



La percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión

Mtro. Felipe de la O López
Noviembre 2017

37

Cuaderno de Investigación

Dirección General de Análisis Legislativo

SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Senador Manuel Bartlett Díaz
Presidente

Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario

Senador Ángel Benjamín Robles Montoya
Secretario

Secretario Técnico

Onel Ortiz Fragoso

Junta Ejecutiva

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Alejandro Navarro Arredondo
Director General de Análisis Legislativo

Juan Carlos Amador Hernández
Director General de Difusión y Publicaciones

Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Índice

Síntesis ejecutiva	5
Presentación	7
Introducción	10
1. El análisis de la opinión pública en torno de las legislaturas	11
1.1 Análisis de opinión de las instituciones	15
1.2 Principales enfoques teóricos	18
1.3 Metodología y herramientas para el análisis de la opinión pública sobre las legislaturas...	21
1.4 Limitantes sobre el análisis de la opinión pública de las legislaturas y cuerpos colegiados..	25
2. Estudios de opinión sobre el Congreso de la Unión en México	28
2.1 Antecedentes de la opinión pública sobre el Congreso mexicano (siglos XIX y XX).....	29
2.2 Principales estudios de opinión sobre el Congreso de la Unión (siglos XX y XXI)	31
2.2.1 Estudios de opinión pública sobre el Congreso (1994-2015).....	31
2.2.2 Estudios de opinión pública que miden conocimiento y confianza en las instituciones en México (1994-2015).....	38
2.2.3 Encuestas de opinión sobre el Congreso de la Unión en México (1994-2015)	42
2.2.4 Estudios de opinión a miembros del Congreso de la Unión en México (1994-2015).....	54
3. Hacia una agenda de investigación integral en torno de la opinión pública sobre las legislaturas y cuerpos colegiados	55
3.1 Definición de temas de análisis.....	56
3.2 Identificación de actores relevantes	64
3.3 Herramientas y medios emergentes para la medición de la opinión pública	71
Conclusiones	71
Bibliografía	73



Síntesis ejecutiva

- En México existen pocos estudios de opinión pública sobre el Congreso de la Unión. Esta carencia se explica porque la historia de los estudios de opinión en nuestro país es reciente y porque el sistema político mexicano restó durante varias décadas importancia al análisis y dinámica del Poder Legislativo.
- Los indicadores de opinión pública constituyen una herramienta para discernir si la desconfianza y desaprobación ciudadana hacia el Congreso y sus integrantes están relacionadas con el desconocimiento y la desinformación y/o con el resultado de la forma en que diputados y senadores desempeñan sus cargos, así como del funcionamiento del Congreso en general.
- Los estudios de opinión pública en México coinciden en que las apreciaciones ciudadanas sobre el Congreso de la Unión están inmersas en un contexto general de desaprobación y rechazo hacia la política y los políticos.
- Los indicadores de opinión pública señalan que el Congreso de la Unión se encuentra entre las instituciones de menor aprobación y confianza ciudadana. Los electores que se consideran bien representados en el Legislativo son una minoría, pero también son pocos los que tienen un amplio conocimiento sobre las funciones de dicha institución.
- Los grupos que en mayor porcentaje guardan una mala imagen del Congreso son aquellos que demostraron tener mayor conocimiento sobre las facultades de este órgano legislativo: más los hombres que las mujeres, con estudios profesionales o posgrado, los profesionistas y los ubicados laboralmente en el sector de servicios.
- La confianza y aprobación del Congreso varían de acuerdo a las coyunturas históricas, las cuales deben ser estudiadas con mayor detenimiento para tener una mayor comprensión de la disminución de la percepción positiva que la ciudadanía tiene hacia dicha institución política.
- Para alcanzar una percepción más positiva del Poder Legislativo, el Congreso podría diseñar estrategias y métodos para mejorar la comunicación y el diálogo entre diputados y senadores con la ciudadanía. También es fundamental que transmita de manera clara y responsable la labor legislativa. Al respecto, sería muy útil potenciar el uso de redes sociales y construir comunidades virtuales.

Presentación

Dr. Itzkuauhtli Zamora Saenz, Área de Seguimiento a la Opinión Pública
DGAL, Instituto Belisario de Domínguez

El Cuaderno de Investigación “La percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión” elaborado por el Mtro. Felipe de la O López es resultado de una estancia en la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. El objetivo de dicha estancia consistió en sistematizar y analizar estudios e indicadores de opinión pública sobre el Congreso de la Unión en los últimos 20 años, es decir, partiendo de 1997, año en el que por primera vez ningún grupo parlamentario obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, hasta concluir en algunos indicadores publicados en 2017.

El Mtro. de la O advierte que este tipo de estos estudios coinciden con un contexto mundial en el que priva una cierta insatisfacción y descontento con el funcionamiento de la democracia en varias latitudes. En ese sentido, no es sorprendente que:

“[...] la mayoría de encuestas y estudios de opinión muestran una disminución de la confianza ciudadana, así como una amplia desaprobación de los mexicanos con relación al trabajo realizado por los diputados y senadores.” (p. 7)

Esta pérdida de confianza ciudadana en el Congreso la valora el autor como un proceso poco saludable para la democracia, ya que desde su perspectiva la confianza “... se convierte en el primer lazo que une al elector con su representante.” (p. 64) Ahora bien, ¿qué significa confiar en una institución de gobierno como el Congreso? La respuesta no es evidente ¿Confiamos en las instituciones como tales o en los representantes encargados de hacerlas funcionar? Russell Hardin (2002) señala que la confianza definida como la creencia en que otra persona actuará en un asunto determinado en defensa de mi interés particular porque ella misma tiene buenas razones para hacerlo, tiene matices importantes cuando nos referimos al caso de las instituciones políticas. En primer lugar, nunca o rara vez llegamos a entablar una relación interpersonal profunda con nuestros representantes políticos, de manera que tenemos información limitada sobre los intereses que motivan sus acciones. Por otro lado, al ser ajenos a la dinámica interna de las instituciones en donde se desempeñan nuestros representantes, tampoco tenemos un

cabal conocimiento de la manera en que están tratando de conciliar los diferentes intereses en pugna. Al respecto, Mark Warren (1999) plantea que la confianza y la política no son procesos fáciles de conciliar, ya que la segunda se caracteriza por relaciones sociales conflictivas en las que todas las partes involucradas intentan que sus intereses sean los que prevalezcan para hacerlos vinculantes al resto de la sociedad. Esta pugna permanente de intereses no crea las condiciones más favorables para entablar relaciones interpersonales de confianza.

Bajo estas tres premisas, la falta de confianza en los funcionarios que laboran en las instituciones de gobierno no necesariamente constituyen una amenaza para la democracia; por el contrario, puede ser un principio saludable, ya que al reconocer que no hay bases racionales suficientes para confiar en alguien con el que no tenemos una relaciones interpersonales frecuentes y duraderas, entonces se asume la necesidad de desarrollar mecanismos de monitoreo que permitan observar con mayor detenimiento la manera en que actúan los representantes para tomar decisiones colectivas que atañen a toda la sociedad. Sin embargo, si esta desconfianza se extiende más allá de los representantes para alcanzar a las reglas que le dan sentido normativo a las instituciones políticas democráticas, entonces sí ciernen una seria amenaza sobre la propia democracia, debido a que los miembros de la comunidad no tendrían incentivos para seguir las reglas del juego, ya sea porque no le ven sentido en hacerlo o porque consideran que no hay sanciones efectivas para quienes las incumplen. Por esta razón, es indispensable que tanto la ciudadanía como la clase política compartan el sentido de las reglas de una institución, para lo cual es importante revisarlas, debatirlas y hacerlas efectivas para que las y los miembros de una comunidad política reconozcan la importancia de tenerlas y protegerlas (Warren, 1999: 350).

Desde su propio entramado teórico, el Mtro. de la O concuerda con el planteamiento anterior cuando afirma que:

“[...] actualmente, uno de los grandes retos a los que se enfrentan las legislaturas en el Congreso es encontrar las mejores vías para hacer que la labor legislativa llegue a la conciencia pública a través de información responsable, seria, verídica y personalizada según el público de que se trate. Una opinión pública sustentada en la información y el conocimiento, permitirá obtener evaluaciones objetivas y reales en torno al Congreso y con ello, proveer a los senadores y diputados información que les permita mejorar su desempeño dentro del mismo.” (p.12)

Dicho con otras palabras, para aumentar la confianza en el Congreso se requiere mejorar la calidad de la relación entre la ciudadanía y sus representantes, para lo cual es de suma importancia fortalecer la rendición de cuentas como una práctica cotidiana, necesaria y fundamental mediante la cual los integrantes del Congreso provean información de calidad que le permita al resto de la población conocer los argumentos que orientan el sentido de su voto y de sus decisiones. En ese sentido, el Cuaderno de investigación le permitirá al lector no sólo conocer las tendencias de la opinión pública con respecto al Congreso de la Unión, sino también apreciar la importancia que tiene favorecer una opinión pública informada para construir una democracia de calidad en nuestro país.

Agradezco al Mtro. Carlos Alberto Serdán Rosales, al Mtro. Christian Uziel García Reyes, al Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias y a la Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo por todo su trabajo y acompañamiento para definir los contenidos de la estancia de investigación, así como a la Lic. Ana Laura Díaz por la edición del cuaderno y a la prestadora de servicio social Lizbeth López por la revisión de las referencias bibliográficas.

Referencias

Hardin, R. (2002). *Trust and Trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.
Warren, M. (1999). *Democracy and Trust*. Washington DC: Georgetown University.

Introducción

En México existen pocos estudios sobre la opinión pública con respecto al Congreso de la Unión. Esta carencia se explica por la suma de varios factores: por un lado, la historia de los estudios de opinión en nuestro país es reciente; por otro, la naturaleza del sistema político mexicano restó durante muchos años importancia al análisis del Poder Legislativo.

A pesar de ello, desde hace 23 años se han publicado encuestas y estudios dedicados a explorar la confianza e imagen que la ciudadanía tiene con respecto a las instituciones gubernamentales. Como lo veremos más adelante, la mayoría de éstos muestran una disminución de la confianza ciudadana, así como una amplia desaprobación de los mexicanos con relación al trabajo realizado por los Diputados y Senadores. Lamentablemente, en los estudios citados no se exponen las causas o motivaciones que explican tal desconfianza.

En el presente estudio se realizará una sistematización de los indicadores de opinión pública sobre el Congreso de la Unión (confianza, conocimiento, evaluación de desempeño, etcétera) de 1994 a la fecha por parte de organismos internacionales, casas encuestadoras y centros de investigación. Esto considerando que el conocimiento de la percepción ciudadana permite que los representantes públicos mejoren su labor, aumente el grado de representatividad y se fortalezca la democracia.

Además de dar a conocer el estado actual de la opinión pública en torno al Congreso, se sugiere la importancia de realizar un nuevo estudio de opinión pública en torno al Congreso de la Unión que permita identificar con mayor precisión si la desconfianza y desaprobación ciudadana respecto de éste y de nuestros representantes está relacionada con el desconocimiento y la desinformación; O, por el contrario, si es resultado de la forma en que los diputados y senadores desempeñan sus cargos y del funcionamiento del Congreso en general. En cualquier caso, el estudio también debe aportar elementos para trabajar en la identificación y diseño de estrategias y métodos enfocados en dos objetivos: 1) mejorar la comunicación y el diálogo entre los diputados y senadores y los ciudadanos y; 2) transmitir de manera clara y responsable la labor legislativa. Con ello, además de contribuir a mejorar la opinión y confianza de los mexicanos, se promovería el tránsito hacia una ciudadanía más participativa.

Si la confianza y la participación ciudadana son vitales para la vida en democracia y la sostenibilidad de las instituciones que de ella surgen, po-

demos decir que cuando una institución pública pierde la confianza y el respeto de sus representados, es difícil que recupere su legitimidad si no conoce las causas de tal pérdida. Esto es aún más grave cuando se trata del Congreso dado que el Poder Legislativo se caracteriza por representar la pluralidad de un país y dar voz a la ciudadanía.

En este sentido, el Congreso es el foro para el debate de las principales transformaciones legales y estructurales del país; el espacio privilegiado para el encuentro y negociación de los intereses regionales y, entre otras cosas, la principal caja de resonancia de los temas de interés para el debate público (Arellano, 2009), es decir, es uno de los pilares de la democracia. Por ello, los miembros del Congreso tienen tanto el derecho como la responsabilidad de realizar sus labores legislativas y comunicarlas de manera efectiva a fin de lograr una opinión pública positiva e informada y una ciudadanía participativa e interesada que permita al país avanzar por la vía de la democracia con instituciones sólidas y legítimas.

1. El análisis de la opinión pública en torno de las legislaturas

El estudio académico y formal de la opinión pública es relativamente nuevo, sin embargo, la opinión pública ha existido desde hace varios siglos. La rebelión y la omisión del pago de impuestos fueron consideradas como algunas de sus expresiones pioneras, al evidenciar el bajo ánimo y apoyo social respecto del gobierno y/o representante. Keither Baker (1990) y Mona Ozouf (1988) sugirieron que el sustantivo *l'opinion publique* fue inventado y ampliamente difundido en Francia durante el siglo XVIII como un concepto puramente lingüístico y vacío de un referente fijo (Brooker & College, 2000).

En los escritos de Juan Jacobo Rousseau se manifiestan algunos de los primeros trabajos teóricos para abordar el concepto (Morales & Gómez, 2011: 187). Aunque Rousseau comenzó a vislumbrar el fenómeno, fueron los medios de comunicación efectivos tales como los periódicos, panfletos entre otros, los que permitieron que la opinión pública pudiera ser difundida y expresada de manera más amplia, particularmente para fines políticos.

Etimológicamente, la palabra público proviene del latín y posee las siguientes acepciones: como sustantivo significa pueblo y como adjetivo significa accesible a todos (Krippendorff, 2005). Y la opinión surge de la capacidad de elegir y manifestar preferencias, gustos o percepciones de

manera autónoma e independiente. Evidentemente, la opinión pública es un fenómeno social, una construcción social que implica el conocimiento de las expresiones particulares para la construcción de escenarios generales (Herbst, 1993).

En la actualidad, la opinión pública es considerada como un actor poderoso para los gobiernos y sus correspondientes dependencias y/o instituciones, las empresas, los medios de comunicación, las instituciones educativas, los partidos políticos, entre otros. Pero ¿qué la hace poderosa y relevante? La capacidad que se le atribuye para generar un lenguaje común y auto-personificarse.

Lakoff y Johnson utilizaban la metáfora de la personificación para justificar el poder de la opinión pública. Explicaban que lo público y la manera en que lo experimentamos carecen de órganos para actuar, cerebro para pensar, voz para hablar y propósitos que seguir. No obstante, el uso cotidiano del lenguaje atribuye virtualmente todas estas capacidades humanas a lo público: pensar, decidir, juzgar y promulgar sus creencias. Es la metáfora de la personalización lo que hace que lo público sea poderoso, volátil e irracional, convirtiendo a la opinión pública en algo por lo cual interesarse, preocuparse y ocuparse (Lakoff & Johnson, 1980: 33).

En una sociedad democrática es muy importante que exista una opinión pública favorable respecto a las legislaturas, debido a que los ciudadanos son el punto angular de la democracia y quienes otorgan o no legitimidad al sistema político. Es decir, la legislatura nacional de ambas cámaras del Congreso es símbolo de la representatividad ciudadana.

El quehacer gubernamental es defendido o criticado por la opinión pública, ya que impacta directamente en el nivel de vida de la ciudadanía, por lo que la opinión ciudadana generalmente engloba temas relacionados con los niveles de desarrollo social, político, económico y jurídico y cómo este desarrollo o retroceso se relaciona con la acción gubernamental y los partidos que detentan el poder (Moreno Álvarez y Cebollada Gay, 2013).

Es así como la opinión pública en torno al Congreso se construye a partir de dos parámetros, fundamentalmente: 1) la labor diaria de los diputados y senadores respecto de temas relevantes para el desarrollo socioeconómico y político del país; 2) y la forma en como comunican dicha labor. Una vez que la opinión pública existe, ésta se transforma en un indicador de la calidad de la relación, el nivel de entendimiento, el grado de representatividad, la solidez institucional, la legitimidad de los repre-

sentantes, y la capacidad de diálogo entre los ciudadanos y los diputados y senadores.

Para ver mejor reflejada la importancia de la Opinión Pública en la relación entre los ciudadanos y el Congreso, basta con remitirnos a Roderic Ai Camp y su principal obra respecto al tema: “Encuestas y democracia: Opinión Pública y apertura política en México”. Si bien la obra es sumamente extensa, a continuación, se retomará sólo un fragmento para enfatizar los argumentos anteriores:

La aprobación popular resulta un concepto más simple y mucho más fácil de medir que la legitimidad. Es por ello por lo que, para evaluar el nivel de apoyo popular, los políticos no necesitan esperar a que haya una elección, sino tan sólo saber el nivel de apoyo por medio de las encuestas de opinión. Ésa es definitivamente una de las características más atractivas de las encuestas desde el punto de vista político. (Moreno, 1997: 216).

