, actúen con déficits de confianza y credibilidad. El Poder Legislativo, que en la transición democrática recobró y fortaleció sus facultades como hacedor de políticas públicas, supervisor de la gestión estatal y como gran foro para el debate nacional, es una de las instituciones menos comprendidas y apreciadas por la población en general (CESOP, 2007).

Algunos autores han señalado, desde la década de 1970, que es la falta de poder de los ciudadanos “el hecho político que se esconde detrás de todos esos estudios y demostraciones de ignorancia política popular” (Morley, 1996, 367). Según este argumento, la situación relativamente impotente y alineada de la mayoría de la población, es decir, la autopercepción de que los ciudadanos no influyen en las decisiones políticas, desactiva el interés y la acción ciudadana.

Otros autores se han referido a los cambios estructurales de la economía, que han disuelto las antiguas identidades colectivas, basadas en la permanencia en un empleo. De acuerdo con esta tesis, el crecimiento del trabajo precario, el desempleo y la incertidumbre so-

bre los ingresos futuros, ha quebrantado las biografías laborales y ha favorecido el crecimiento de identidades adscriptivas, como las étnicas o religiosas, o parciales y coyunturales, como las vinculadas a los problemas de la vida cotidiana (Paramio, 2001, 20-21).

Este fenómeno se encuentra muy vinculado a un ajuste en las expectativas que tienen los ciudadanos sobre los resultados de la acción gubernamental. Como lo ha explicado Ludolfo Paramio, los ciudadanos esperan del gobierno “no tanto que resuelva los problemas económicos de fondo como que desarrolle políticas adecuadas para los problemas de la vida cotidiana”. Se trata de lo que este autor denomina *life-style politics*, que consiste en el predominio de las preocupaciones cotidianas por encima del interés en la política o en los problemas generales.

Desde un punto de vista teórico, otros autores han definido este proceso mundial como el inicio de la posmodernidad, que está asociado al fin del discurso histórico único, proveniente de Europa occidental; al papel de los medios de comunicación en la implosión de múltiples historias y significados para los ciudadanos; y un cambio en el propio discurso político.

De acuerdo con Gianni Vattimo, el ocaso de la modernidad “no surge solamente de la crisis del colonialismo y del imperialismo europeo, es también, y quizá en mayor medida, el resultado de la irrupción de los medios de comunicación social” (Vattimo, 1990, 14). La modernidad desaparece, señala este autor, cuando se deja de hablar de la historia como una entidad unitaria, en la cual la cosmovisión europea no es asumida como la visión universal sino sólo como una interpretación más y en la cual la historia no se asume como el tránsito ineludible del hombre hacia el progreso y la prosperidad.

La caducidad de la historia unitaria implicó la obsolescencia de la idea del progreso: “si no hay un decurso unitario de las vicisitudes humanas –dice Vattimo– no se podrá ni siquiera sostener que avanzan hacia un fin, que realizan un plan racional de mejora, de educación, de emancipación” (Vattimo, 1990, 14).

Contrariamente a las primeras interpretaciones, que señalaban que la radio y la televisión conducirían hacia una homologación general de la sociedad, lo que ha acontecido es más bien una multiplicación general de concepciones del mundo.

El mercado de la información –dice Vattino– demanda que todo venga a ser objeto de comunicación: “esta multiplicación vertiginosa de las comunicaciones, este número creciente de sub-culturas que toman la palabra, es el efecto más evidente de los medios de comunicación y es a su vez el hecho que, enlazado con el ocaso o, al menos, la transformación radical del imperialismo europeo, determina el paso de nuestra sociedad a la posmodernidad” (Vattimo, 1990, 14).

¿Qué relación tiene este proceso con las percepciones de los ciudadanos acerca de la política? Zygmunt Bauman considera que al abandonarse la idea del progreso como la guía del desarrollo social, el énfasis está puesto ahora en la autoafirmación del individuo. Esta nueva prioridad se ha reflejado –dice– en la transformación del discurso ético-político para cambiar los ideales de la “sociedad justa” por la garantía mínima de los derechos humanos, lo que se traduce en la práctica en el derecho de los individuos para permanecer diferentes y elegir sus propios modelos de felicidad y estilos de vida propios” (Bauman, 2001). No más grandes líderes, señala Bauman en coincidencia con Merino, que les digan a los individuos qué hacer y que les quiten la responsabilidad de lo que hacen.

Pero si la confianza en uno mismo es el único fundamento en el que descansa nuestra esperanza en el progreso, entonces no es sorprendente que esta seguridad se esté tambaleando. El poder de hacer las cosas fue arrebatado a la política. El agotamiento del Estado moderno implica, entre otras cosas, que las formas tradicionales de la política, entendidas como la forma de hacer las cosas, aparecen cada vez menos pertinentes, concluye Bauman.

En coincidencia con esta tendencia, Alain Touraine recuerda el origen del concepto de nación y los retos a los que se enfrenta actualmente. La nación fue, a decir de este autor, la forma política de la sociedad moderna. La nacionalidad se articuló como la superación de las pertenencias particulares. Un proceso vinculado al supuesto triunfo de la racionalidad, a partir de la cual se erigieron reglas de administración, sistemas de comunicación y programas de educación.