El conocimiento de la Opinión Pública tiene distintos fines. El más inmediato de ellos reside en la posibilidad de las figuras o instituciones políticas de conocer el nivel de apoyo con el que cuentan. Este nivel de apoyo se ve traducido, en primera instancia, en un respaldo a las decisiones que estos actores puedan tomar, y en seguida, en su permanencia/desstitución como representantes públicos o sostenibilidad institucional. En otras palabras, en el nivel de legitimidad que detentan.

De esta forma la Opinión Pública se convierte en un factor central al momento de tomar decisiones. El conocer el sentir de la población respecto a un personaje, tema o institución, permite al político tomar decisiones estratégicas, que tengan un impacto positivo tanto en su desarrollo profesional, como en la vida y el entorno de la población. Este aspecto contribuye con el paso del tiempo a fortalecer el sistema democrático.

Además de la importancia que tiene para el fortalecimiento democrático, otra de las características de la opinión pública es su complejidad. Es importante resaltar que son numerosos los factores que contribuyen en la manera en la que las personas perciben un determinado fenómeno y lo evalúan. Incluso muchas veces la percepción individual puede ser reinterpretada o influenciada por la manifestación de otras opiniones, sobre todo si se cuenta con el respaldo de los medios de comunicación masiva (García, 2013).

No obstante, existe una variable directa que influye en la conformación de la opinión pública, se trata de la rendición de cuentas la cual implica necesariamente un diálogo entre el representante y ciudadano. Este mecanismo informativo genera legitimidad y buenas opiniones dentro del público dado que la democracia permite conocer y hacer pública toda la información con la que se cuenta para poder evaluar objetivamente los logros o retrocesos gubernamentales. Es decir, la rendición de cuentas es un mecanismo que tiende a favorecer la opinión pública de los ciudadanos al tiempo que promueve una opinión pública más informada.

Finalmente, resulta común escuchar en los medios de comunicación que actualmente en México, al igual que en el mundo, se experimenta una crisis democrática en la que los ciudadanos están cada vez más distanciados de las decisiones e intereses de los legisladores y en la que las vías de comunicación entre la población y el gobierno resultan inexistentes o poco eficientes.

La falta de rendición de cuentas puede ser uno de los detonadores del debilitamiento de la democracia; sin embargo, otro de los grandes factores está relacionado directamente con la poca efectividad percibida por los mexicanos con respecto a la labor legislativa en temas de relevancia, lo que genera un distanciamiento entre el diputado/senador y el ciudadano y cuestiona el voto de confianza de este último respecto de su representante. En el estudio “Sentimientos de representación política” realizado en 2013, se demostró mediante una encuesta de opinión que el setenta por ciento de los ciudadanos mexicanos no se sentía representado por sus legisladores (Nateras, 2013).

En efecto, actualmente uno de los grandes retos a los que se enfrentan las legislaturas en el Congreso es encontrar las mejores vías para hacer que la labor legislativa llegue a la conciencia pública a través de información responsable, seria, verídica y personalizada según el público de que se trate. Una opinión pública sustentada en la información y el conocimiento, permitirán obtener evaluaciones objetivas y reales en torno al Congreso y con ello, proveer a los senadores y diputados información que les permita mejorar su desempeño dentro del mismo.

1.1 Análisis de opinión de las instituciones

De las instituciones democráticas en México, el Congreso de la Unión se ha vuelto poco cercano a la ciudadanía. Durante el proceso de independencia del país, las instituciones legislativas tuvieron un destacado papel, sobresaliendo el esfuerzo parlamentario del Congreso de Chilpancingo y la Constitución de Apatzingán. Aun cuando el importante rol de las instituciones legislativas continuó por décadas, con el régimen porfirista se dio paso a la consolidación presidencial y a la disminución de la influencia política del Congreso.

Durante la Revolución mexicana, el Congreso recuperó su papel protagónico en la construcción democrática de nuestro país, lo que devino en la creación de la Constitución de 1917 por el Constituyente respectivo. No obstante, el régimen postrevolucionario construyó un sistema político presidencial que perduró hasta las últimas décadas del siglo XX, lo cual disminuyó la relevancia del Congreso de la Unión, en términos políticos y académicos.

No fue sino hasta 1997 cuando ningún grupo parlamentario contaba con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (50%+1) y desde 1988 cuando ningún partido contaba con la mayoría calificada (2/3), que se dio inicio a un proceso de pluralidad política y partidista, que a la fecha continúa. Desde entonces, el análisis del Congreso de la Unión cobra un gran interés en términos políticos, periodísticos y académicos al ser un referente de la representatividad ciudadana y pluralidad de partidos.

Es importante resaltar que la opinión pública se trata de un fenómeno psicológico y social en el que el sentir y razonar de los individuos da forma a una red de interacción entre personas y grupos con la finalidad de lubricar el desarrollo de una sociedad en diferentes temáticas. En la formación de la opinión pública respecto de las instituciones intervienen una serie de situaciones y/o hechos objetivos, así como apreciaciones subjetivas de los individuos que pueden ser direccionadas o influenciadas por valores e ideologías.

De acuerdo con el artículo “Opinión pública y comunicación política”, publicado por la Universidad de Valencia, la opinión pública respecto de las instituciones puede provenir de sectores sociales informados con cierto peso en la toma de decisiones o cierto control o influencia sobre la dirigencia política nacional, así como de sectores no informados. El hecho es que día con día la preocupación por la participación política de los

habitantes aumenta, al igual que la relevancia de su opinión respecto de los logros y fallos de las distintas instituciones que conforman el poder ejecutivo, legislativo y judicial.

El partidismo se trata de otro fenómeno político que puede influenciar los resultados de un análisis para comprender de manera objetiva la opinión pública respecto de las instituciones de gobierno. Está demostrado que quienes cuentan con una cierta inclinación ideológica por el partido político gobernante tienden a expresar mayor entusiasmo por los logros o avances que pudiera tener la gestión gubernamental en turno, que los que no poseen tal afinidad (Cuellar, 2013). También existe otra propuesta que interpreta que entre más informada está una sociedad, mayor es su grado de separación partidista:

La tesis de desalineación partidista sugiere que las sociedades industriales avanzadas producen cambios en el proceso político que erosionan el rol de los partidos políticos y generan un nuevo tipo de votante independiente más educado, más informado y con mayor interés en la política (Olvera, 2013: 88).

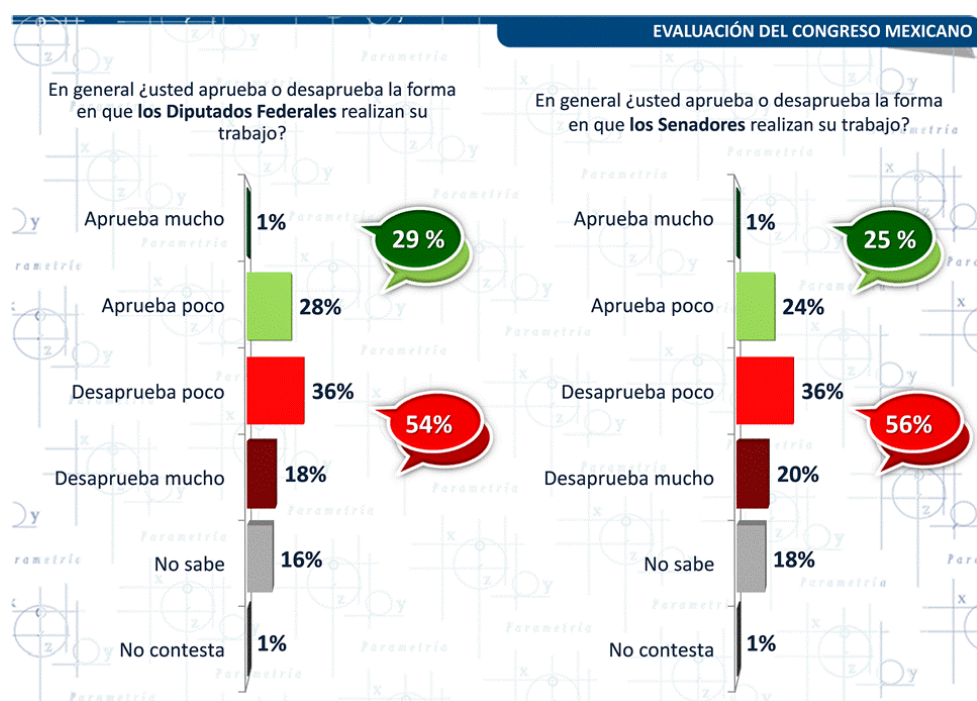
Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han contribuido enormemente al análisis y divulgación de la opinión pública. Desde su masificación, el Internet se ha convertido en un espacio público de fácil acceso para poder verter opiniones y comentarios respecto de las diversas acciones gubernamentales. Incluso ha servido para que la población se organice y opine de manera informada sobre los acontecimientos políticos importantes. De esta forma, de acuerdo con el texto de la Universidad de Valencia antes mencionado, se reitera la importancia que tienen los medios de comunicación masiva para difundir y fortalecer los procesos de opinión.

Con la tecnología surgen además nuevas facilidades para exigir la rendición de cuentas. Estos nuevos mecanismos de transparencia y acceso a la información pública son todavía poco difundidos, pero es innegable que se trata de un ejercicio que dota a la población de herramientas útiles para la formación de perspectivas y opiniones informadas sobre el desenvolvimiento gubernamental en los distintos niveles de gobierno. En sociedades democráticas con altos niveles de población joven con capacidad de votar, la opinión pública respecto de las instituciones que se comparte a través del mundo digital cobra amplia relevancia.

De ahí que las distintas instituciones, entre ellas el Congreso, deban enfocar su interés en las oportunidades que las nuevas tecnologías, redes y medios digitales ofrecen para mejorar la percepción social respecto de sí. Sobre todo, considerando que la evaluación del Congreso de la Unión en la encuesta nacional de vivienda de Parametría del año 2015 muestra que existe una alta desaprobación ciudadana respecto del trabajo legislativo de los Diputados Federales y Senadores.

Si bien el 36% de los ciudadanos dijo desaprobar poco la labor de la Cámara de Diputados y de Senadores, al evaluar el trabajo por Cámara, la opinión pública mostró resultados negativos, es decir, 28% de los ciudadanos dijo “aprobar poco” el trabajo de los diputados y 24% dijo aprobar poco el trabajo de los senadores. Es decir, en 2015 el trabajo de los diputados obtuvo una aprobación mayor con respecto al trabajo de los senadores equivalente a 4% (véase lustración 1).

Ilustración 1. Evaluación del Congreso en México



Fuente: Parametría, Encuesta Nacional en Vivienda/1,200 casos/Error(+/-) 2.8%/ Del 10 al 15 de enero de 2015.

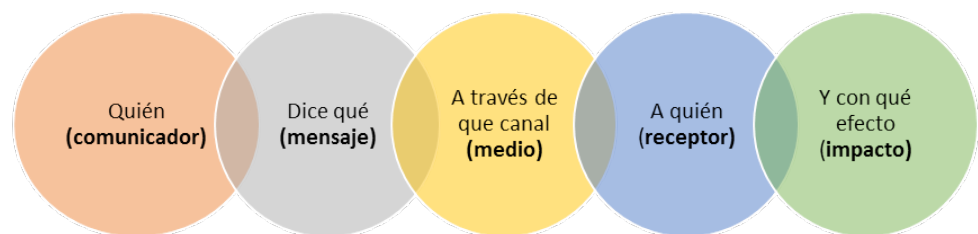
1.2 Principales enfoques teóricos

La opinión pública es un fenómeno que cada día cobra mayor importancia para las sociedades democráticas:

En muchas ocasiones se entiende o hace referencia a la opinión pública como la opinión que expresa o dice la gente, como la sumatoria de lo que los individuos que conforman una población opinan de un tema en específico. También existen quienes definen la opinión pública como aquella que se emite desde los medios de comunicación de masas, equiparándolo, de esta manera, a la “opinión publicada”, y hay quienes la entienden como los espacios donde se forman las opiniones de los ciudadanos y, por tanto, no son privados ni secretos (Morales & Gómez, 2011: 194).

Existen fundamentalmente dos enfoques teóricos con respecto a la opinión pública. El primero de ellos es el enfoque conductista, que considera a la opinión pública como el conjunto de opiniones de los individuos que conforman una sociedad. Uno de los grandes representantes de este enfoque es Harold Dwight Lasswell, quien explicó que a todo estímulo corresponde una respuesta, es decir, a todo hecho corresponde una opinión. De acuerdo con este enfoque, el análisis de la opinión pública puede surgir en torno a un modelo integrado por cinco componentes, mejor conocidos como componentes del proceso comunicativo:

Ilustración 2. Componentes del Proceso Comunicativo



Fuente: Elaboración propia

El enfoque funcionalista difiere del conductista en el sentido de que su unidad de análisis es la sociedad, más que los individuos, es decir, la opinión pública no existe a partir de la opinión individual, sino a partir del consenso social. Los funcionalistas, dentro de ellos Ch. R. Wright, hacen una analogía entre la sociedad y el organismo, es decir, suponen que los elementos de una estructura social son interdependientes entre sí.

Además de estos enfoques han existido diversos estudiosos de la opinión pública y su relación objetiva con la realidad. Uno de los más importantes a comienzos del siglo XX fue Walter Lippmann quien en 1922 escribió su obra más destacada *The public Opinion* en la que propuso que no necesariamente las imágenes mentales coinciden con la realidad. Es decir, Lippmann explicaba que la realidad es tan compleja y multifactorial que, al intentar ser explicada por un individuo, este último no hace más que filtrar y modelar dicha realidad acorde con su entendimiento.

Bajo la misma óptica, Cohen y Weatherford sugieren que la economía nacional difícilmente puede comprenderse desde la perspectiva pública, ya que el público general carece de conocimientos o comprensión para evaluar y entender los indicadores económicos (García de Alba, 2013: 28). De igual forma, Kenny en su artículo *Does Development Make You Happy? Subjective Wellbeing and Economic Growth in Developing Countries* publicado en 2005, sostiene que en diversos estudios de opinión pública los resultados del crecimiento del Producto Interno Bruto en pocas ocasiones coinciden con una opinión pública favorable en relación con el aumento de los ingresos de la población (García de Alba, 2013).

Por otro lado, autores como Seymour M. Lipset en *The Elections, the Economy, and Public Opinion*,¹ Kristen R. Monroe en *Economic Influences on Presidential Popularity*² y Bremer en *Determinants of State Economic Perceptions*³ proponen que la evaluación que realizan los individuos consigue establecer una relación verdadera entre las condiciones económicas que prevalecen y la opinión pública que se tiene sobre las acciones gubernamentales. Dichos autores consideran que a medida que la economía empeora o mejora, la aprobación presidencial aumenta o disminuye, ya que existe una relación directa entre el crecimiento económico de los países y el optimismo que experimenta la población (García de Alba, 2013: 28-30).

Existen también estudios que demuestran que la relación entre la opinión pública y las acciones gubernamentales están relacionadas no sólo desde una perspectiva economicista, sino que también la población ha

1 Lipset SM. (1983). The Elections, the Economy, and Public Opinion. *The Tocqueville Review (Fall-Winter)*, 431 - 469.

2 Kristen R. Monroe. (1978). Economic Influences on Presidential Popularity. *The Public Opinion Quarterly*, 42 (3), 360-369.

3 Richard G., Bremer J., y Heel Michael. (1999). Determinants of State Economic Perceptions. *Political Behavior* 21 (2), 175-193.

logrado percibir otro tipo de avances como lo es el respeto por los derechos humanos. En este sentido cabe resaltar los trabajos de Anderson y Tasai,⁴ quienes exponen que la situación nacional en relación con las percepciones de libertad política coincide muchas veces con los resultados de la opinión pública (García de Alba, 2013).

Otra perspectiva teórica interesante que analizar es la “teoría de la configuración de la agenda”, la cual pone énfasis en el papel que tienen los medios de comunicación en la formación de perspectivas públicas o, dicho en otras palabras, una agenda de temas de interés/relevancia. Desde dicho enfoque, la agenda pública es una especie de crisol en el que destacan ciertos temas a los que dan cobertura los medios de comunicación masivos. De manera que las opiniones vertidas a las masas no influyen demasiado en las actitudes, sino más bien en las percepciones cognitivas sobre temas de interés popular (Carrillo & Tamayo, 2013).

Finalmente, existe otra perspectiva en la que se interpreta que la opinión generalizada está supeditada a una red de valores y creencias que organizan la manera en la que las personas analizan y entienden el mundo a través de ideologías y filtros morales, políticos y religiosos por el cual pasan las experiencias personales y la información mediática en el proceso de creación de opiniones y percepciones que más tarde conforman la opinión pública (García, 2013).

En este sentido, algunos estudios de Opinión Pública respecto al Congreso atribuyen el hecho de que el poco conocimiento respecto a las funciones del mismo aumenta la probabilidad de generar sesgos en la construcción de la opinión pública que responden a ideologías y/o filtros morales, políticos y religiosos. Es decir, más allá de una verdadera evaluación respecto al actuar de los diputados y senadores, cierta parte de la población ha heredado nociones y opiniones respecto al Congreso que se limitan a reproducir en ausencia de información clara, responsable y de fácil acceso (Arellano, 2009).