A partir de la unidad política, orgullo supremo de la nación, se impusieron reglas y formas de vida que erradicaban lo minoritario. En aras de la sociedad total, la construcción de los Estados-nación fue la

historia de la imposición contra aquello que se opusiera a la omnipotencia del poder central, tanto en sus formas imperial o republicana (Touraine, 1998, 165-204).

Hoy en día, al mismo tiempo que el nacionalismo sigue enfrentando las identidades particulares más resistentes, tiene ante sí el reto de los mercados mundiales. La marcha acelerada de la modernidad, dice Touraine, fortalece la oposición entre mercados mundiales e industrias e identidades culturales. ¿Qué papel puede y debe desempeñar el Estado en este contexto?

Touraine plantea el problema y sus visos de solución de la siguiente manera:

Ya no podemos creer que las instituciones políticas son lo bastante fuertes para controlar y combinar las fuerzas económicas, los mecanismos de la personalidad y las pertenencias culturales, aun y sobre todo cuando seguimos convencidos de la absoluta necesidad de instituciones políticas democráticas, para proteger y alentar el sujeto personal en su voluntad de combinar la racionalidad instrumental y la identidad cultural en una historia de vida personal (Touraine, 1998, 170).

Cultura política y el trabajo legislativo

Pasemos ahora al contexto nacional. En esta sección revisaremos la influencia que ejercen la cultura política mexicana y el nuevo contexto comunicacional en la forma como es percibido el Poder Legislativo. Desde un punto de vista general, se puede observar que las percepciones predominantes en torno a la Cámara de Diputados, así como la evaluación que hacen los ciudadanos sobre su desempeño, se explican en gran medida por el papel que desempeña este órgano en la historia reciente del país y las transformaciones del patrón de legitimidad política; las modalidades que imponen los medios al debate político en México; así como por los rasgos predominantes de la actual cultura política en México (Mascott y Arellano).

Por lo que se refiere al contexto histórico, habría que recordar que durante la etapa del partido hegemónico, la Cámara de Diputados no

tenía la capacidad para ejercer contrapeso al poder y las decisiones del Ejecutivo. No podía desplegar tampoco sus funciones intrínsecas de definición y control del ejercicio del gasto público (Carbó, 1996, 215-252). Esta situación, observada a nivel federal, se repetía en gran medida en la relación entre el Ejecutivo y los legislativos locales.

Esta correlación de fuerzas restó credibilidad a la institución, mermó la importancia que la población le pudiera atribuir a sus labores y demoró en gran medida el aprendizaje y el impacto público que conlleva la confrontación de ideas y proyectos en un régimen democrático. Ello era posible, entre otras cosas, porque el partido hegemónico obtenía la mayoría en las urnas y su legitimidad dependía en mayor medida de su capacidad para administrar y responder a las demandas de los diversos sectores sociales, integrados principalmente en las grandes corporaciones (Reséndiz, 2005, 139-183).

El crecimiento de la competencia partidista activó el mecanismo de una nueva legitimidad del sistema político mexicano. Los engranes de este mecanismo, que pueden variar su importancia en cada coyuntura, son las elecciones y la limpieza percibida en las mismas; el respeto a la legalidad y los procedimientos institucionales; la inclusión de los actores involucrados; y, como ocurría en la etapa previa a la pluralidad partidista, la eficiencia y eficacia del desempeño gubernamental.

Este proceso de tránsito abrió una ventana de oportunidad para impulsar un proceso de legitimación de la democracia y por extensión del Congreso mexicano. El concepto *legitimación* connota dos significados relevantes para este trabajo. De acuerdo con Leonardo Morlino, uno de los aspectos teóricos más relevantes en los procesos de transición y consolidación de la democracia es la aceptación de las instituciones democráticas por parte de la sociedad; entendida dicha aceptación como un consenso pasivo y dócil por parte de la población. En cambio, a nivel de élites es necesario –sostiene Morlino– que exista un proceso de *legitimación* de la democracia, entendido este último como un conjunto de conductas positivas respecto a las instituciones democráticas, las cuales se deben asumir como las más apropiadas para gobernar al país (Morlino, 2005).

Desde el ámbito de la sociología del conocimiento, la legitimación es un proceso social construido para explicar y justificar a las institu-

ciones sociales. Con su labor explicativa, la legitimación indica por qué las cosas son como son (apela al conocimiento de los individuos); en tanto que al justificar una institución, ofrece orientaciones sobre qué hacer y qué no hacer (involucra los valores socialmente aceptados). Como señalan Berger y Luckman, la legitimación incluye un elemento cognoscitivo y otro normativo y moral. Es una cuestión de conocimientos y también de valores (Berger y Luckman, 1994, 122).

En México se observa un proceso aislado y en ocasiones accidentado en esta labor de legitimación. Tal vez el ejemplo positivo, más destacado, sea el Instituto Federal Electoral (IFE). No sólo por su diseño institucional, que lo dotó de rango constitucional, autonomía de gestión y suficientes recursos presupuestales, sino por su presencia mediática, que ha permitido posicionar en el imaginario social la importancia de las elecciones. El proceso de credencialización, emprendido desde 1991, fue uno de los factores que coadyuvó a la amplia participación electoral observada en las elecciones de 1994. El valor de esta credencial para la población, como documento oficial de identificación universalmente aceptado, ha tenido también un peso muy significativo en el posicionamiento público del IFE (Prud'homme, 2002, 35-55). Hoy en día, esta institución es una de las que goza de mayor confianza y credibilidad entre los ciudadanos (Consulta Mitofsky, 2008).

Cultura política y transición

¿Cuáles son los cambios que se han registrado en la cultura política mexicana en el proceso de transición democrática?¹ ¿Es posible identificar la existencia de opiniones y actitudes que puedan aprovecharse para impulsar un proceso de legitimación de la Cámara de Diputados? Para contribuir a responder estas preguntas, a continua-

¹ Aunque existen diversos conceptos sobre cultura política, me parece útil, para las páginas subsiguientes, la definición de Roberto Varela: la cultura política se puede entender como “el conjunto de signos y símbolos compartidos (que transmiten conocimientos e información, portan valoraciones, suscitan sentimientos y emociones, expresan ilusiones y utopías) que afectan y dan significado a las estructuras del poder” (Varela, 2005, 166).

ción se realiza la descripción y el análisis de diversos estudios sobre cultura política, todos ellos realizados con base en encuestas nacionales en vivienda, representativas de la población mayor de 18 años de edad.

El primer estudio disponible fue realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UNAM, de acuerdo con una encuesta realizada en 1994 (autores varios, 1997). Este trabajo encontró, con base en diversos indicadores, un ciudadano pragmático al momento de evaluar la política; con un gran sentido laico, sin compromisos profundos con alguna ideología y con un elevado, aunque no mayoritario, aprecio por el voto. Así, 76% de los entrevistados rechazó que “los sacerdotes hablen de política durante los servicios religiosos”; 63% se expresó a favor de partidos que modifiquen sus programas “de acuerdo con las preferencias de los votantes”; 53% asintió en que a la hora de definir su voto es más importante el candidato que el partido; y 44% estuvo de acuerdo, frente a otras opciones, que votar en las elecciones “es la forma más efectiva para influir en lo que hace el gobierno de México” (Meyenberg, 1997, 57-61).

Respecto al trabajo legislativo, de acuerdo con este estudio, los ciudadanos no percibían que los diputados discutieran asuntos de interés para los ciudadanos y no creían que funcionara la división de poderes o la independencia de los legisladores. Frente a la pregunta: ¿cree usted que los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados son importantes para los ciudadanos o sólo de interés para los políticos?, cuatro de cada 10 mencionó “los ciudadanos” y una proporción similar a “los políticos”. En tanto, frente a la interrogante: “Cuando el presidente propone nuevas leyes, ¿qué hacen los diputados?”, 44% coincidió en que “las aprueban sólo si están de acuerdo”, y un porcentaje similar (39%) en que “las aprueban aunque no estén de acuerdo”.

El propio IIS realizó un estudio similar cinco años después, con base en una encuesta nacional levantada en diciembre de 1999. En este trabajo se confirmó que la mayoría de los entrevistados prefieren que no se mezclen la religión y la política y reveló a un ciudadano distante de los asuntos políticos, con poco interés y escasa información en esta materia, escéptico de los cambios realizados hasta ese momento, inclinado por un liderazgo personal fuerte, aunque con una alta estima

por el pluralismo y la posibilidad de ampliar la participación de los ciudadanos (Flores y Meyenberg, 2000).

De acuerdo con la información estadística de este trabajo, 76% se mostró en desacuerdo con que “los sacerdotes hablen de política durante la misa”; sólo 21% dijo tener “mucho” interés en la política y 75% “poco” o “nada”; 64% consideró que no estaría dispuesto a realizar una junta en su casa para apoyar a un candidato de algún partido; 45% dijo “leer, ver o escuchar noticias o programas sobre política”, aunque 74% dijo informarse a través de la televisión. Respecto a los cambios en la política, 52% los consideró “negativos” y 36% “positivos”; en tanto 66% consideró que “los partidos no se han hecho responsables de las demandas de sus votantes”.

En cuanto a las formas de liderazgo y participación, este estudio reportó que 76% consideró “verdadera” la afirmación de que “a este país lo que le hace falta es un líder fuerte” y 60% asintió en que estaría dispuesto a elegir a un líder que “conozca y aplique siempre las leyes”. Respecto al aprecio por el pluralismo y la participación, 62% se mostró a favor de que en las decisiones de la comunidad “voten todos sus miembros”; 78% estuvo de acuerdo en que las decisiones importantes “las tomen todos los partidos aunque tarden tiempo”, y 54% asintió en que “los mexicanos podemos construir una gran nación aunque tengamos ideas y valores distintos”.

El aprecio por la pluralidad, así como el relativo distanciamiento de la política, se expresó al momento de analizar las percepciones de los ciudadanos en torno a la Cámara de Diputados: 85% asintió en que al tomar decisiones, “los diputados de los partidos que obtuvieron más votos deben considerar a los partidos con menos votos”; 51% se dijo interesado en los asuntos que se discuten en esta Cámara y sólo 23% asignó a estos representantes la función de “vigilar que los políticos cumplan con sus obligaciones”, en contraste, 46% asignó esta función a “los ciudadanos”.