4 Para saber más, véase: Anderson, Ostergard R. & Regan P. (2002), “Political Repression and Public Perceptions of Human Rights”, *Political Research Quarterly*, 55 (2): 439-456.

1.3 Metodología y herramientas para el análisis de la opinión pública sobre las legislaturas

A partir del surgimiento de los gobiernos democráticos, el análisis de la opinión pública comenzó a adquirir tal relevancia que se empezaron a desarrollar métodos y herramientas más sofisticados para aprenderla, analizarla y medirla. Estas herramientas de medición pueden agruparse en las siguientes dos categorías: cuantitativas y cualitativas. Los métodos cuantitativos involucran análisis basados en números y estadísticas. La mayor parte de la investigación pública se realiza cuantitativamente, casi siempre mediante encuestas.

Metodologías y herramientas cuantitativas

Dentro del análisis cuantitativo existen herramientas formales e informales de medición. Las herramientas informales se caracterizan por carecer de una metodología y dentro de este rubro se encuentran las siguientes:

a. Elecciones. Son relevantes dado que determinan quién será el candidato electo y fungen como una forma en que los ciudadanos expresan su sentir, pensar y razonar sobre la vida política y pública de su país. Sin embargo, no es un método particularmente preciso y/o representativo. Las elecciones se posicionan como una herramienta imperfecta de medición y análisis de la opinión pública puesto que sólo representan la opinión de los votantes. Aun cuando no son un método particularmente preciso, sí pueden llegar a ser una medida contundente de control de los funcionarios elegidos o candidatos a un puesto de elección. Es decir, los funcionarios electos o candidatos a puestos públicos evitarán adoptar posiciones impopulares en los asuntos públicos porque saben que pueden perder apoyo político. Y, generalmente, las posiciones impopulares son aquellas que generan daños y/o prejuicios sociales.

b. Grupos de interés y cabildeo. Al igual que las elecciones, el cabildeo y los grupos de interés no son particularmente representativos de la población; sin embargo, son formas de analizar la opinión pública de sectores específicos de la población. Está comprobado que los legisladores, empresarios y otros funcionarios públicos prestan especial atención a lo que dicen los grupos de interés (Brooker & College, 2000).

- c. Medios de comunicación.** Son importantes en la determinación de la agenda política (lo que la gente en el gobierno está pensando) y en la elaboración de los temas (cómo se están considerando y abordando los temas). Los medios impresos son también importantes conductores de opiniones de editorialistas, columnistas y gente común (Brooker & College, 2000).
- d. Cartas y llamadas.** Algunas de las cartas que los ciudadanos envían a sus representantes pueden representar la opinión de muchos otros votantes. Y muchas veces los funcionarios electos prestan amplia atención a este tipo de contacto con los ciudadanos, dado que estos ciudadanos pueden llegar a hacer cabildeo en el Congreso.
- e. Protestas.** El objetivo de la protesta es conseguir que los medios de comunicación, y por extensión el público y los funcionarios del gobierno, noten un problema que ha sido ignorado o mal atendido. La protesta se convierte así en un medio efectivo para expresar la opinión pública, sin embargo, es un método de medición imperfecto dado que está sesgado con respecto a un grupo o sector particular de la población.

Además de las herramientas informales expuestas, existen herramientas formales. Las herramientas cuantitativas formales para el análisis de la opinión pública poseen una metodología precisa que busca un alto grado de representatividad social. Dentro de las herramientas formales destacan las siguientes:

- I. Encuestas por muestreo.** Es el método más común para el análisis de la opinión pública. Existen dos conceptos fundamentales en la investigación por método de encuestas, estos son: población y muestra. La muestra es más pequeña que la población porque implica la selección de un número determinado y representativo de la población total. Hay dos maneras básicas de seleccionar una muestra aleatoriamente. Uno es a través de “muestreo aleatorio simple” y el otro método principal de selección aleatoria es el “muestreo por intervalos”. Para que la muestra no esté sesgada deberá garantizarse que toda persona dentro de la población tenga la misma posibilidad de ser seleccionada. Toda vez que los investigadores seleccionan la muestra, deberán hacer las preguntas. Para la realización de éstas existen cuatro métodos fundamentalmente:

1. **Encuestas cara a cara.** Tienen la ventaja de que pueden ser más largas y complejas dado que el encuestador puede explicar las preguntas, pero los costos de implementación son elevados y es altamente improbable que el encuestado dé respuestas vergonzosas o socialmente inaceptables.
2. **Encuestas telefónicas.** El costo es menor que en las encuestas cara a cara e implican una implementación más rápida.
3. **Encuestas por correo.** Son poco utilizadas en la investigación política y cuentan con una tasa de respuesta muy baja, a menudo inferior al 30%, por lo que es cuestionable el grado de representatividad; sin embargo, los encuestados pueden dar respuestas embarazosas o socialmente inaceptables, pero honestas, sin temor a ser identificadas (Brooker & College, 2000).
4. **Encuestas por Internet.** Algún día pueden llegar a ser ampliamente utilizadas en la investigación política; sin embargo, actualmente sólo las personas más capacitadas en el uso de Internet pueden participar en ellas, lo cual implica también un sesgo.

Las ventajas de los métodos y herramientas cuantitativas formales se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- I. El análisis y la investigación de la opinión pública mediante encuestas permite proyectar a toda la población con una cuidadosa selección aleatoria de la muestra.
- II. Garantizan un mayor grado de representatividad social.
- III. Permiten conocer la forma en que la población piensa y, por tanto, sacar las mayores ventajas de esa información.

Por otra parte, las desventajas de los métodos y herramientas cuantitativas formales se resumen en los siguientes puntos:

- I. Una de las mayores críticas a los métodos cuantitativos es la superficialidad. Es decir, la falta de tiempo que se otorga a los encuestados para responder, la falta de contextualización, la falta de argumentación en las respuestas, el uso diferenciado de los conceptos, entre otros.
- II. El grado de susceptibilidad puede ser mal aprovechado por élites o grupos particulares para la persuasión social.

Metodologías y herramientas cualitativas

Las herramientas cualitativas para el análisis de la opinión pública son menos recurrentes, pero altamente importantes, sobre todo los grupos focales en temas relacionados con el Congreso, los candidatos presidenciales o a puestos de representación pública, dado que permiten conocer a profundidad la opinión respecto de la sociedad y facilitan la elaboración de campañas políticas, informativas o de impacto social.

a. Grupos de enfoque. Técnica de investigación cualitativa que permite comprender a profundidad las razones de las opiniones específicas que se encuentran en la mente de la población. Cada sesión tiene idealmente entre siete y nueve participantes que comparten algunas características previamente determinadas. Se discute acerca de tópicos de interés bajo la guía de un moderador. La discusión se realiza a través de una conversación con base en una guía de tópicos preparada de antemano. La clave del buen funcionamiento de esta técnica es la interacción, a partir de la cual se generan ideas y conocimientos, actitudes y comportamientos muy útiles para la investigación.

b. Entrevistas de profundidad. Por lo general consiste en una plática cara a cara, durante más tiempo de lo que se invertiría en una encuesta. En este tipo de entrevistas en lugar de pedir a una persona que sitúe su respuesta en una escala de positivo a negativo, se le preguntan las razones y/o motivos que lo llevan a tener o no ciertas respuestas.

Al igual que en los métodos cuantitativos, es posible resumir las ventajas de los métodos y herramientas cualitativas formales. Los elementos centrales se presentan a continuación:

- I. Permiten conocer más a detalle las perspectivas de las personas respecto de un tema, y en función de ello identificar patrones de pensamiento.
- II. Estas metodologías no sólo responden al qué (piensan/opinan), sino al cómo (piensan/opinan) y porqué.
- III. El moderador puede observar la forma en que interactúan y cómo dicha interacción influye en la opinión del otro. Es decir, permiten identificar qué se puede hacer para que las personas cambien su opinión.

Por otra parte, se ha considerado que la principal desventaja sobre este enfoque radica en que los resultados que se obtienen no pueden generalizarse por dos razones: porque las personas no son elegidas al azar y porque los elegidos cumplen con una serie de requisitos previamente establecidos, es decir, no todas las personas tienen la misma posibilidad de ser seleccionadas.

1.4 Limitantes sobre el análisis de la opinión pública de las legislaturas y cuerpos colegiados

En una democracia representativa los ciudadanos poseen el derecho de que el Congreso les proporcione información honesta y responsable que les permita familiarizarse con los principales temas de interés e involucrarse en los asuntos más relevantes de la vida pública del país. Ahí reside una de las principales limitantes para la conformación de la opinión pública y su posterior análisis, en la información y la forma en que ésta se comparte. Es decir, si los ciudadanos carecen de información sobre la cual opinar ¿cómo analizar la opinión pública?

Los miembros del Congreso en su función de representantes reflejan las preocupaciones de la sociedad. Por ello, informar acerca de lo que hacen y cómo lo hacen va más allá de relatar una crónica de las acciones diarias (Frantzich, 2015). Una forma de generar un lenguaje común y atractivo sobre la labor legislativa es situar la actividad del Congreso en un contexto, de esta manera los ciudadanos podrían proyectar las consecuencias resultantes del trabajo legislativo y conocer cuál sería el resultado de no existir tal.

Entender cuál es la opinión ciudadana en torno al Congreso puede contribuir a que éste desempeñe un papel más efectivo en la democracia mexicana. Además de que los ciudadanos desinformados se convierten en un actor poco relevante para el avance democrático, de ahí la importancia de construir redes de información entre representantes y representados.

En las últimas décadas tanto el Congreso en México como los medios de comunicación han sufrido cambios importantes, desafiando con ello el contexto en que fueron realizados la mayoría de los estudios de opinión pública con los que se cuenta actualmente. Esto ha dado lugar a una segunda limitante para el estudio de la opinión pública con respecto al Congreso, la cual tiene que ver con que la mayoría de los estudios ignoran

la gran variedad de formas y medios en que la información en torno al Congreso y las legislaturas entra en la conciencia social y se convierte en opinión pública. Es decir, consideran herramientas de análisis tradicionales, pero carecen del componente innovador que demanda la actualidad: el análisis de las redes sociales y el mundo digital.

Tanto los medios tradicionales (la televisión, radio e impresos) como los medios emergentes tales como sitios web, redes sociales o canales de YouTube entre otros, demandan un tipo de análisis más sofisticado. Por una parte, permiten identificar en qué medida y bajo qué características el diputado o senador contribuye en la gestación de la opinión pública. Y por el otro lado, cómo el internauta, seguidor y/o usuario recibe esa información, la utiliza e interactúa con otros, dando paso a la formación de una opinión, que quizá no es representativa de la población total, pero que finalmente cumple la función de opinar y evaluar la labor legislativa.

A medida que avanzamos en la era de las tecnologías tanto el exceso de información como la falta de, se transforman en una tercera limitante. Es decir, el potencial de una ciudadanía fragmentada, desinformada acerca de los principales temas de la vida pública del país, aunque hiper-informada en otros ámbitos de menor relevancia, podría amenazar el desarrollo de conversaciones significativas y la emisión de opiniones informadas y responsables que contribuyan a mejorar la labor de las Instituciones públicas y el desarrollo democrático de México (Frantzich, 2015).

Algunas otras limitantes respecto del análisis de la opinión pública se han identificado en los diversos estudios que existen en la actualidad. Dentro de estas limitantes destacan las siguientes:

- I. De manera histórica, los mexicanos han sostenido una actitud de desinterés y desconfianza hacia la política y los políticos, que influye de manera definitiva en sus percepciones e imagen sobre las instituciones de gobierno. En ese sentido, las apreciaciones sobre el Congreso de la Unión están inmersas en el contexto general de desaprobación y rechazo hacia la política y los políticos.
- II. Al compararla con otras instituciones de gobierno, el Congreso de la Unión se encuentra entre las que menor aprobación tienen por parte de la ciudadanía. Junto a la policía y los partidos políticos, los legisladores son las figuras políticas con la peor imagen y a las que menos confianza le tiene la población; muy pocos electores se consideran bien representados por sus legisladores; y, si

bien la mitad de la población afirma que los temas discutidos en el Congreso son de su interés, en realidad existe poco conocimiento acerca de las funciones de un legislador.

- III. Entre los sectores mejor informados y con mayor interés en las actividades del Congreso es posible percibir una descalificación aún mayor hacia los legisladores. Al observar los distintos sectores sociodemográficos que componen a la sociedad mexicana, los grupos que en mayor porcentaje afirman tener mala imagen del Congreso son precisamente aquellos que demostraron tener mayor conocimiento sobre las facultades de este órgano legislativo: más los hombres que las mujeres, con estudios profesionales o posgrado, los profesionistas y los ubicados laboralmente en el sector servicios.

2. Estudios de opinión sobre el Congreso de la Unión en México

Como se explicó en el anterior capítulo, en México son contados los estudios de opinión pública con respecto al Congreso de la Unión. No obstante, en la presente investigación se han identificado los estudios más relevantes realizados hasta la fecha. Los estudios en los que principalmente se basa este apartado se sintetizan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Estudios de opinión sobre el Congreso de la Unión en México, 1995-2017

	ESTUDIOS	Indicadores en torno del Congreso		
		Confianza / desconfianza	Evaluación: aprobación/ desaprobación	Conocimiento / desconocimiento
ESTUDIOS ACADÉMICOS	Latinobarómetro (1995-2016)	X	X	
	Opinión Pública y Cámara de Diputados, CESOP, 2002	X	X	X
	La Cámara de Diputados y la Opinión Pública, María de los Ángeles Mascott Sánchez y Efrén Arellano Trejo, 2002	X	X	X
	El sentir ciudadano, Fundación Este País, 2009			
	Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados, Efrén Arellano Trejo, (CESOP) 2009	X		X
	Encuesta de Opinión sobre los Diputados Federales, CESOP, 2010		X	X
	Encuesta sobre la Cámara de Diputados, CESOP, 2011	X	X	X
	Encuesta sobre la agenda legislativa, CESOP, 2011			
	Encuesta Mundial de Valores “World Value Survey”, México, 2012	X		
	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2012	X	X	X
	Informe país sobre la calidad de ciudadanía en México, Instituto Nacional Electoral y el Colegio de México	X		

	ESTUDIOS	Indicadores en torno del Congreso		
		Confianza / desconfianza	Evaluación: aprobación/ desaprobación	Conocimiento / desconocimiento
NO ACADÉMICOS	Evaluación Legislativa 2002-2011, Parametría, 2011	X	X	
	Percepción del Congreso de la Unión y los Congresos Estatales, Parametría, 2004	X	X	
	Diputados incomprensidos, pero bien calificados, Parametría, 2006		X	
	Confianza en instituciones, México Opina, Consulta Mitofsky, 2016	X		
	GEA-ISA, Encuesta nacional de Opinión Ciudadana, 2017		X	

Fuente: Elaboración propia

La primera parte de este capítulo contiene un breve análisis de la opinión pública en los siglos XIX y XX. Después se identificarán y analizarán los principales estudios de opinión pública en torno al Congreso en los siglos XX y XXI. Finalmente, se realizará una recapitulación de las principales conclusiones de estos estudios y se dará luz a la relevancia de los mismos en función a este trabajo.

2.1 Antecedentes de la opinión pública sobre el Congreso mexicano (siglos XIX y XX)

En la primera mitad del Siglo XIX la opinión pública contribuyó a la idea de crear una nación que idealizaba un orden social basado en la representación y soberanía popular. El Congreso Constituyente de 1856 representó el espacio público en el que las distintas facciones políticas intercambiaban puntos de vista acerca del rumbo de la nueva nación. Este espacio llevó a debates entre dos principales grupos políticos: “el partido del orden”, el cual apelaba por mantener los privilegios del clero, y “los liberales” facción que se consideraba como progresista y estaba en contra de defender los privilegios de las antiguas instituciones (Santana Vela, 2012: 173-174).

La prensa también jugó un papel importante en la opinión pública en el siglo XIX. Las opiniones de los periodistas dejaron fuertes huellas de la intensa comunicación política que nunca dejó de existir entre las autoridades y los distintos grupos de interés. Aunque el gobierno tomaba a veces medidas severas contra la publicación de los periódicos de sus adversarios, no logró impedir que la imprenta fuera utilizada en todas partes para presionarlo activamente o derrumbarlo, y no podía prescindir de tomar en cuenta la opinión de los pueblos y de los cuerpos, sin la adhesión de los cuales su estabilidad estaba pronto amenazada. Los gobernantes del siglo XIX como tales siempre estaban involucrados en los juegos de la opinión y dedicaban recursos presupuestales a la producción de periódicos y folletos favorables a su actuación y a sus personas (Lemperiere 2003: 580). Esto conllevó a que la opinión pública fuera fuente de conflictos políticos entre las élites políticas y los liberales.

El siglo XX fue caracterizado por la hegemonía política del PRI, en donde el Poder Legislativo y el Judicial dependían totalmente del Ejecutivo. El Congreso era un “apéndice” del presidente de la República y su función era aprobar las iniciativas de ley del Poder Ejecutivo. En esos años ningún proyecto de ley fue rechazado (Alduncin 2009). Todos los estudios de opinión pública estaban sujetos a la aprobación de la Secretaría de Gobernación. La radio y la televisión y otros medios de comunicación siempre respaldaron al gobierno y al presidente. La opinión pública en México era prácticamente inexistente, ya que en México no existía un solo instituto de opinión pública.