En diciembre de 2005, la Secretaría de Gobernación coordinó el levantamiento de la Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) (Secretaría de Gobernación, 2005). Para este momento, ya habían pasado cinco años de la alternancia en la Presidencia de la República, la falta de mayorías en el Congreso se

había establecido ininterrumpidamente desde 1997 y muchos estados de la república también habían experimentado la alternancia o el ejercicio de gobiernos divididos. Los diarios y las emisiones noticiosas llevaban varios años de mostrar una mayor pluralidad informativa y los partidos políticos habían ejercido amplios recursos para lograr una presencia mediática más intensa y permanente (Banco Mundial, 2007).

Pese a estas transformaciones, la ENCUP mostró escasas modificaciones en la cultura política y reiteró los déficits del ejercicio de la ciudadanía en México: escaso interés y conocimientos sobre la política, insatisfacción con los resultados alcanzados, poco aprecio por la ley, una muy baja participación en las organizaciones políticas y una sensación predominante de que los ciudadanos tienen una escasa influencia en la política.

Así, de acuerdo con la información estadística de este estudio, sólo 10% dijo tener “mucho” interés en la política, en contraste con 88% que señaló tener “poco” o “nada”; 65% coincidió en señalar que percibía a la política “complicada” o “muy complicada” y que su principal fuente de información era la televisión; 47% se dijo “poco” o “nada” satisfecho con la democracia “que tenemos hoy en México”; casi 60% coincidió en que la ley se utiliza para “defender los intereses de la gente con poder” o como “pretexto para cometer arbitrariedades”, y sólo 19% asintió en que se usa para “buscar la justicia”.

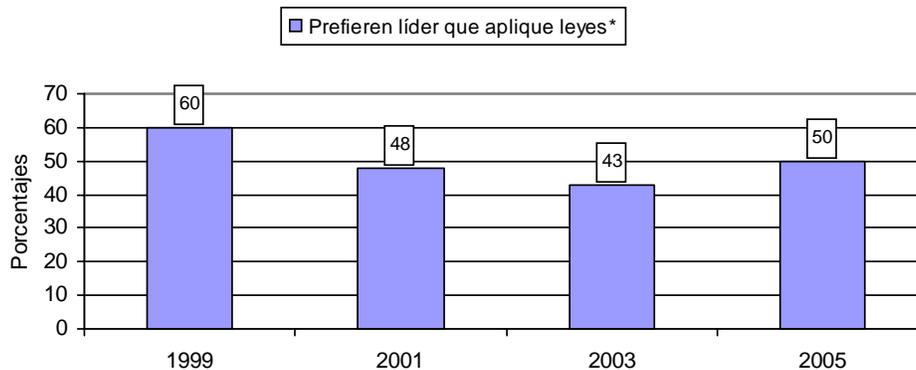
El trabajo realizado por la Secretaría de Gobernación mostró que los mexicanos tienen una escasa injerencia en las organizaciones sociales y políticas. Las principales formas de participación son en las agrupaciones religiosas (22% dijo participar en ellas), de vecinos, colonos y condominios (14%) y organizaciones de ciudadanos (13%). En contraste, sólo 9% mencionó participar en partidos o agrupaciones políticas.

Las percepciones en torno al trabajo legislativo tampoco registraron variaciones sustanciales en esta etapa. Predominó el desconocimiento y la desconfianza, aunque nuevamente fue posible observar el deseo de los ciudadanos porque la Cámara de Diputados funcione de la manera más incluyente y plural posible: sólo 40% pudo mencionar correctamente el periodo de duración de un diputado en su cargo; ante la pregunta “al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados toman

más en cuenta?”, 43% expresó “los intereses de sus partidos”, 11% “los intereses del presidente”, y sólo 16% refirió “los intereses de la población”. Respecto al pluralismo, 45% se mostró a favor de que las decisiones más importantes las tomen “todos los partidos aunque no se agilicen las decisiones” y 39% a favor de que decidan “los tres partidos más importantes para agilizar las decisiones”.

El análisis de la cultura política en México también se pudo hacer a través de un corte horizontal, a fin de identificar los cambios en las opiniones y actitudes favorables a un régimen democrático. Las gráficas 1 y 2 muestran que algunas de estas opiniones se han deteriorado. Así, el sector de la población que prefirió un líder “que conozca y aplique las leyes”, tuvo un descenso de casi 10 puntos, al pasar de 60 a 50% entre 1999 y 2005. A lo anterior hay que añadir que el aprecio por el pluralismo ha descendido de 78 a 45 por ciento.

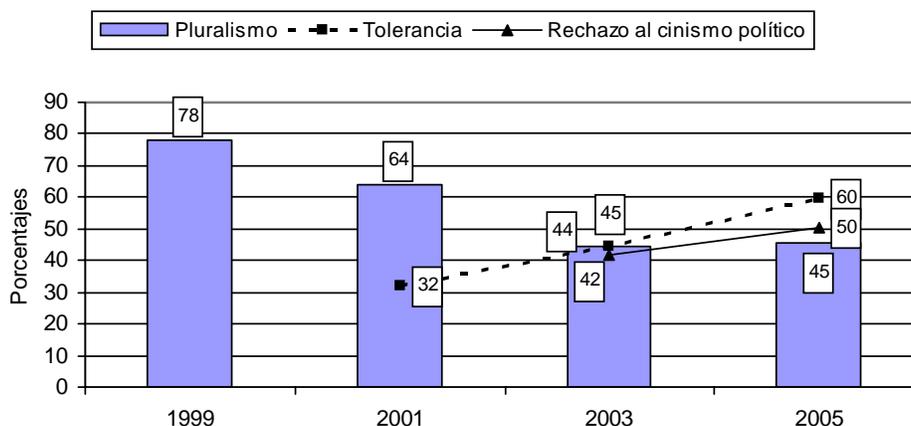
Gráfica 1. Adhesión a la democracia, según opiniones sobre liderazgo preferido



* La pregunta fue: “¿A quién estaría más dispuesto a elegir como líder?: Uno que conozca y aplique las leyes siempre o uno que respete las tradiciones de la comunidad.

Fuentes: para 1999, Julia Flores y Yolanda Meyenberg (2000); para 2001 a 2005, Secretaría de Gobernación (2005), primera, segunda y tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

Gráfica 2. Adhesión a la democracia,
según aceptación de los valores democráticos



Pluralismo: expresa el acuerdo con el hecho de que todos los partidos políticos participen en la toma de decisiones, aunque esto retarde el proceso.

Tolerancia: expresa el acuerdo con que aparezca en televisión una persona que va a decir cosas que están en contra de su forma de pensar.

Rechazo al cinismo político: expresa el desacuerdo con la afirmación: “un funcionario público puede sacar provecho de su puesto, siempre y cuando haga cosas buenas”.

Fuentes: para 1999, Julia Flores y Yolanda Meyenberg (2000); para 2001 a 2005, Secretaría de Gobernación (2005), primera, segunda y tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

Pese a lo anterior, existen dos actitudes, también consustanciales a la democracia, que han registrado alguna mejoría: el aprecio por la tolerancia pasó de 32 a 60% y el rechazo al cinismo político se incrementó de 42 a 50 por ciento.

Oportunidades para la difusión del trabajo legislativo

Como se pudo comprobar con los datos analizados en la sección anterior, el proceso de transición hacia la democracia en México no ha estado acompañado por un proceso de legitimación, que coadyuve a

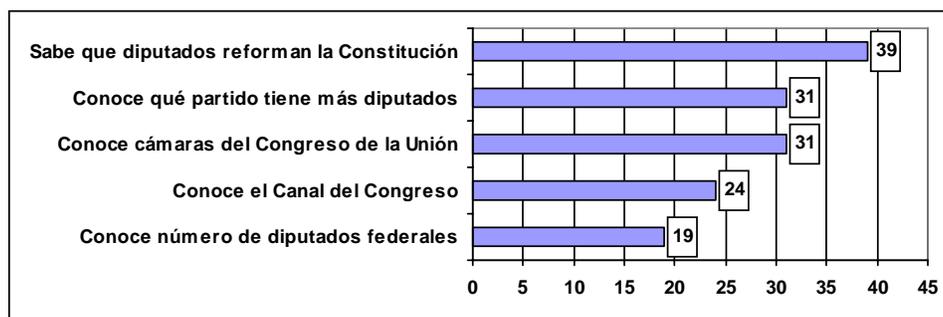
motivar mayor interés, conocimientos y participación de los ciudadanos en las instituciones políticas. En este largo periodo tampoco ha registrado cambios sustanciales en los niveles de conocimiento y aprecio por el trabajo legislativo.

En este contexto tan desfavorable, ¿es posible identificar algunas ventanas de oportunidad para la difusión y promoción del trabajo legislativo? Una encuesta levantada en diciembre de 2007, bajo la coordinación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, muestra información empírica para abordar esta interrogante (CESOP, 2008).

Como se puede observar en la Gráfica 3, esta encuesta reiteró que sólo sectores minoritarios conocen pormenores sobre la composición de la Cámara de Diputados. El Canal del Congreso, uno de los principales esfuerzos de difusión y transparencia de este órgano legislativo, sólo es conocido por 24% de los entrevistados.

Este conocimiento escaso que existe en torno al trabajo de la Cámara de Diputados, deriva en gran medida del poco interés que históricamente ha tenido la ciudadanía en los asuntos que se discuten en este órgano legislativo y que subsiste en la actualidad. Así, sólo 38% de los entrevistados afirmó tener “mucho” o “algo” de interés en estos temas; en tanto, 61% reconoció tener “poco” o “nada” de interés.

Gráfica 3. Conocimiento sobre las principales atribuciones y composición de la Cámara de Diputados 2007 (porcentajes)



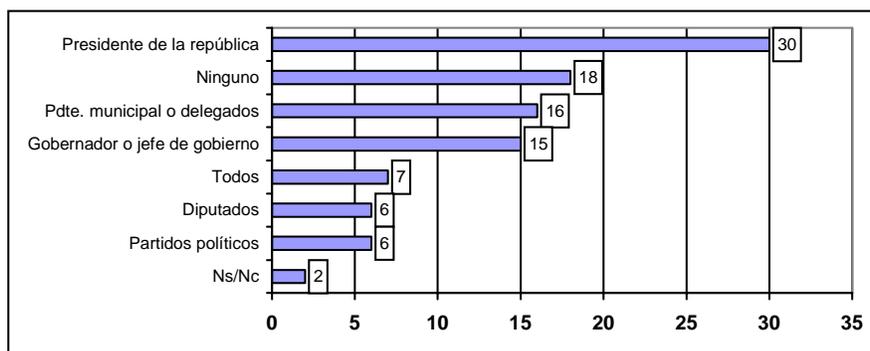
Fuente: CESOP, 2008.