Hoy, en el siglo XXI, los medios de comunicación han alcanzado una libertad de expresión inimaginable en décadas pasadas. Esto se debe, entre a otros factores, a la alternancia política del 2000 y a las reformas estructurales en telecomunicaciones del 2012. Estos cambios han permitido que los medios de comunicación publiquen resultados de encuestas en todo tipo de elecciones (presidentes municipales, diputados, senadores, gobernadores), cuando hace veinte años sólo se publicaban encuestas para elecciones presidenciales.

En este siglo, los estudios de opinión pública en México son de gran valor, ya que a través de ellos se valida la legitimidad de la función pública. Hoy más de un centenar de empresas realizan sondeos y estudios de opinión pública. Como se comentó anteriormente, debido a la historia de nuestro país existen muy pocos estudios de opinión pública en torno al Congreso de la Unión. A continuación, se enlistan y analizan los estudios existentes en este rubro.

2.2 Principales estudios de opinión sobre el Congreso de la Unión (siglos XX y XXI)

Uno de los primeros esfuerzos para comprender un objeto de estudio es analizar la literatura existente en el tema sobre el cual se pretenda profundizar. Resulta necesario comprender los avances de la disciplina de opinión pública hasta el momento para vislumbrar de mejor manera el estado general del conocimiento y la manera en la que más comúnmente se entienden los conceptos. Con ello en mente, la presente sección del estudio pretende analizar los estudios de opinión pública más relevantes en torno al Congreso de la Unión desde 1994 hasta la fecha. Para efectos del presente trabajo, se dividirán los estudios normalmente asociados con la opinión pública en cuatro categorías:

- Los estudios de opinión pública sobre el Congreso de la Unión en México desde 1994 hasta el 2015.
- Estudios de opinión pública que miden confianza y conocimiento de las instituciones en México (1994-2015).
- Encuestas de opinión pública sobre el Congreso de la Unión (1994-2015).
- Estudios de opinión pública a miembros del Congreso de la Unión (1994-2015).

2.2.1 Estudios de opinión pública sobre el Congreso (1994-2015)

Latinobarómetro (1995-2016)

El Latinobarómetro es un estudio de opinión que lleva a cabo una Organización No Gubernamental de derecho privado sin fines de lucro, con sede en Santiago de Chile, llamada Corporación Latinobarómetro. El proyecto comenzó a gestarse desde el año 1988, en el que Juan Linz, de nacionalidad española y quien ya había participado en la confección del Eurobarómetro, junto con Carlos Huneeus, Bolívar Lamounier, Edgardo Catterberg y Marta Lagos, comenzaron a buscar la forma de reproducir este formato de encuestas de opinión pública en América Latina.

Ese mismo año, gracias al apoyo y la confianza de la entonces llamada Comunidad Económica Europea (CEE), actualmente la Unión Europea, se pudo realizar un pequeño estudio piloto que comparó la opinión pública sobre la democracia en cuatro países de América Latina: Argentina,

Brasil, Chile y Uruguay. Fue hasta 1994 que la iniciativa del proyecto fue aprobada en la CEE, y junto con financiamiento nacional, se logró sumar cuatro países al estudio: México, Paraguay, Perú y Venezuela.

De esta forma, en 1995, la primera medición de Latinobarómetro se llevó a cabo en ocho países, en el marco fijado por la CEE. En esta misma fecha, se crea la ONG chilena Corporación Latinobarómetro, que sigue siendo la encargada de la ejecución del proyecto y la distribución de sus datos. Asimismo, actualmente “consta de un directorio, regido por la ley chilena, y de un consejo asesor internacional” (Latinobarómetro Database, 2015), gracias a los cuales, el proyecto ha llegado hasta 18 países y se ha convertido en uno de los principales referentes de la Opinión Pública en América Latina.

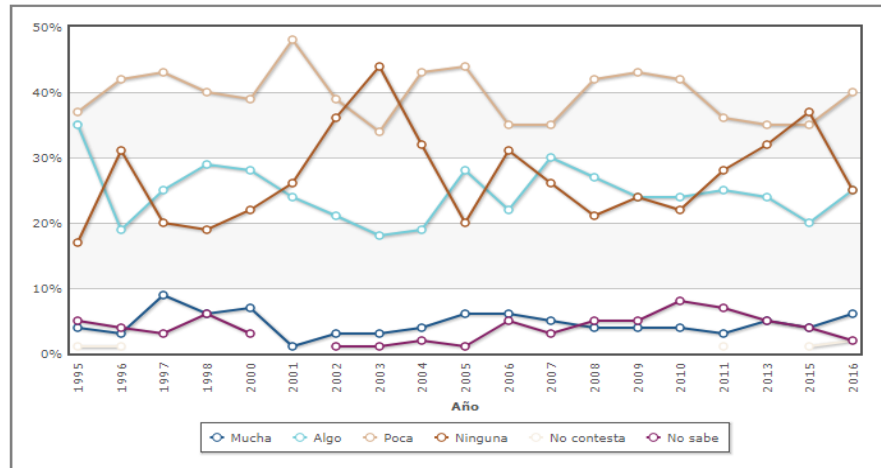
En el caso específico de México, el Latinobarómetro se lleva a cabo en el país gracias al apoyo del gobierno de la República y del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Asimismo, actualmente es miembro de su Consejo Asesor el Profesor Alejandro Moreno, académico de la Universidad Autónoma de México (Ídem).

En términos más técnicos, el estudio en México se realiza a través de la empresa Olivares Plata Consultores S.A. de C.V., con un muestreo probabilístico modificado con tres etapas aleatorias y por cuotas en la etapa final. La encuesta de opinión se aplica a 1,200 personas en el país, muestra que tiene una representatividad del 100% del total del país (Latinobarómetro. Informe 1995-2015: 107).

A través de los años, México ha sido un caso de estudio interesante para el Latinobarómetro, ya que a través de sus encuestas de Opinión Pública se han visto reflejadas tanto las percepciones que llevaron a décadas de un partido hegemónico, como aquellas que dieron como resultado la alternancia en el año 2000. Asimismo, al compararse con las de otros países, como Paraguay, que han tenido un proceso de alternancia similar, se ha notado que “tampoco han tenido una evolución esperada, por el contrario, cada cual presenta rasgos particulares excepcionales” (Ídem: 33).

El Latinobarómetro mide el nivel de confianza y de aprobación que se tiene sobre el Congreso en los países de estudio. En México, como se puede observar en la Ilustración 3, la confianza que se tiene en el Congreso de la Unión desde 1995 hasta el 2016 no es alta. A través de estos años, entre el 37% y 48% indicó tener poca, y entre un 17% y 35% (2015) manifestó no tener nada de confianza en el Congreso.

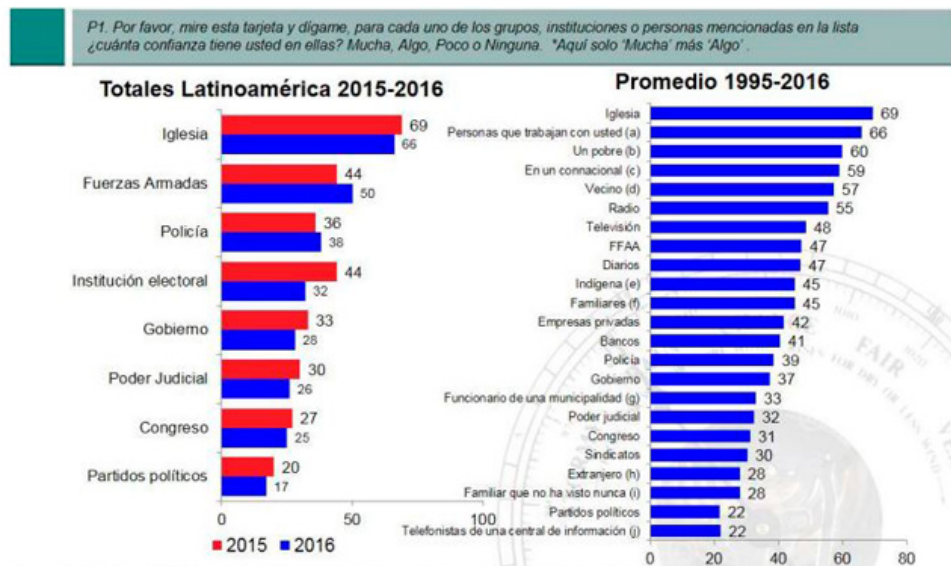
Ilustración 3. Análisis Online: Confianza en el Congreso, Latinobarómetro, 2017



Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2017.

Este estudio demuestra que la confianza actual en El Congreso, a nivel Latinoamérica, es baja y ha estado en declive desde 1995 (véase Ilustración 4).

Ilustración 4. Confianza en las instituciones en América Latina de 1995 a 2016



Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2017.

Se debe reconocer el inmenso valor que un estudio como éste tiene para el país, ya que permite no sólo percibir la opinión de la sociedad mexicana

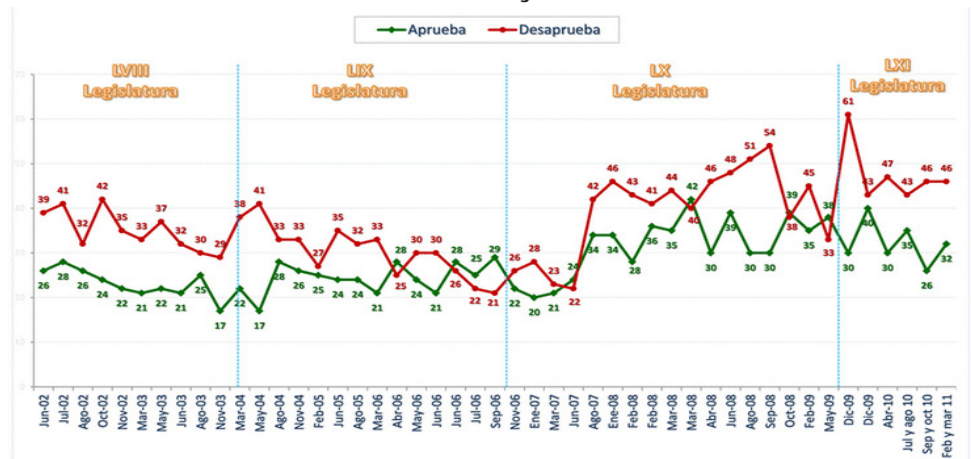
na, sino también tener en los demás países contemplados un referente de la situación por la que atraviesa el país. Es gracias a este tipo de comparaciones que se puede obtener información relevante respecto a la opinión pública de México, como el hecho de que es uno de los países con la percepción de inseguridad más alta (Ibídem: 100), que se encuentra en los primeros lugares de actos de corrupción (Ibídem: 72) y en el último lugar en percepción de unas elecciones limpias (Ibídem: 64).

“Evaluación Legislativa 2002-2011”, Parametría (2011)

Este estudio realizado por Parametría consta de una revisión al registro histórico de la evaluación ciudadana a las funciones de los legisladores. En cuanto a la evaluación de Diputados Federales es importante señalar que el nivel de desaprobación de la Legislatura LX en junio del 2007 era de 22% y en agosto, tan solo un mes después, se disparó hasta 42%, es decir, la desaprobación casi se duplicó en 30 días (véase Ilustración 5). El máximo nivel de desaprobación de los Diputados Federales se presentó en diciembre del 2009 (61%), mientras que el máximo nivel de aprobación ocurrió en marzo del 2008.

Ilustración 5. Evaluación de Diputados Federales

En general, ¿usted aprueba la forma en que los **Diputados Federales** realizan su trabajo?

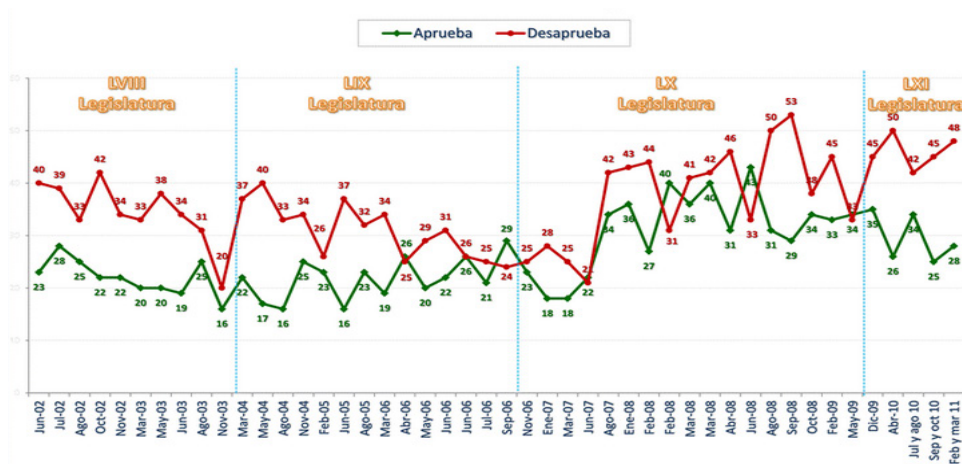


Fuente: Parametría, Encuestas Nacionales en Vivienda.

En el caso de la evaluación de los Senadores se presenta el mismo fenómeno de desaprobación en la LX Legislatura (véase Ilustración 6). En noviembre del 2003 el nivel de desaprobación era de 20% y se duplicó (40%) en mayo del 2004. También en junio del 2007 la desaprobación era del 21% y en agosto de ese mismo año se disparó hasta 42%.

Ilustración 6. Evaluación de Senadores

En general, ¿usted aprueba la forma en que los **Senadores** realizan su trabajo?



Fuente: Parametría, Encuestas Nacionales en Vivienda.

Es importante mencionar que este estudio puede ser de gran utilidad para detectar las causas del nivel de desconfianza de la ciudadanía en torno al Congreso de la Unión. Es necesario llevar a cabo una revisión histórica de los acontecimientos políticos ocurridos en nuestro país principalmente entre noviembre del 2003 hasta mayo del 2004, y de junio del 2008 hasta enero del 2010.

“Opinión pública y Cámara de Diputados”, CESOP (2002)

Este documento tiene el propósito de describir la opinión pública con respecto a la Cámara de Diputados en México, analizar factores que explican la baja confianza en los diputados, y los efectos de esta desconfianza en el desempeño de las funciones de los legisladores. El estudio indica que la desconfianza al Congreso de la Unión es parte de un fenómeno mundial de desafección de los ciudadanos hacia la política. No obstante, también se relaciona con la propia naturaleza del trabajo legislativo.

En México, el Congreso se enfrenta a una situación ambigua: la mayoría de los ciudadanos considera que es una institución clave dentro del sistema democrático, pero expresa desconfianza y desaprobación hacia los legisladores. Esta desconfianza se atribuye a la cultura política de México, a la historia del Poder Legislativo, la falta de conocimiento sobre la gestión legislativa del Congreso, y a la imagen de los partidos políticos (CESOP, 2002: 1-2).

Este estudio también hace un recorrido a través de los principales resultados que han arrojado estudios de opinión pública acerca de la Cámara de Diputados, desde principios de los 90 hasta el 2002, fecha en la que se publicó. La imagen que se tiene de la Cámara de Diputados es contrastante ya que, al mismo tiempo que se les ve con recelo al calificárseles como distantes, existe una gran confusión y desconocimiento respecto a sus funciones; asimismo, a pesar de esto, se les considera figuras centrales en la construcción de la democracia mexicana.

Una de las principales fuentes que retoma para medir la confianza en esta institución es el Latinobarómetro, donde se muestra que, junto con la policía y los partidos políticos, se encuentra en los niveles más altos de desconfianza. Por otro lado, respecto al conocimiento de la población en general sobre el Congreso y sus funciones, diversas fuentes (ENCUP, Consulta Mitofsky, Ipsos Bisma) han revelado que éste es insuficiente, incluso en elementos básicos, como la duración de los Diputados en su cargo.

Respecto a la imagen que se tiene de los Diputados, las diversas encuestas retomadas muestran una enorme desconfianza (de las Heras, 2002) y un desacuerdo respecto a su actuar (BGC Beltrán y Asocs. 2002); imagen que en otras encuestas de opinión se ve justificada por el mal trabajo que realizan (SEGOB, 2001). Este análisis cierra con observaciones respecto a los medios y cómo éstos influyen en la imagen del Congreso y muchas veces en la desaprobación de la población en general.

“La Cámara de diputados y la opinión pública”, María de los Angeles Mascott Sánchez y Efrén Arellano Trejo (2002)

Este estudio ofrece un análisis de “La Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001” (ENCUP), realizada por la Secretaría de Gobernación. Uno de los principales hallazgos de este estudio es que la desconfianza hacia los diputados es más acentuada entre los sectores presumiblemente mejor informados. Este análisis ofrece una interpretación de la encuesta a partir de cruzar las respuestas obtenidas sobre imagen de la Cámara, conocimiento sobre sus facultades y medios masivos utilizados por la población para informarse sobre política.

El estudio también retoma encuestas desde principios de los 90 hasta los primeros años del siglo XXI. En este ensayo se explica que los estudios de Opinión Pública respecto al legislativo son relativamente recientes (finales de los 80, principios de los 90) debido a la poca importancia que

se le daba antes a este poder y a la opinión pública en general. Entre las conclusiones centrales a la que llega este estudio se encuentran: a) la imagen de la Cámara de Diputados por parte de la población se encuentra inmersa en una actitud de desinterés y desconfianza hacia la política y los políticos en general, b) la Cámara de Diputados es una de las instituciones con menor aprobación por parte de la ciudadanía y c) los sectores más informados y con mayor interés por la actividad de la Cámara de Diputados son los que peor califican su desempeño.

En este ensayo se retoma el fenómeno que se dio respecto a la aprobación de la Cámara de Diputados después de la discusión de la miscelánea fiscal en 2002, momento en el que ésta cayó entre 14 y 20 puntos (Mascott & Arellano: 4). Esta opinión desfavorable es general, más allá de las caídas que ciertas coyunturas han propiciado. Esto se explica, según el estudio, por distintos factores en la visión de la población en general; así como por la influencia de los medios y su incompatibilidad con la información que se genera en el Congreso.

Al final del estudio, Mascott y Arellano ofrecen 5 propuestas de líneas de trabajo para mejorar la imagen pública, credibilidad y confianza de la Cámara de Diputados:

- Realizar estudios y análisis sistemáticos de la opinión pública con respecto al Congreso de la Unión.
- Desarrollar una política de comunicación social integral con la finalidad de fortalecer los mecanismos que permitan dar una respuesta inmediata a las críticas y cuestionamientos de los medios de comunicación.
- Crear campañas de difusión social dirigidas a sectores y grupos sociales específicos.
- Diseñar un sistema de monitoreo de medios que, con el tiempo, se convierta en un método de previsión de los temas que ocuparán la atención de los medios de comunicación, con el objetivo de diseñar campañas de difusión e información sobre las labores legislativas.
- Elaborar un programa de educación cívica legislativa que permita difundir y formar a la población en el conocimiento y la práctica de los valores políticos inherentes a la labor legislativa.

2.2.2 Estudios de opinión pública que miden conocimiento y confianza en las instituciones en México (1994-2015)

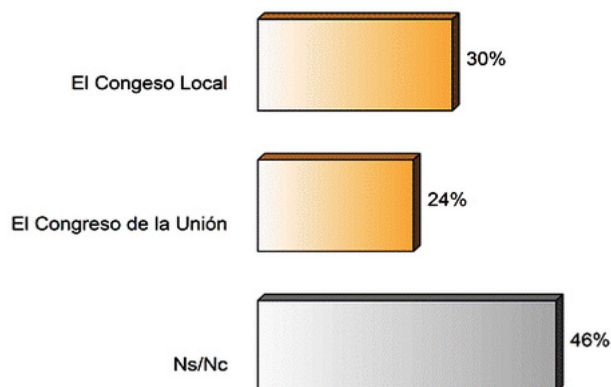
*“Percepción del Congreso de la Unión y los Congresos estatales”,
Parametría (2004)*

Este estudio realizado por Parametría indica que en México el avance de la democracia está relacionado con el fortalecimiento del Poder Legislativo. No obstante, cuando se habla de Legislación, la atención se enfoca en el Congreso de la Unión y no en los Congresos Estatales. Esto, según el estudio, debido a que los Diputados Federales y Senadores cuentan con mayor visibilidad y fama que los Diputados Locales. Los datos ilustrados en la siguiente figura, obtenidos de la Encuesta Nacional de vivienda del 2004, señalan que para 38% de los mexicanos, sí hay independencia entre el Congreso de la Unión y el presidente de la República, sin embargo, el 25% piensa lo contrario. En el contexto local, 36% de las personas considera que el Congreso de su estado es independiente del Gobernador y 24% no lo cree así.

En cuanto a confiabilidad, los encuestados señalaron que confían más en el Congreso Estatal (30%) que en el Congreso de la Unión (24%) (véase Ilustración 7).

Ilustración 7. Independencia de los Congresos estatales del Congreso de la Unión

El Congreso Local y el Congreso de la Unión son dos instituciones diferentes, Desde su punto de vista, cuál es el más confiable: ¿el Congreso Local de su estado o el Congreso de la Unión?



Fuente: Parametría, 2004, Encuesta Nacional en Vivienda.

Los resultados de la encuesta de Parametría también demuestran que la evaluación del desempeño de funciones del Congreso de la Unión y de los Congresos Locales no es favorable, ya que solo el 15% de la ciudadanía se siente beneficiado por el Congreso de la Unión y un 17% por los Congresos Estatales. Por último, es importante resaltar que cuando se pidió el punto de vista de la ciudadanía respecto a quien se preocupa más por los problemas del estado, si su Diputado Federal o su Diputado Local, 37% de la población comenta que ninguno, es decir casi 4 de cada 10 ciudadanos. La Encuesta de la Vivienda de Parametría realizó 960 entrevistas con representatividad nacional. El nivel de confianza estadística es de 95%, y el margen de error es de (+/-) 3.2%.

“Diputados incomprendidos, pero bien calificados” Parametría (2006)

Este estudio, realizado en el 2006, indica que la evaluación del trabajo de los diputados que están a punto de salir de sus funciones es favorable en general. El estudio demuestra que los mexicanos piensan que la Cámara de Diputados se dedica a crear leyes y acuerdos y la percibe como un poder independiente al Ejecutivo, pero se sienten poco beneficiados por su labor parlamentaria.

En esta investigación la empresa consultora Parametría menciona que la legislatura, que concluyó el 1 de septiembre del 2006, fracasó al establecer una buena línea de comunicación con los ciudadanos, ya que se aprecia que sólo un pequeño porcentaje se sintió beneficiado por el trabajo de los diputados.

El estudio ofrece un análisis de la Encuesta Nacional en Vivienda de Parametría el cual señala que la percepción de los mexicanos sobre los diputados salientes fue fluctuante de noviembre de 2004 y julio del 2006. La investigación demostró que 36% de la población cree que la Cámara se dedica a legislar y a negociar, que 16% de los ciudadanos considera que los diputados son contrapeso del presidente y que 15% lo relaciona con diálogo (Parametría 2006, párrafo 4).

Si bien una de las principales tareas de los diputados federales es trabajar en favor de los ciudadanos y retribuirlos de alguna forma, el análisis de este estudio señala que los ciudadanos no perciben beneficio alguno. Sólo 15% de los entrevistados dice que se ha visto beneficiado por el trabajo realizado por los legisladores (Parametría, 2006).

“El sentir ciudadano”, Fundación Este País (2009)

Este estudio, realizado por el Instituto Politécnico Nacional (IPN) en conjunto con el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), ofrece un análisis de la información obtenida en dos encuestas para conocer el sentir ciudadano, según su comportamiento el día de las elecciones del año 2009. La primera encuesta recabó información de quienes votaron por un partido y de quienes decidieron anular su voto o votar en blanco. La segunda encuesta fue llevada a cabo en hogares y capturó opiniones de quienes decidieron no salir a votar.

El estudio es relevante para este trabajo ya que también estudia la relación de los individuos con las instituciones políticas, entre ellas el Congreso de la Unión. Las encuestas realizadas demuestran que los ciudadanos mexicanos perciben que los diputados federales no reflejan su voluntad y sienten que no los representan. Esta sensación es más profunda entre quienes votaron nulo o no votaron el pasado 5 de julio: 62% de ellos se siente algo o nada representado por su diputado federal. Entre quienes votaron por un partido político el sentimiento de falta de representación es menor, ya que 47.2% se siente algo o nada representado por su diputado federal. Sólo 4% de quienes se abstuvieron de votar dice sentirse muy representado por su diputado (Fundación este País, 2009).

Las cifras del estudio indican que 63.8% de quienes votaron por un partido, 67.1% de quienes anulaban su voto y 83.2% de los que no fueron a votar dicen no recordar el nombre de su diputado (Fundación este País, 2009: 4). El estudio concluye presentando tres propuestas: reducción en el número de diputados federales; la posibilidad de que los diputados que realizan bien su trabajo vuelvan a ser candidatos en la siguiente elección, y que se apoye las candidaturas independientes.

“Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de diputados”, Efrén Arellano Trejo, CESOP (2009)

Este estudio comprende de una compilación de distintos estudios de opinión pública por parte del CESOP, el cual incluye un análisis de distintas encuestas realizadas por consultoras de renombre a nivel nacional e internacional (Consulta Mitofsky, Ulises Beltrán y Asociados, Fundación Este País, GEA-ISA, CESOP, entre otras).

El análisis de esta investigación revela una ruptura significativa entre la importancia del Congreso de la Unión en la vida política de México y los

niveles de conocimiento de la ciudadanía hacia esa institución. Asimismo, el estudio señala que también existe una ruptura entre la “nueva densidad legislativa que tiene el Congreso” (Arellano, 2009: 26) y los estereotipos usados para invalidar la gestión legislativa.

El estudio también enlista diversos obstáculos que enfrenta el Congreso de la Unión: culturales, los cuales son causados debido a la falta de comprensión que existe entre ciudadanos y líderes de opinión acerca de sus atribuciones; de proyección mediática, que se relacionan con los problemas de proyectar en los medios la dinámica del trabajo legislativo; de correlación de fuerzas, los que se refieren en los actos de grupos políticos por desacreditar el trabajo del Congreso; e históricos, los relacionados con la época en la que el Congreso tenía un papel de menor relevancia.

Este estudio también identifica elementos que pueden ayudar a reparar las rupturas mencionadas. Estos se dividen en dos tipos:

Coyunturales. En estos elementos se comprobó que la confianza de los diputados aumentó entre los años de 2005 y 2006, y que en 2008 y 2009 se ha mantenido en un nivel alto. Estos datos indican que existe una nueva percepción ciudadana sobre los legisladores (Arellano, 2009).

Largo plazo. En este rubro se identificó que varios sectores de la ciudadanía tienen una alta estima por distintos valores de la gestión legislativa. Se reconocieron cuatro principales valores cívicos: el carácter ineludible de la existencia del Congreso para el funcionamiento de la democracia; la necesidad de que los legisladores sean un vigilante y contrapeso del Ejecutivo; el valor del pluralismo para la toma de decisiones; y el deseo de los ciudadanos por ser tomados en cuenta en las principales decisiones (Arellano, 2009: 26).

Otro hallazgo principal de este estudio es que las campañas de difusión del Congreso de la Unión están ofreciendo resultados positivos. Estos esfuerzos han incrementado la confianza en los ciudadanos (as). No obstante, el Congreso sigue enfrentando retos enormes, entre los que destacan el difundir un mayor conocimiento sobre el trabajo que se realiza y resolver la ruptura de conocimiento entre el Congreso y la ciudadanía (Ibídem: 27).

2.2.3 Encuestas de opinión sobre el Congreso de la Unión en México (1994-2015)

“Encuestas de Opinión sobre los Diputados Federales”, CESOP (2010)

El día 8 de noviembre de 2010 se hicieron públicos los resultados de las encuestas telefónicas realizadas a 417 sujetos, entre los días 5, 6 y 7 del mismo mes y año. Esta encuesta se realizó a hombres y mujeres, mayores de edad, con teléfono fijo y residentes en el Distrito Federal; los cuales fueron seleccionados por un método de muestreo aleatorio sistemático con probabilidad proporcional al tamaño (CESOP, 2010: 2). La encuesta se compuso de nueve preguntas, de las cuales tres se referían al perfil de los encuestados (sexo, edad y nivel máximo de estudios); una que sirve como referencia respecto al nivel de conocimiento de la población encuestada sobre el Congreso y su funcionamiento (¿sabe cuántos Diputados Federales tiene la Cámara de Diputados?); y las cinco restantes referentes a la evaluación de la población al trabajo realizado por los Diputados Federales, dos de ellas de manera general y las otras tres respecto a modificaciones realizadas al aprobarse la Ley de Ingresos.

Tomando como referencia la primera pregunta, ¿Sabe cuántos Diputados Federales tiene la Cámara de Diputados?, se puede apreciar un fuerte desconocimiento acerca del funcionamiento y las funciones de la Cámara de Diputados. Del total de encuestados, sólo 16.8% dijo sí conocer el número de Diputados Federales en la Cámara; y sólo 8.4% respondió que éstos eran 500 (Ibídem: 3). Este dato resulta interesante ya que, en teoría, uno de los principales requisitos para evaluar una institución es conocer lo básico de su composición; sin embargo, también debe tomarse en cuenta que es posible que los ciudadanos encuestados estén conscientes e informados respecto al trabajo que realiza el Congreso, sin que esto implique que conocen el número exacto de Diputados Federales.

En la siguiente pregunta, “Por favor dígame, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con la manera cómo están trabajando los Diputados Federales?”, la respuesta del 51.1% de los encuestados fue la opción “Muy en desacuerdo”, las demás opciones, que van desde “Muy de acuerdo” hasta “Algo en desacuerdo”, suman un 45.1%, (Ibidem: 4). En este sentido, la respuesta es clara, la población encuestada refiere una opinión fuertemente negativa respecto al trabajo de los Diputados Federales.

También, en una de las preguntas se pide calificar en una escala del 1 al 10 (1 es muy mal, 10 es muy bien), el desempeño de los Diputados Federales

en: a) Creación y discusión de leyes, b) Consolidación de acuerdos, c) Representación de intereses de los ciudadanos, y d) Aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos. La calificación promedio que se obtiene de estos cuatro rubros es 4.29, sin que ninguno de ellos obtenga una calificación aprobatoria (mayor a 5).

El rubro c, “Representación de intereses de los ciudadanos”, recibió la calificación promedio más baja, 3.75; mientras que “Creación y discusión de leyes”, obtuvo la más alta, con 4.55 puntos (Ibídem, p. 5). En este caso, es digno de atención el hecho de que todas las acciones de los Diputados recibieron calificaciones reprobatorias, lo que habla de la percepción general acerca de su trabajo.

Posteriormente, en tres preguntas se pide a los encuestados evaluar tres modificaciones derivadas de la aprobación de la ley de ingresos: 1) El aumento de impuestos a los cigarros, 2) el aumento de 25% a las bebidas energizantes, y 3) Mantener el IVA en 16%. Mientras que, en los primeros dos rubros, el primer y segundo lugar de preferencia lo ocupan las opciones “Muy de acuerdo” y “Algo en desacuerdo”, respectivamente; en el tercer rubro hay una importante diferencia entre las demás opciones, que no superan el 12%, y la opción “Algo en desacuerdo”, que concentra el 74.1% de la opinión (Ibídem: p. 6-8). Esta tendencia puede explicarse, quizás, con el hecho de que los impuestos a productos como el cigarro o las bebidas energizantes, si bien afectan a sus consumidores, también se ven como medidas para reducir su consumo. Por otro lado, el cobro del impuesto al Valor Agregado se percibe como algo negativo, al aplicarse a cualquier producto, no sólo a aquellos nocivos para la salud.

Finalmente, en el perfil de los encuestados, si bien no se realiza un cruce entre sus características y las respuestas dadas, se observa, como dato interesante, que el nivel de estudios máximo más popular en las respuestas fue “Universidad y más”, seguido de “Preparatoria”, respuestas que suman 51.5% del total, por lo que esta población, en su mayoría, cuenta con un nivel alto de educación (Ibídem: 2).

“Encuesta sobre la Cámara de Diputados”, CESOP (2011)

Entre el 11 y 12 de noviembre de 2011 el CESOP realizó 654 encuestas a hombres y mujeres mayores de edad, con teléfono fijo y residentes en territorio nacional. Éstos fueron elegidos por un método de muestreo aleatorio sistemático con probabilidad proporcional al número de líneas telefónicas en las entidades federativas (CESOP, 2011: 2).

La encuesta se divide en tres secciones: una referente al perfil y nivel socioeconómico de los encuestados (Género, edad, escolaridad, situación laboral e ingreso mensual familiar), otra al nivel de información que tiene la población respecto a la Cámara de Diputados, y el tercero a su evaluación del trabajo realizado por los Diputados Federales en distintos rubros.

Respecto al apartado de nivel de información, tan sólo 8% de los encuestados respondió que sí a la pregunta “¿Sabe usted cuántos Diputados Federales tiene la Cámara de Diputados?” (Ibídem: p. 4), mostrando el enorme desconocimiento que se tiene de la estructura y funcionamiento de esta institución. En relación con la opinión sobre el trabajo de los congresistas, la pregunta ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la forma como están trabajando los Diputados Federales? Si bien los datos simples reflejan que 47% de los encuestados expresaron una opinión negativa respecto al trabajo de los Diputados, mientras que 21% tuvo una opinión positiva al respecto (Ibídem: 5-7); el análisis más interesante se obtiene al analizar las tablas en las que se cruzó esta respuesta con los datos socioeconómicos obtenidos en la encuesta.