Por otra parte, esta encuesta también confirmó que los diputados tienen una mala calificación por su desempeño y que generan poca confianza entre los ciudadanos. Sólo uno de cada cuatro entrevistados expresó estar “de acuerdo” con la forma en que trabajan y una proporción similar dijo tener confianza en este órgano legislativo. A lo anterior hay que agregar que siete de cada 10 consideraron que actualmente existen “más diputados de los que se necesitan”, pese a que, como se mencionó, la mayoría no conoce el número exacto que existe.

La Gráfica 4 ilustra el déficit de representatividad que tienen los diputados, pero que es compartido por las principales autoridades electas. Únicamente seis de cada 100 entrevistados expresaron sentir que sus intereses están representados por los diputados y los partidos políticos. El presidente de la república, la figura política mejor conocida y evaluada, alcanza en este rubro 30 por ciento.

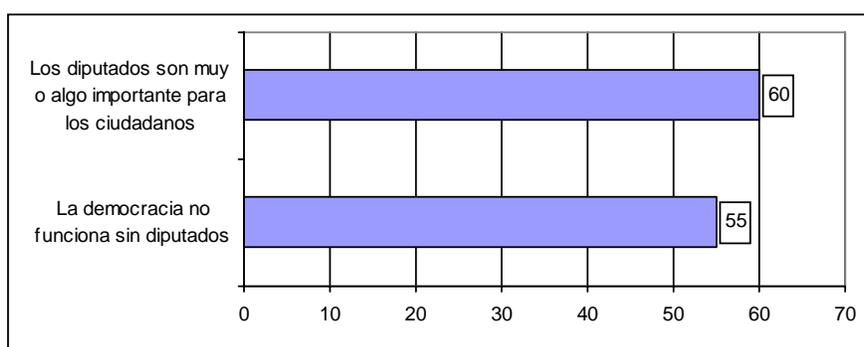
Algunas de las fortalezas identificadas por la encuesta del CESOP radican en las opiniones favorables que existen en torno a lo que algunos autores han denominado “apoyo difuso” a la institución, que alude a la adhesión al sistema político en general y a sus reglas. En contraste con el “apoyo específico”, que se refiere al apoyo nominal o concreto que beneficia a las personas que se encuentran en el cargo (Easton, 1979).

Gráfica 4. De esta lista de personas, ¿cuál cree que representa mejor sus intereses?, 2007 (porcentajes)



Fuente: CESOP, 2008.

Gráfica 5. Importancia atribuida a la Cámara de Diputados 2007 (porcentajes)



Fuente: CESOP, 2008.

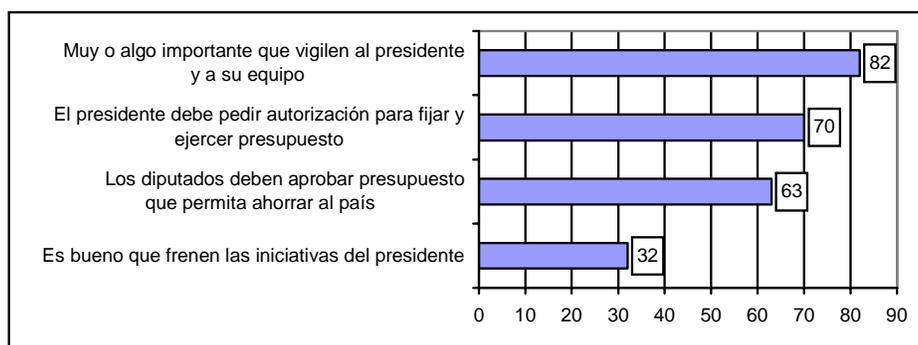
Así, como se observa en la Gráfica 5, 60% de los entrevistados consideró que la Cámara de Diputados es “muy” o “algo importante” para los ciudadanos y 55% estimó que “la democracia no funciona sin diputados”.

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.

Como se observa en la Gráfica 6, mayorías de entre 60 y 80% se muestran a favor de que los diputados vigilen al presidente y a su equipo de trabajo; 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; para otra tercera parte esta situación es “mala” o “muy mala”; y el otro tercio no tiene opinión al respecto.

Líneas arriba ya se señaló que en general se ha observado una disminución del aprecio por el pluralismo entre los ciudadanos. Sin embargo, para el funcionamiento de la Cámara de Diputados, los ciudadanos lo mantienen en alta estima, a pesar de que asumen que esta circunstancia puede “fomentar el conflicto”. Como se observa en

Gráfica 6. Percepciones predominantes sobre la relación con el Poder Ejecutivo, 2007 (porcentajes)



Fuente: CESOP, 2008.

la Gráfica 7, 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”.

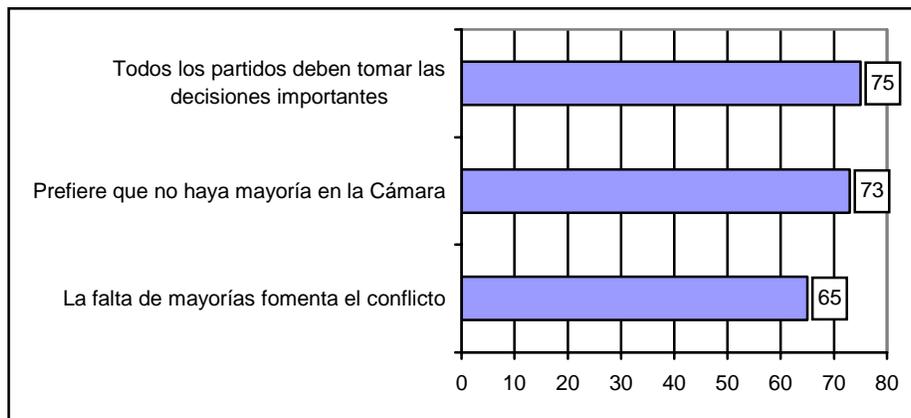
El hecho de que 65% reconozca que la falta de mayorías fomenta el conflicto, se puede explicar al asumir que los ciudadanos buscan la difícil combinación de un pluralismo eficaz, aquel en el cual participen todos los partidos, que sirva como contrapeso político, pero que no redunde en parálisis.

Por último, como se observó en el análisis de la cultura política general, los ciudadanos expresaron su deseo de contar con una mayor injerencia en la política. En la Gráfica 8 se puede observar que en todos los temas abordados (fiscales, electorales y de justicia), los ciudadanos se expresaron mayoritariamente a favor de que los diputados consulten con los ciudadanos el sentido de su voto.

Conclusiones

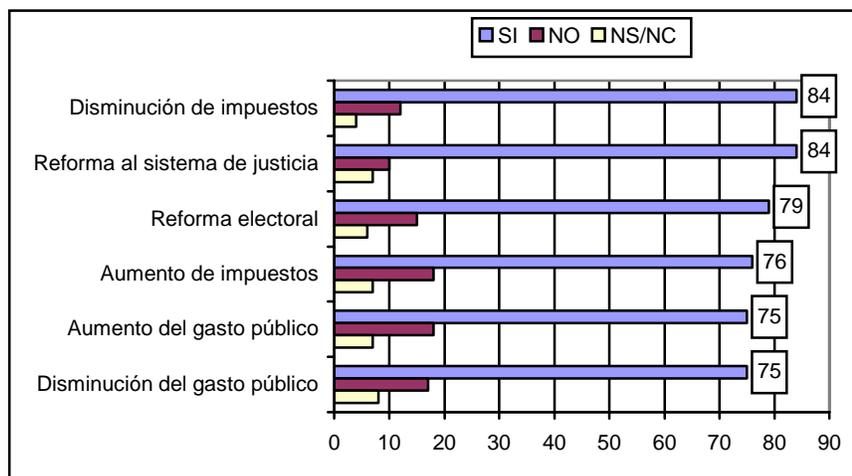
La política y el Estado han entrado en un proceso acelerado de transformación desde hace décadas. La globalización, el impacto de los me-

Gráfica 7. Opiniones en torno al pluralismo en la Cámara de Diputados, 2007 (porcentajes)



Fuente: CESOP, 2008.

Gráfica 8. A continuación le voy a leer una lista de temas. Para cada uno de ellos dígame si los diputados deben consultar o no deben consultar a los ciudadanos para definir su voto, 2007 (porcentajes)



Fuente: CESOP, 2008.

dios de comunicación y los cambios estructurales de la economía, han alterado en gran medida los márgenes de actuación de los Estados nacionales. Los actores políticos tienen ante sí los retos de los problemas nacionales y la influencia que sobre ellos ejercen los actores internacionales. Las democracias se mueven bajo las reglas que regulan a los poderes institucionales, y frente a la incertidumbre provocada de manera constante por los llamados poderes fácticos.

Prácticamente ninguna democracia escapa a este contexto. Sus efectos sobre la cultura política son ineludibles. El Estado y la política, en concordancia con sus límites más estrechos, han reducido las expectativas proyectadas sobre la población. El discurso político ha abandonado sus pretensiones por erigir “sociedades justas” y ha puesto énfasis en la garantía mínima de los derechos humanos. En contraparte, los ciudadanos han reafirmado como el centro de sus preocupaciones la vida cotidiana y han delegado la importancia de los asuntos públicos.

En México, los fenómenos anteriores tienen su principal manifestación en los cambios de legitimidad del Estado. Las elecciones han ganado un mayor peso, como expresión del reposicionamiento del individuo, por encima del predominio que anteriormente tenían las corporaciones. Pese a ello, la mayoría de los ciudadanos se mantienen distantes, sin interés y con escasos conocimientos sobre la política. Predomina en ellos un gran sentido práctico, esperan resultados concretos de la gestión pública, no se sienten comprometidos con ninguna ideología y cada vez menos con algún partido político.

En este contexto, el Poder Legislativo enfrenta grandes desafíos para lograr su legitimación. Una ventana de oportunidad, detectada en este trabajo para desatar dicho proceso, es el “apoyo difuso” que tienen los ciudadanos por la institución, es decir, el aprecio que existe por algunos de los valores cívicos del trabajo legislativo, tales como el pluralismo, la inclusión de minorías, la tolerancia y la participación ciudadana. Así, la mayoría de la población considera que los diputados son importantes para los ciudadanos y la democracia; esperan que ejerzan un papel relevante como contrapeso y vigilancia del Ejecutivo y están de acuerdo con que se conduzcan de la manera más incluyente y plural posible.