De este análisis se obtienen resultados interesantes, como el hecho de que el mayor número de personas que expresan estar en desacuerdo con la forma de trabajo de los Diputados Federales, son también los que tienen el mayor nivel educativo y el mayor ingreso. Asimismo, en su mayoría son pensionados o jubilados, lo que los ubica en uno de los mayores rangos de edad. Estos elementos son de gran ayuda al momento de cuestionarse con qué bases se critica el trabajo de los Diputados y qué sector de la población se encuentra más en descontento con el mismo.

En la siguiente pregunta, se pide calificar en una escala del 1 al 10 (1 es muy mal, 10 muy bien), el desempeño de los diputados con respecto a los siguientes puntos: a) representación de intereses de los ciudadanos, b) consolidación de acuerdos, c) aprobación de ley de ingresos y del presupuesto de egresos, d) creación y discusión de leyes, y e) representación de sus partidos políticos. El promedio de las calificaciones obtenidas en cada rubro, de las cuales sólo una fue reprobatoria, es de 5.47 puntos. La calificación más alta fue para el rubro de “representación de sus partidos políticos” con 6.19 puntos, mientras la más baja fue para “Representación de intereses de los ciudadanos” con 4.95 puntos (Ibídem: 8). Si bien sólo una de las calificaciones obtenidas fue reprobatoria, éstas siguen siendo muy bajas y reflejan el sentir de la población; al dar la calificación más alta a la representación de sus partidos y la más baja a la de la ciuda-

danía, se muestra la percepción de la población respecto a cómo sienten que sus intereses son representados por los congresistas.

Las siguientes preguntas siguen reflejando el descontento y desconfianza de los encuestados respecto al actuar de los diputados. Con 79% de calificaciones reprobatorias respecto a la confianza que los encuestados les tienen; un 45% de encuestados que piensan que los diputados toman decisiones que los perjudican frente a un porcentaje igual que piensan que los benefician; y un 61% de respuestas negativas a la pregunta “¿Usted piensa que los Diputados respetan las leyes?” (Ibídem, 20); se hace patente que la opinión respecto a los Diputados de los encuestados es en su mayor parte negativa.

Posteriormente, se realizaron cuatro preguntas en las que se cuestionaba al encuestado cómo cambiaría su opinión respecto a los Diputados si éstos realizaran las siguientes acciones: a) Informar sobre las leyes que aprueban y las decisiones que toman, b) Tomar en consideración la opinión de sus representados para tomar decisiones, c) Ponerse de acuerdo para lograr las leyes que el país necesita, y d) Informar de la forma en que ejercen su presupuesto. En todas ellas, más de 65% de los encuestados respondió que su opinión mejoraría de realizarse las acciones planteadas. La opción que representaría la mayor mejora en la opinión de los encuestados sería la c, ponerse de acuerdo para lograr las leyes que el país necesita (Ibídem: 16-19).

Con estas respuestas se hace patente que, si bien la percepción del trabajo realizado por los Diputados es sumamente negativa en la actualidad, los ciudadanos encuestados parecen estar dispuestos a cambiarla y mejorarla de manera importante si los funcionarios realizaran acciones o modificaciones que se perciben como positivas en el Congreso.

“Encuesta sobre la agenda legislativa”, CESOP (2011)

El CESOP realizó una encuesta telefónica a 638 hombres y mujeres, mayores de edad, con teléfono fijo y residentes en el territorio nacional, durante los días 7, 8 y 9 de octubre de 2011. Estos encuestados fueron elegidos a través del método de muestreo aleatorio sistemático con probabilidad proporcional al número de líneas telefónicas en las entidades federativas (CESOP, 2011: 2).

La encuesta realizada constaba de dos partes: el primer referente al perfil y nivel socioeconómico de los encuestados (género, edad, escolaridad).

dad, situación laboral actual e ingreso mensual familiar) y la segunda, consistente en preguntas respecto a la agenda legislativa, los temas que los encuestados consideran prioritarios y su opinión en la distribución de los recursos. Como primer punto, se preguntó a los encuestados qué temas consideran más urgente atender por los Diputados Federales. La respuesta más popular fue “Inseguridad y combate al crimen organizado” con 40%, seguida por “Combate a la pobreza” y “Corrupción” con 18% y 14%, respectivamente (Ibídem: 4). Estas respuestas se cruzaron con el perfil de los encuestados, dando resultados como el hecho de que, quienes eligen en mayor porcentaje a la inseguridad como su primera opción, son también aquellos encuestados con el mayor nivel de ingresos. Otro punto interesante es que, el mayor porcentaje de esta respuesta lo representan los encuestados con un nivel de estudios máximo de primaria y de Universidad o más, con 45.3% y 40.9%, respectivamente (Ibídem: 5-6).

Las demás preguntas de la encuesta se refieren al tema de impuestos y distribución de recursos. Respecto al primer punto, se hacen a los encuestados dos preguntas: 1) ¿Qué prefieren? Que el gobierno cobre impuestos a las personas dependiendo del dinero que ganan o que lo haga con base en lo que compran o consumen, y 2) ¿A qué nivel de gobierno creen que corresponde la recaudación de impuestos? Respecto a la primera pregunta, 58% de los encuestados dijo preferir la primera opción. En cuanto a la segunda, la respuesta con un mayor porcentaje es “Al gobierno federal”, sin embargo, ésta sólo tiene 40% de la preferencia (Ibídem: 8).

Respecto a la distribución de recursos, se planteó la siguiente pregunta: “Si tuviera diez pesos ¿Cómo distribuiría usted este dinero para el mejoramiento de las siguientes opciones?”, siendo las opciones a) Infraestructura del Desarrollo, b) Fomento al empleo, c) Combate a la pobreza, d) Salud, y e) Educación. El rubro al que más recursos se le asignaron fue a la educación, con \$3.02; mientras que el que menos recursos recibió fue “Infraestructura para el desarrollo” con \$1.08 (Ibídem: 9-14). Con esta pregunta quedan claramente definidos los temas que son de mayor importancia para los encuestados.

Las últimas dos preguntas, hacen referencia a dos problemas específicos y preguntan en qué rubro deberían asignarse más recursos para solucionar estos problemas. La primera hace referencia a la calidad de la educación, y las opciones para asignar recursos son: a) Becas y desayunos escolares, b) Mejoras en infraestructura, y c) Mejores salarios para los

profesores. En este caso, la opción con mayor porcentaje, 58%, fueron “Becas y desayunos” (Ibídem: 15), por lo que se infiere que es en este punto donde los encuestados perciben más deficiencias y una opción efectiva para mejorar la calidad educativa.

Adicionalmente, el segundo problema al que se refiere la encuesta es el de los jóvenes que no estudian ni trabajan. En este punto, las opciones a las que se pueden asignar recursos para solucionarlo son: a) Invertir más recursos en educación, e b) Invertir más recursos en fomento al empleo. Este punto es relevante e interesante, ya que muestra la opinión de los encuestados respecto a qué ocupación debería ser más impulsada para los jóvenes. Si bien la respuesta a) Recursos en educación, tuvo un porcentaje mayoritario (58%); la respuesta b) Recursos para fomento al empleo, también tuvo un número de respuestas considerables con 44% (Ibídem: 16). De esta forma, si bien la educación se considera prioritaria, no se deja de lado la posibilidad de que los jóvenes trabajen, incluso si no han terminado sus estudios.

Este estudio de opinión representa una rica fuente de información respecto a los temas que son prioritarios para la mayor parte de la población, así como de su opinión acerca de la distribución de los recursos. Si bien en este caso, el nivel educativo y el ingreso familiar mensual promedio, fueron más bajos que en otras consultas, lo cierto es que la opinión de la población resulta una herramienta sumamente útil al momento de decidir qué factores deberían priorizarse en la acción del poder legislativo y la conformación de su agenda.

Encuesta Mundial de Valores, Capítulo México, “World Value Survey”, (2012)

La Encuesta Mundial de Valores es un proyecto global de investigación social que explora los valores y opiniones de la gente, cómo estos cambian con el tiempo, y su impacto social y político. Esta encuesta se ha realizado desde 1981 por una red mundial de científicos sociales y politólogos que llevan a cabo la investigación.

Se realizan encuestas a nivel nacional en casi 100 países. Este estudio es el único en su clase, ya que aporta datos empíricos relevantes acerca de actitudes y valores humanos. Entre los temas que analiza este estudio se encuentran: el apoyo a la democracia, la tolerancia hacia extranjeros, igualdad de género, el rol de la religión, el impacto de la globalización, la inseguridad entre otros.

En el año 2012, esta encuesta se llevó a cabo en México y en ella se midió la confianza en el Congreso de la Unión. Los resultados fueron desfavorables, ya que el 73.8% de los encuestados respondieron que no confiaban en el órgano legislativo. Sólo 21.6% de los encuestados aprobó la gestión legislativa del Congreso (Encuesta Mundial de Valores México 2012: 13).

“Encuesta Nacional sobre la Cultura y Prácticas Ciudadanas”, SEGOB (2012)

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), es un estudio conjunto realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB). La ENCUP se ha levantado en cinco ocasiones, 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012, de las cuales tres han sido realizadas por el INEGI (2001, 2003 y 2008). La encuesta del 2012 fue realizada por la SEGOB. Los resultados de la encuesta del 2012, la más relevante para este estudio, revelaron los siguientes hallazgos:

- Ocho de cada diez ciudadanos perciben la política como un tema muy complicado o algo complicado (p.1).
- 76% de los ciudadanos indicó que la televisión es el medio de comunicación por el cual se enteran de los acontecimientos políticos nacionales e internacionales (p.2).
- Seis de cada diez ciudadanos indicaron que la democracia es su forma predilecta de gobierno (p.6).
- En cuanto a la confianza institucional, los médicos, iglesias, ejército, televisión y militares fueron las instituciones mejor calificadas por los ciudadanos. La peor calificación la obtuvieron los sindicatos, partidos políticos y el Congreso de la Unión (p. 11-19).
- 65% de los ciudadanos entrevistados expresaron tener bajo interés en la política (p. 2-4).
- Los ciudadanos perciben altos niveles de corrupción en los tres niveles de gobierno. Sin embargo, también perciben que los municipios son menos corruptos.
- Cuatro de cada diez ciudadanos expresaron que tendrán menos posibilidades de influir en las decisiones de gobierno en el futuro (p. 21-22).

- 64% contestó que el país no va por el rumbo adecuado (p. 26). Sin embargo, 94.25% de los ciudadanos expresó sentirse orgulloso de ser mexicano (p.45).

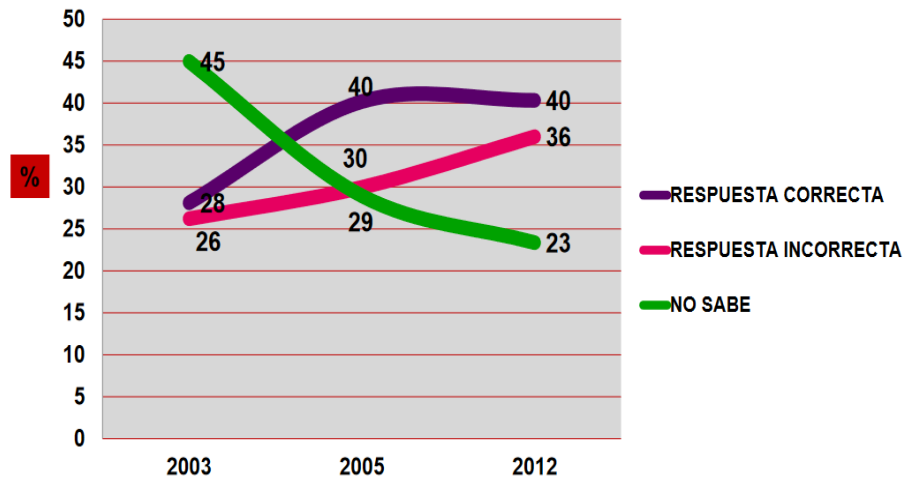
En lo relacionado al Congreso de la Unión los resultados fueron los siguientes:

- 91% no ha tratado de pedir ayuda al Congreso para resolver problemas que les afectan a ellos (p.27).
- 71% de los ciudadanos piensa que sin el Congreso de la Unión no puede haber democracia (p.6).
- 85% han acudido a votar en elecciones de senadores y diputados federales (p.43).
- En cuanto a calificación de confianza (escala del 0 al 10) en diputados y senadores los promedios fueron 5 y 7 respectivamente (p.17).
- 43.9% de los ciudadanos está en contra de la reelección de diputados, un 25.20% está muy en desacuerdo y un 25.96% está de acuerdo (p.45).

Este estudio demuestra que el conocimiento de la ciudadanía en torno al Congreso ha incrementado, en específico a la Cámara de Diputados. En la siguiente figura (Ilustración 8) se observa que en el año 2003, sólo 28% de las personas encuestadas sabían cuánto tiempo duran los diputados federales en el cargo. Asimismo, se observa que el conocimiento sube a 40% en el 2005 y permanece igual en el 2012.

Ilustración 8. Conocimiento sobre diputados federales, INEGI & SEGOB, 2012

¿Sabe usted cuánto duran los Diputados federales en el cargo? (3 años)

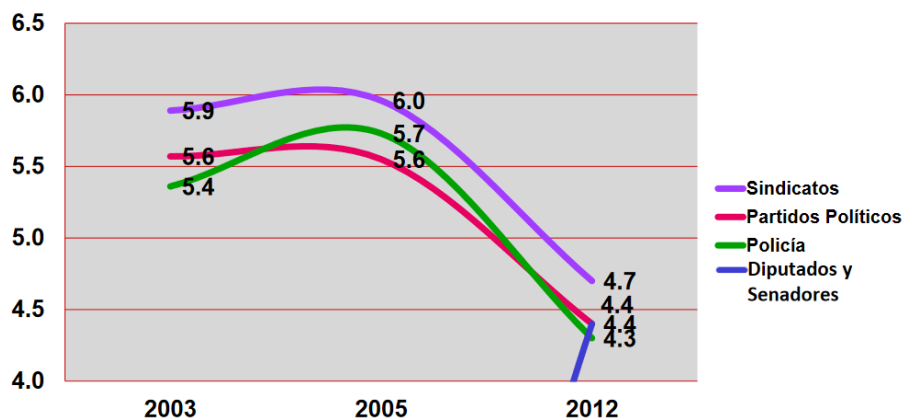


Fuente: ENCUP (2012). Principales Resultados. http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-5ta-ENCUP_2013.pdf

La ENCUP de 2012 es la única de las cuatro encuestas en la cual se mide el nivel de confianza del Congreso de la Unión. Los resultados muestran que el Congreso tuvo una calificación muy baja por parte de la ciudadanía, sólo los policías obtuvieron una calificación más baja (véase Ilustración 9).

Ilustración 9. Análisis de la confianza, INEGI & SEGOB, 2012

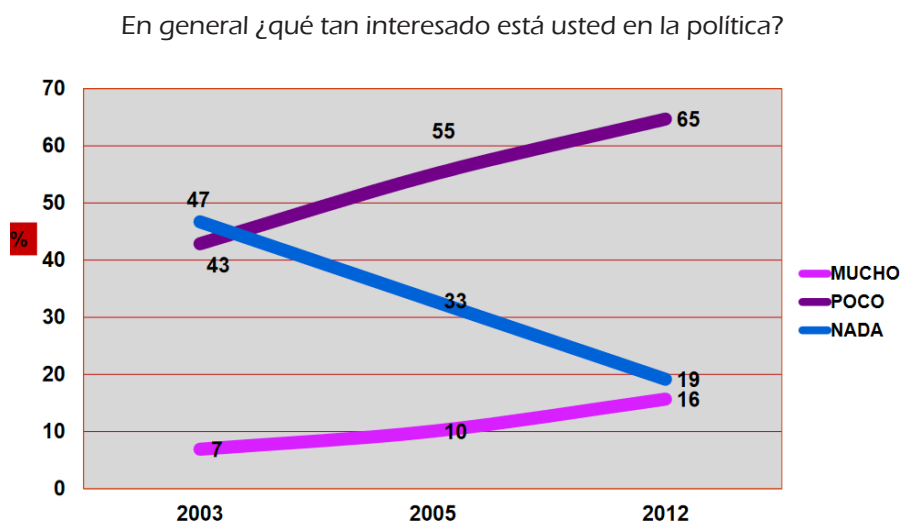
En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Que tanto confía en...?



Fuente: ENCUP (2012). Principales Resultados. http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-5ta-ENCUP_2013.pdf

En términos generales, como la siguiente figura lo indica (Ilustración 10), la ciudadanía no está interesada en la política, sin embargo, existe un pequeño incremento gradual progresivo en el interés de la misma (7% en 2003, 10% en 2005 y 16% en 2012).