La urgencia de emprender una labor de legitimación de este órgano legislativo está indicada no sólo por el bajo prestigio que tienen los legisladores, sino porque en la larga etapa de transición, la población mexicana no ha interiorizado las reglas y procedimientos democráticos. Mientras las reglas y los procedimientos electorales se han perfeccionado, los ciudadanos están insatisfechos con los resultados alcanzados y no perciben que estén representados ni que sean tomados en cuenta.

Una aspecto fundamental, que resta por abordar, es la definición de una comunicación política eficaz, aquella que capitalice el aprecio que existe por estos valores cívicos del trabajo legislativo y los proyecte como algo importante para la vida política, pero también como herramientas susceptibles de aplicarse para mejorar la vida cotidiana, familiar y social de los mexicanos.

Bibliografía

- Autores varios (1997), *Los mexicanos de los noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México. Con 3 416 entrevistas, distribuidas en todo el país, de manera aleatoria, sistemática y por conglomerados.
- Arellano Trejo, Efrén (2006), “De la opinión pública a la legitimidad”, en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Legitimidad y gobernabilidad democrática. Los horizontes del buen gobierno*, Cámara de Diputados, México.
- Banco Mundial (2007), *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, Banco Mundial, México.
- Bauman, Zygmunt (2001), *The individualized society polity*, Cambridge DGE, Reino Unido.
- Berger, Peter L. y Thomas Luckman (1994), *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Carbó, Teresa (1996), “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.

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2008), “Percepciones y evaluación de la Cámara de Diputados”, en *La opinión ciudadana en temas nacionales*. Encuestas CESOP 2007, Cámara de Diputados, México, 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%. Empresa responsable: Ipsos-Bimsa.
- (2007), *Tendencias predominantes en estudios de opinión. Confianza y evaluación de las instituciones políticas*, agosto, México, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: abril de 2008).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2006), “Evolución de la pobreza en México”, www.coneval.gob.mx (fecha de consulta: abril de 2008).
- Consulta Mitofsky (2008), *Confianza en las instituciones*, clasificación nacional con base en una encuesta nacional, realizada en febrero.
- Easton, David (1979), *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Flores, Julia y Yolanda Meyenberg (2000), *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores*, IIS-UNAM/ IFE, México. Con base en una encuesta nacional en vivienda, 3 mil casos, distribuidos por un método aleatorio, estratificado por conglomerados y polietápico.
- Huber Olea y Jean Paul Contró (2003), “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*, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, Senado de la República, México.
- Lechner, Norbert (1995), “Cultura política y gobernabilidad democrática”, conferencia impartida en el Instituto Federal Electoral, 8 de marzo, disponible en www.ife.org.mx (fecha de consulta: octubre de 2007).
- Mascott, María de los Ángeles (2004), “La representación en la Cámara de Diputados: ¿regla de mayoría?”, *Boletín del Centro de Es-*

- tudios Sociales y de Opinión Pública, núm. 5, enero, Cámara de Diputados, México.
- Mascott, María de los Ángeles y Arellano Trejo, Efrén, “La Cámara de Diputados y la opinión pública”, *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, núm. 1, Cámara de Diputados, México, s/f, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: abril de 2008).
- Mateo Díaz, Mercedes y Mark Payne (2006), “Tendencias de participación electoral”, en Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Plante, Washington.
- Meixueiro Nájera, Gustavo y Laura Carrera Lugo (2007), *Gobernabilidad y sociedad civil*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.
- Merino, Mauricio (2007), *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral (Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4), México, versión electrónica disponible en www.ife.org.mx (fecha de consulta: abril de 2007).
- Meyenberg, Yolanda (1997), “Modelos de política, percepciones políticas, gestión gubernamental”, en Autores varios (1997), *Los mexicanos de los noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México.
- Millán, René (2002), “Diferenciación social en México y cambio del patrón de legitimidad”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, núm. 1, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México.
- Morley, David (1996), *Televisión, audiencias y estudios culturales*, Amorroutu, Buenos Aires.
- Morlino, Leonardo (2005), *Democracias y democratizaciones*, Ediciones Cepcom, México.
- Paramio, Ludolfo (2001), “Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales”, *Revista Iberoamericana de Comunicación*, núm. 1, nueva época.
- Prud’homme, Jean-Francois (2002), “Los partidos políticos y la articulación de intereses en México”, en David Recondo y Aline Hémond,

- Dilemas de la democracia en México*, Instituto Federal Electoral/ Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México.
- Reséndiz García, Ramón (2005), “Del nacimiento y muerte del mito político llamado Revolución Mexicana: tensiones y transformaciones del régimen político, 1914-1994”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXIII, núm. 67, enero-abril, El Colegio de México.
- Secretaría de Gobernación (2005), *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, con base en una encuesta nacional en vivienda, 4 700 casos, diseño muestral probabilístico, bietápico y estratificado, disponible en www.gobernacion.gob.mx/encup (fecha de consulta: enero de 2006).
- Touraine, Alain (1998), *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: el destino del hombre en la aldea global*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Varela, Roberto (2005), *Cultura y poder. Una visión antropológica para el análisis de la cultura política*, México, Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Vattimo, Gianni (1990), “Posmodernidad: ¿una sociedad transparente?”, en G. Vattimo *et al.*, *En torno a la posmodernidad*, Anthropos, Barcelona.