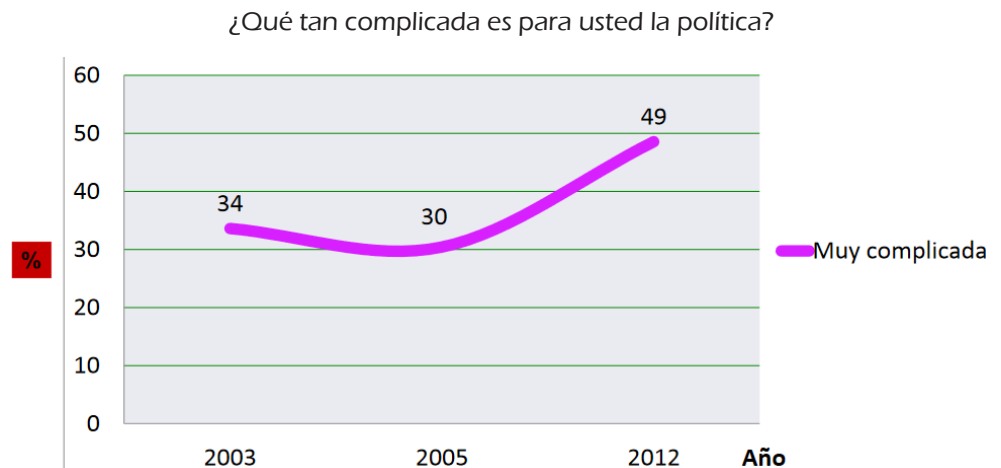
Ilustración 10. Análisis del interés respecto de la política, INEGI & SEGOB, 2012



Fuente: ENCUP (2012). Principales Resultados. http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-5ta-ENCUP_2013.pdf

Además, es de vital importancia señalar que este estudio indica que en el 2012, 49% de la ciudadanía percibe a la política como un tema muy complicado, comparado con 30% en el 2005, es decir, se presentó un incremento de 19% en un periodo de siete años (véase Ilustración 11). Este tema debe ser un objeto de estudio para futuras investigaciones, ya que quizá exista una correlación directa entre percibir a la política como algo complicado y el bajo nivel de confianza en el Congreso.

Ilustración 11. Percepción de la política, INEGI & SEGOB, 2012.



Fuente: ENCUP (2012). Principales Resultados. http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-5ta-ENCUP_2013.pdf

Los datos generados por la ENCUP desde el 2001 han sido de gran ayuda por los científicos sociales de nuestro país. Este estudio se tomará en cuenta para deducir los principales factores que afectan en conocimiento del Congreso y sus niveles de confianza y aprobación.

“Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”, IFE / INE (2014)

En el marco de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para la Participación Democrática 2011-2015, el proyecto “Informe País”, elaborado por el Instituto Nacional Electoral y el Colegio de México, tiene como finalidad “Generar información sobre valores, percepciones y prácticas relativas al ejercicio de los derechos ciudadanos en nuestro país, y a los factores que inciden en la construcción de la ciudadanía” (Informe País, 2014: 11). Este estudio abarca seis principales áreas:

- Estado de Derecho y Acceso a la Justicia
- Participación Política
- Sociedad Civil y Participación no Electoral
- Vida Comunitaria
- Valores Democráticos
- Redes de Asociación e Implementación

Una parte relevante de este estudio proviene de la “Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía, 2013”, la cual fue diseñada por el Instituto Federal Electoral. Durante el levantamiento de encuestas se aplicaron 11, 000 entrevistas en vivienda a hombres y mujeres de 18 años o más durante agosto de 2013. El nivel de confianza estadística es de 95%. Esta encuesta es representativa de todo el país, así como de cinco regiones geográficas, diez estados y 12 municipios que fueron sobrerrepresentados en la muestra.

Este análisis es relevante a este estudio, ya que mide la confianza en las instituciones en México. Los resultados de las encuestas son desalentadores para el Congreso de la Unión, ya que los diputados ocupan el último puesto en nivel nacional de confianza (18%) (Informe País, 2014: 143).

El estudio también mide la confianza de los diputados a nivel regional. En el norte, existe un nivel de confianza de casi 25% en los diputados. En las regiones Sur y Centro, con 11%, es el más bajo de cualquier región y en todas las categorías (sólo uno de cada 10 residentes del sur y del centro tiene confianza en los diputados) (p.143). El estudio señala que esta falta de confianza es grave, ya que los ciudadanos no se relacionarán con las instituciones para resolver problemas, ni los verá como entidades que existen para su beneficio (p.145).

Un hallazgo interesante de este análisis es que la educación promueve actitudes democráticas, por lo que “programas que involucren a los ciudadanos y los acerquen al sistema democrático en su contexto podrían beneficiar el desarrollo de valores democráticos” (p.145). El estudio recomienda desarrollar programas dentro de las escuelas en los que los estudiantes debatan acerca de temas de interés público.

“Confianza en instituciones”, México Opina (2016)

Encuesta de opinión pública, elaborada anualmente por Consulta Mitysky para “El Economista” desde el 2009, donde se evalúa la confianza de los ciudadanos en 17 instituciones públicas. Los principales hallazgos de esta encuesta fueron los siguientes:

- Por séptimo año consecutivo la confianza en las instituciones mexicanas está a la baja, sufriendo en 2016 su mayor disminución.
- 16 de las 17 instituciones medidas bajan su confianza ante los ciudadanos, excepto el INE. Las instituciones con los niveles más bajos

son la Presidencia de la República, la que sufren mayores disminuciones son la Presidencia de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los sindicatos.

- Las instituciones que generan mayor confianza entre los ciudadanos son las universidades, la iglesia católica y el ejército.

Las instituciones en que menos confía la ciudadanía son los partidos políticos, sindicatos, diputados, la policía y los senadores.

“Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana”, GEA-ISA (2017)

Estudio en cual se realizan cuatro encuestas nacionales cada año. En el 2017 se han realizado dos encuestas; la primera se llevó a cabo en marzo y la segunda en junio. El objetivo central de este estudio es dar atento seguimiento al estado de la opinión pública de los ciudadanos mexicanos que residen en México. Entre los objetivos principales de este estudio se encuentran:

- Obtener información acerca de las opiniones de los ciudadanos respecto a la economía, política y seguridad pública de México.
- Medir el nivel de aprobación del Poder Ejecutivo y evaluar su función en diversas áreas.
- Recabar las opiniones ciudadanas respecto a las actividades legislativas a nivel federal.
- Conocer las preferencias de la ciudadanía con respecto hacia potenciales aspirantes a la candidatura presidencial en el año 2018.

Este estudio incluye un apartado de índices de aprobación, desde el 2014, del trabajo realizado por el Congreso de la Unión. La aprobación más baja se presentó en marzo del 2017 (18%, aprobó y 66%, desaprobó), mientras que la más alta en noviembre del 2014 (38%, aprobó y 48%, desaprobó) (p.41).

2.2.4 Estudios de opinión a miembros del Congreso de la Unión en México (1994-2015)

Actualmente no se han realizado estudios oficiales de opinión a miembros del Congreso de la Unión. Varios medios televisivos han realizado

cuestionarios y entrevistas informales a miembros del Congreso de la Unión en las cuales se pone a prueba su conocimiento de los artículos de la Constitución, sus funciones legislativas, costos de servicios y productos básicos del país, entre otros.

3. Hacia una agenda de investigación integral en torno de la opinión pública sobre las legislaturas y cuerpos colegiados

Sin lugar a dudas, la opinión pública es actualmente el concepto dominante en la comunicación social, ya que a través de ella se permite identificar y analizar los puntos de vista, ideas, problemas y visión de la ciudadanía. La opinión pública, fuera de las encuestas y grupos de enfoque, se manifiesta en diversas formas. Estas van desde protestas, huelgas, boicots y otros movimientos sociales hasta la emisión del sufragio. La opinión de la ciudadanía es de gran importancia en los procesos de elección popular y en las gestiones administrativas de los candidatos electos. A través de la opinión pública se puede medir las preferencias en las contiendas electorales y, una vez terminado el proceso electoral, el apoyo, confianza, rechazo y exigencias de la ciudadanía a los gobernantes electos y a las instituciones públicas. En otras palabras, la opinión pública es fundamental para el desarrollo de la democracia.

En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Valores sobre lo que nos Une y Divide (ENVUD), 78% de los ciudadanos indicó que la democracia es la forma correcta de gobierno en el país. También, esta encuesta demostró que la gente que apoya la democracia son los que más tienden a votar (58%), y los que no creen en la democracia, tienden al abstencionismo, ya que sólo 40% de este grupo vota. No obstante, el gran apoyo a la democracia en nuestro país, la ENVUD indicó que 40% de los mexicanos mencionó que nunca se ha sentido representado por sus respectivos diputados federales. En virtud de lo anterior, se puede deducir que el ecosistema de la opinión pública en el Congreso de la Unión radica en la representación política, la cual es definida por Mauricio Cotta como:

“[...] una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros, y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales.” (Cotta, 1988: 272).

El nivel de la representación política de la ciudadanía está ligado a sus intereses, necesidades e ideologías políticas. Asimismo, el desarrollo político, económico y del estado de derecho son factores que están relacionados con la representación política. Estos factores mencionados tienen un fuerte impacto en la confianza, aprobación y conocimiento de la ciudadanía, temas centrales de análisis en este estudio, en torno a las funciones de los legisladores en México.

Más allá de la medición de la opinión pública en torno al Congreso de la Unión, para contribuir al fortalecimiento de la democracia en México es pertinente proponer soluciones enfocadas en incrementar la confianza y mejorar la percepción ciudadana hacia el Congreso y, en particular, con respecto a la labor de los diputados y senadores. A continuación, se propone una agenda de investigación académica dividida en tres grandes rubros:

- Definición de temas de análisis.
- Actores y sus interacciones estratégicas: cómo se gesta la opinión pública.
- Medios y/o metodologías emergentes (digitales y redes sociales).

3.1 Definición de temas de análisis

Hasta hoy, la opinión pública en torno al Congreso de la Unión en México ha sido poco estudiada de manera profunda y/o contemplando todos los elementos, temáticas y medios digitales emergentes que permitan enriquecer el análisis y generar impactos considerables en la labor legislativa, en el funcionamiento del Congreso y en el fortalecimiento de la democracia en general.

La elaboración de estudios de opinión pública en torno a las instituciones públicas responde a diferentes motivaciones que pueden ir desde conocer el ánimo o apoyo social hasta la búsqueda por aumentar la legitimidad y reforzar el sistema democrático. Si bien existe una gran diversidad de actores involucrados en la opinión pública, específicamente en aquella referente al Congreso de la Unión, es necesario, para realizar un estudio que sea representativo, determinar variables que se apliquen a la población como un todo, para ser analizadas y construir así indicadores confiables. El objetivo de este apartado es definir los principales temas de análisis y comprender el papel de cada uno de ellos en la formación de una opinión pública respecto al Congreso de la Unión.

En este sentido, un análisis enriquecido de la opinión pública en torno al Congreso debería considerar las siguientes líneas de investigación: opinión y satisfacción; confianza; percepción y aprobación; conocimiento; hábitos de información; uso, interacción y contenido de redes sociales; temas de coyuntura y/o relevancia; elementos sociodemográficos; y análisis de los rasgos de personalidad a partir del modelo de los cinco grandes (Big Five). Es decir, de manera puntual los instrumentos cuantitativos y cualitativos deberían ser elaborados en función de los siguientes ejes temáticos:

- Opinión y satisfacción en torno del funcionamiento de la democracia en México.
- Confianza en las instituciones.
- Conocimiento sobre el Congreso de la Unión.
- Percepción sobre el funcionamiento del Congreso de la Unión.
- Conocimiento y percepción en torno del proceso legislativo en México.
- Indagación sobre el conocimiento y percepción de elementos y características deseables en torno del Congreso de la Unión y sus integrantes.
- Disponibilidad para interactuar con miembros del Congreso de la Unión.
- Temas de relevancia e interés en torno del proceso legislativo, el Congreso de la Unión y sus miembros.
- Hábitos de adquisición de información y consumo de medios.
- Uso de redes sociales.
- Elementos sociodemográficos:
 - » Nivel de ingreso a partir de la metodología AMAI.
 - » Género.
 - » Edad.
 - » Nivel de estudios alcanzado.
 - » Construcción de perfiles familiares. Y construcción de posibles perfiles a partir de conglomerados (análisis de clústeres) sociodemográficos.

- Big Five. Análisis de rasgos de personalidad.

Como se puede ver, hay varios temas que se pueden contemplar en el estudio. Para esta agenda de investigación se retomarán las tres que se repiten en prácticamente todas las encuestas de opinión: Confianza, aprobación y conocimiento de las funciones del Congreso.

A. Confianza en el Congreso

En primer lugar, en una democracia representativa la confianza ciudadana es importante dado que se convierte en el primer lazo que une al elector con su representante. De acuerdo con Alejandro Moreno, la confianza política se trata de una variable de suma relevancia en el contexto de los cambios políticos que hemos experimentado durante las últimas décadas, pues se interrelaciona con los valores, actitudes y creencias, y evaluaciones de los ciudadanos; es decir, el conjunto de variables que enmarcan —y quizá influyen— en nuestras reacciones y comportamientos hacia el poder y la sociedad (Moreno, 2010). Por tanto, la pérdida de confianza implica automáticamente una evaluación negativa respecto de alguien o algo.

La confianza es una variable cualitativa, es decir, sus valores, por lo menos en un primer momento, no se representan a través de números, sino de nombres o etiquetas -mucha, poca, nada, etc.- Esta variable se puede entender como “el grado de fe, credibilidad y hasta complicidad que puede existir entre dos o más individuos” (Rojas & Marín, 2006: 3), y se puede aplicar tanto a personas como a instituciones, como es el caso del Congreso.

La confianza genera capital social, que a su vez genera desarrollo económico; al depositar confianza en una persona o institución, se realiza un esfuerzo para conseguir un fin en común, lo cual a su vez posibilita a esta entidad para cooperar con otra y crear así una serie de redes, base del capital social (Ibídem, 2).

Algunos de los factores determinantes de la confianza en instituciones son: que exista un trato igualitario, la capacidad de mantener promesas, auditorías, admisión de responsabilidades, servicio que responda a necesidades de los actores de la organización, entrega de la información necesaria, respeto a la opinión de todos, calidad de liderazgo y gestión, e imagen pública. (Ibídem, 4-5) Para analizar el nivel de confianza en una institución se toma en cuenta el desempeño de ésta y su impacto en la

vida de los ciudadanos encuestados. Es a través de métodos estadísticos que esta variable se puede cuantificar y arrojar resultados más sintéticos, basados en la opinión de la muestra.

En el caso específico del Congreso, la variable confianza es una de las más importantes, sino es que la más importante al momento de realizar estudios de opinión. Una de las principales preocupaciones del Congreso es mostrarse como una institución a la que acudir al momento de enfrentar alguna dificultad. Asimismo, si los legisladores son percibidos como figuras dignas de confianza, es más probable que sus acciones sean apoyadas y, como ya se mencionó anteriormente, este mismo apoyo conlleve una cierta legitimidad para decisiones futuras.

Además de la pregunta concreta, “¿Confía usted en el Congreso?”, existen diseños de encuesta en los que se cuestiona a la población si alguna vez ha acudido o acudiría al Congreso a buscar algún tipo de apoyo, si se le presentara un problema. Más allá, de la forma de plantear la pregunta, lo que se busca es conocer el nivel de credibilidad con que cuenta el Congreso y su labor, e incluso, formas de mejorar este indicador.

B. Aprobación en el Congreso

Entendida como la consideración generalizada de que algo es bueno o válido, la aprobación es uno de los principales indicadores utilizados para conocer la opinión pública respecto a un personaje o una institución. Como ejemplo, en cuestiones electorales, “la literatura especializada en temas de voto sostiene que la aprobación de autoridades es un factor importante para explicar las decisiones de los votantes: existe una fuerte relación entre la intención de voto y la aprobación de gobierno” (Parametría, 2016).

La aprobación y percepción ciudadana en torno a las instituciones públicas y sus representantes, están relacionadas con el nivel de representatividad de los funcionarios electos y la legitimidad institucional. Ejemplos de ello son los estudios anteriormente citados, es decir, el estudio “Sentimientos de representación política” realizado en 2013 demostró que 70% de los mexicanos encuestados no se sentía representado por sus legisladores (Nanteras, 2013). Esto coincide con los datos ofrecidos por Parametría en 2015, en donde se evidencia que 28% de los mexicanos dijo “aprobar poco” el trabajo de los diputados y 24% dijo “aprobar poco” el trabajo de los senadores, es decir, los diputados obtuvieron una baja

aprobación, pero ligeramente mayor con respecto al trabajo de los senadores, equivalente a 4% (Parametría, 2015).

El análisis conjunto de ambos estudios sugiere que la aprobación ciudadana y la representatividad de los funcionarios o instituciones son variables estrechamente relacionadas. Dicho en otras palabras, se puede interpretar que un 4% de los ciudadanos encuestados en el estudio de Parametría se sienten ligeramente más representados por los diputados que por los senadores, dado que aprueban ligeramente más el trabajo de los primeros con respecto a los segundos.

Aún con la relevancia e importancia de analizar la confianza y aprobación ciudadana en torno a las instituciones y los representantes, de acuerdo con Alejandro Moreno, se considera que la atención académica dedicada a este tema ha sido injustificadamente escasa, no obstante, la falta de atención al tema no es exclusiva de México, ni de las nuevas democracias. En Estados Unidos, por ejemplo, la agenda de investigación sobre las actitudes públicas hacia el gobierno es mucho menor en términos de recursos académicos, como patrocinios y espacio en revistas científicas, que los dedicados a la investigación sobre decisión de voto y participación electoral (Moreno, 2010).

Otro elemento para contemplar en este rubro es el hecho de que, en muchas ocasiones, los índices de aprobación hacia una institución se pueden ver fuertemente afectados por los medios de comunicación o por líderes de opinión. De hecho, existen una serie de estudios, realizados por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, de la Cámara de Diputados, en los que se afirma que, en ocasiones, son los medios los que, a través de información a medias o errónea –con el fin de hacerla más entretenida para su audiencia- perpetúan una imagen negativa para el Congreso y sus integrantes (Mascott y Arellano, 2003).

Como conclusión de este punto, si bien la aprobación del Congreso funge como un indicador útil, gracias al cual se puede conocer en qué posición se encuentra frente a la sociedad, también es cierto que es una percepción muy frágil y fácilmente alterable por lo que, de nuevo, se deben de tomar en cuenta todos los actores que toman parte en la formación de la opinión pública, así como sus intereses, para realizar un análisis objetivo y completo.

C. *Conocimiento de las funciones del Congreso*

La principal función de este indicador es fungir como una especie de referente frente a los dos anteriores. En otras palabras, la opinión que alguien tenga sobre el Congreso será siempre más tomada en cuenta si el sujeto tiene un conocimiento, aunque sea general, sobre la institución de la que está hablando.

El principal recurso que se utiliza en casi todas las encuestas es preguntar al encuestado si sabe cuántos Diputados Federales ocupan la Cámara de Diputados. Además de las opciones “Sí” y “No”, se da a los sujetos la posibilidad de decir el número exacto (500); porcentaje que se considera aparte como aquellos que, efectivamente, dieron una respuesta correcta.

Otra de las preguntas utilizadas, aunque en menor medida, es si el encuestado sabe cuánto tiempo duran los legisladores en el cargo. De nuevo se da la opción de sólo contestar “Sí” o “No”, o de decir la respuesta exacta. Si bien para un estudioso de los procesos legislativos estos datos parecerían básicos, lo cierto es que un gran porcentaje de la población no los conoce, o tiene una idea muy vaga.

Es importante señalar que no se puede asumir el hecho de que una persona desconozca datos específicos sobre el Congreso signifique necesariamente que no está al corriente de los eventos más relevantes de esta institución, o que su opinión es menos válida que la de alguien que contestó correctamente. Los indicadores son útiles siempre que se utilizan con mesura y prestando suficiente atención a las particularidades de los casos.

Por otra parte, cuando el conocimiento y la información respecto de la labor legislativa se ponen al alcance de la sociedad, entonces se habla de una ciudadanía informada que cuenta con más elementos al momento de emitir opiniones y evaluaciones. De ahí que la opinión pública que emerge de una ciudadanía informada no pueda ser igualmente analizada y tenga una contribución igual que la opinión pública emergente de una ciudadanía desinformada.

Es decir, el conocimiento impacta en la opinión pública ciudadana: a mayor o menor conocimiento e información mayores o menores elementos para la emisión de opiniones, por ende, mayor o menor fiabilidad y/o utilidad del análisis de la opinión pública. Pero ¿cómo saber si la opinión pública a analizar está basada en el conocimiento y la información? De

ahí la importancia de que los instrumentos cualitativos y cuantitativos incluyen preguntas que permitan conocer el estado del conocimiento ciudadano.

D. Otros ejes temáticos

Además de la confianza, aprobación, percepción y conocimiento, se han sugerido los siguientes dos ejes temáticos: análisis sociodemográfico dentro del que se incluye el indicador AMAI, y el análisis de rasgos de personalidad a través del modelo de los cinco grandes (Benet-Martínez & John, 1998; Rammstedt & John, 2007). Comencemos por explicar la pertinencia del modelo de los cinco grandes (Big five). Éste consiste en una organización jerárquica de los rasgos de la personalidad en términos de cinco dimensiones básicas: extroversión, agradabilidad, conciencia, neuroticismo y apertura a las experiencias. Generalmente, dentro del cuestionario se incluye un bloque de 10 preguntas (dos preguntas por rasgo de personalidad) y cada respuesta es analizada en una escala que va de valores negativos a valores positivos.

El análisis de estas 10 preguntas permite que, mediante un cálculo de regresión, se determine el grado de importancia, pertinencia e impacto de cada uno de los cinco rasgos de personalidad en relación con alguna variable de interés. Por ejemplo, en la primera encuesta nacional de opinión en materia de cultura financiera en jóvenes realizada por la UNAM y Banamex en 2008, se identificó que los individuos con potencial de emprender tenían más desarrollado el rasgo de personalidad de neuroticismo (UNAM-BANAMEX, 2008). Es decir, bajo este modelo se puede saber cómo son las personas y con ello construir perfiles. Dicha construcción de perfiles permite, entre otras cosas, lo siguiente:

- Diseñar y/o utilizar las herramientas apropiadas para comunicar la labor legislativa segmentando la información según el tipo de audiencia.
- Diseñar estrategias y métodos de acuerdo con los perfiles que estén enfocadas en mejorar la opinión pública.
- Proporcionar información y conocimiento en torno al Congreso de la Unión que sea atractivo y de fácil acceso según los distintos perfiles, con la finalidad de promover opiniones y evaluaciones informadas.

- Que el diputado y senador conozca puntualmente cuáles son los rasgos de personalidad, aspiraciones y expectativas de sus electores.
- Entender el ecosistema en el que se gesta la opinión pública de los mexicanos entorno al Congreso.
- Identificar las aspiraciones y expectativas de los líderes mexicanos con respecto a los diputados y senadores, y al Congreso en general.

Además de la construcción de perfiles psicológico-emocionales y aspiracionales, es importante construir perfiles socioeconómicos. Una de las principales herramientas en la materia es el índice AMAI. Éste índice se dio a conocer por primera vez en 1994 con la finalidad de medir el nivel socioeconómico: la parte económica se refiere a los bienes materiales y la parte social representa el área de conocimiento, contactos y relaciones sociales. En conjunto representan la capacidad para acceder a un conjunto de bienes y un estilo de vida.

El cálculo del índice AMAI se realiza en 7 niveles (A/B, C+, C, C-, D+, C, E) en donde A/B representa el nivel 1, considerado como el mejor nivel de vida y de mayor acceso a bienes materiales, y E representa el nivel 7, considerado como el peor nivel socioeconómico. Tanto los perfiles contruidos a partir del modelo de los cinco grandes (Big Five) como los perfiles sociodemográficos permiten tener una noción más clara de las características de la sociedad a la que se representa y, sobre todo, de la naturaleza de la opinión pública a analizar.

Adicionalmente, ambos perfiles permiten a los analistas realizar cruces de información que ofrezcan análisis más enriquecidos y complejos. Por ejemplo, podría identificarse un perfil en donde n porcentaje de la población tiene el rasgo de personalidad de “apertura a las nuevas experiencias” altamente desarrollado, y que este mismo n porcentaje de la población se sitúa dentro de los 3 niveles más privilegiados según el índice AMAI, y que además cuentan con bajo conocimiento sobre la labor legislativa, y cuyos hábitos de información revelan que este mismo n porcentaje de la población tiende a mantenerse informado a través de redes sociales. Este perfil permitiría, entre otras cosas, lo siguiente:

- Que el congresista aproveche la alta apertura a las nuevas experiencias de este n porcentaje de la población en épocas de cambio

de legislatura proporcionándole más información, dado que este n porcentaje de la población mostraría un alto grado de receptividad y curiosidad.

- Dado el nivel socioeconómico, se podría deducir que este n porcentaje de la población contaría con acceso a internet y medios digitales, esto es, en conjunto con sus hábitos de información permitirían que el diputado y senador se enfoque en lograr una mayor interacción con este n porcentaje de la población a través del espacio virtual.
- Que el Congreso elabore una estrategia para aumentar el conocimiento de este n porcentaje de la población a través de información transmitida por las redes sociales, dados sus hábitos de información, y cuyo contenido sea diseñado tomando en consideración los rasgos de personalidad que poseen.

Como se puede identificar, las líneas de investigación y ejes temáticos aquí propuestos están pensados en función de enriquecer el análisis de la opinión pública en torno al Congreso y sus respectivas Cámaras. Sobre todo, considerando que, en la actualidad, no sólo México, sino el mundo en general está atravesando por un clima de descontento y poca satisfacción con el funcionamiento de la democracia, sus instituciones y los representantes.

3.2 Identificación de actores relevantes

Como se observa en la Ilustración 12, la creación de la Opinión Pública es un proceso multifactorial; son muchos y muy diversos los sectores que en ella influyen, y la forma en como éstos se relacionan e influyen entre sí. Asimismo, y cómo se ha sabido por cientos de años, más allá de las funciones y capacidades formales, existen una serie de acuerdos que conforman elementos y grupos de poder que van más allá de la ley escrita (Lassalle, 1931). De manera tal que los ex miembros del Congreso pueden influir en la opinión de los miembros vigentes, así como los activistas y líderes de alguna ONG pueden lograr el retraso o la aceleración de la toma de alguna decisión al interior del Congreso.

En este sentido, es importante conocer la opinión de los ciudadanos en general, pero igual de importante es conocer la percepción de académicos, periodistas, empresarios, entre otros. No obstante, sería un error

aplicar el mismo cuestionario a un ciudadano en general que a un miembro del Congreso, dado que la información y la forma de percepción del fenómeno diferirán tanto como su conocimiento objetivo y su postura subjetiva lo hagan. De ahí la importancia de definir los grupos y actores específicos que influyen en la conformación de la opinión pública y la forma en que estos interactúan.

Ilustración 12. Actores que conforman la opinión pública



Fuente: Elaboración propia

De esta complejidad de relaciones e interacciones se puede deducir que la creación de la Opinión Pública no es lineal ni unidireccional, y, por tanto, se puede realizar un análisis más profundo y minucioso tomando en cuenta que los elementos que influyen en la medición y la creación de la Opinión Pública, son tan numerosos como los actores e instituciones que la conforman. A continuación, se realizará una breve reseña respecto a cada uno de estos actores, resaltando sus características principales y la posible relación que pueden tener con la construcción de la Opinión Pública, y más específicamente, con aquella referente al Congreso de la Unión.

Ciudadanos en general

Desde la visión más formal, el ciudadano en México es aquella persona que cumpla con los siguientes requisitos: ser mexicano, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 34). El ciudadano mexicano no sólo se convierte en sujeto de una serie de derechos, entre ellos votar y ser votado, sino que también adquiere una serie de compromisos para con el desarrollo del país y las decisiones alrededor del mismo. Si bien se podría definir como ciudadano a cualquier habitante del territorio mexicano, en la Carta Magna se especifican estas tres características ya que, en México, el ciudadano está contemplado como un personaje que participa activamente en los asuntos políticos de la sociedad, por lo que debe contar con ciertas exigencias.

El ciudadano es sin duda el actor central en la construcción de la Opinión Pública. Al ser el grupo más numeroso y muchas veces percibirse como el menos influido por intereses distintos a los personales, el “ciudadano en general” es tomado como el principal referente para una encuesta de opinión. En este sentido, las encuestas de Opinión Pública al “ciudadano común” se han convertido en herramientas sumamente útiles para conocer la opinión del mismo respecto al actuar de figuras e instituciones políticas, entre ellas el Congreso. De esta forma, si bien la legitimidad termina siendo un concepto bastante abstracto, “la aprobación popular resulta un concepto más simple y mucho más fácil de medir.” (Moreno, 1997: 215).

Es a través de estudios de opinión pública a la ciudadanía que se puede conocer el nivel de aprobación popular que tienen las instituciones, el cual se puede ver reflejado en el apoyo que la ciudadanía dé a las iniciativas y acciones que dicha institución lleve a cabo, situación que finalmente se verá traducida en legitimidad. Este apoyo adquiere aún más peso si se toma en cuenta que es esta población la que tiene el derecho y la obligación de participar periódicamente en los procesos democráticos, para elegir a sus representantes, y que sólo su apoyo les permite permanecer en el puesto y tener una capacidad de acción legitimada.

En resumen, la ciudadanía es un factor central, tanto en los estudios de Opinión Pública en general, como específicamente en aquellos que atañen al Congreso de la Unión y a la percepción que se tiene del trabajo que éste está realizando. Si bien existen una serie de actores capaces de

influenciar su visión, el peso de la opinión pública del ciudadano en general sigue siendo un importante elemento para considerarse.

Líderes de opinión

Definido como “una persona que, en un grupo determinado, ejerce una mayor influencia por su estatus de experto y fuente fiable” (Randstad, 2015), el líder de opinión se caracteriza por contar con ciertos rasgos como el carisma, ser reconocido y fungir como representante de cierto grupo. Todas estas características lo convierten en un interesante sujeto de estudio respecto a la opinión pública ya que, gracias a su posición privilegiada, fácilmente puede modificar las percepciones de grandes grupos. Por otro lado, el líder de opinión no pertenece a un grupo en específico, sino que puede ser parte de cualquiera de los actores por mencionarse en este apartado, principalmente aquellos cuya opinión pueda llegar a mayor número de personas (periodistas, líderes internacionales, entre otros).

La forma en que un líder de opinión pueda modificar la percepción respecto al Congreso en un estudio de opinión, depende principalmente de su relación con el mismo, sus propias opiniones y por supuesto, sus fines al momento de hacer pública su opinión o ejercer presión sobre un grupo para que modifiquen la propia.

Periodistas

Con una definición modificada hace un par de años, al parecer la anterior obsoleta para abarcar el concepto, la Real Academia de la Lengua define al periodista como una “Persona profesionalmente dedicada en un periódico o en un medio audiovisual a tareas literarias o gráficas de información o de creación de opinión”. (RAE, 2017). Como se observa con esta definición, el periodista es uno de los actores principales con perfil para convertirse en un líder de opinión, no sólo es su actividad profesional emitir una opinión, sino que también ésta cuenta con una plataforma de difusión mucho más sofisticada que muchos de los medios a los que otros actores tienen acceso.

Desde este punto de vista, el periodista tiene un gran peso en sus manos, ya que, de acuerdo con su ética profesional, más allá de sus intereses personales, debería tener la intención de utilizar su posición para

emitir un mensaje objetivo y veraz que permita a la población estar bien informada. Sin embargo, éste no siempre es el caso, un número importante de estudios emitidos por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública ha hecho notar que, mientras que la población tiene un alto nivel de desconocimiento respecto al Congreso o los Diputados, su opinión sigue siendo sumamente negativa. Una de las respuestas tentativas de estos estudios a esta situación es que muchas veces, la información que transmiten los medios de comunicación respecto a esta institución es falsa o incompleta. Ya que muchas veces la actividad legislativa no es tan atractiva, los medios deciden alterarla, lo que da como resultado un gran desconocimiento y una percepción negativa de lo que ahí se realiza. (Mascott y Arellano, 2003)

Empresarios

El caso de los empresarios es peculiar, ya que no sólo son personajes con intereses bien definidos, sino que, además, a pesar de no ser una figura especialmente reconocida, tienen a su cargo a una serie de empleados, cuya opinión muchas veces pueden incluso modificar. En este sentido, si bien su campo de acción es limitado, su poder de coacción es sumamente fuerte. Por otro lado, es bien sabido que muchas veces el poder adquisitivo de estos actores es sumamente alto y les permite tener una influencia considerable. Si bien el empresario tiene cierta influencia en la Opinión Pública, ésta se encuentra acotada a su entorno más próximo y atendido a su poder adquisitivo.

Académicos

El académico es un personaje relacionado con “determinados rasgos que hacen a las habilidades, conocimientos y técnicas adquiridas, como también a las normas de comportamiento, al desarrollo de proyectos de investigación y al cumplimiento con la idea de transmisión de la sapiencia desarrollada a lo largo del tiempo” (Bembibre, 2009). Este actor es quizás el que cuenta con mayor autoridad para convertirse en un líder de opinión; sin embargo, no es necesariamente el que tiene el mayor impacto o la mayor trascendencia. Si bien el académico es o debería ser, un experto en su materia, esto no le garantiza una influencia directa en la opinión pública ni en la percepción de la población en general, la que muchas veces, ni siquiera tiene la posibilidad de acceder a sus principales

trabajos. Al igual que los demás actores, el académico puede tener sus propios intereses, incluso políticos, por lo que, si bien sus conocimientos son incuestionables, el objetivo con el que los emite y cómo esto puede repercutir en la opinión pública, sí lo es.

Líderes internacionales con capacidad de influir en la opinión pública nacional

Estos personajes resultan también dignos de especial atención. No sólo son líderes con una gran influencia en su país de procedencia, sino que además han logrado tener una influencia directa en la Opinión Pública de un país al que no pertenecen. Ya sea por conocimiento, plataforma de difusión o medios materiales, este personaje ha logrado penetrar en la ciudadanía de un país extranjero y modificar sus percepciones. En este sentido, es muy importante tomar en cuenta que, más allá de los intereses personales, este personaje puede estar también abogando por aquellos de su país de origen, por lo que, si bien las contribuciones de extranjeros son bienvenidas, se deben analizar de una forma más meticulosa.

Activistas y líderes de ONG

Quienes participan en una ONG comparten un mismo interés el cual debe abordar cuestiones de bienestar público. En este sentido, si bien hay elementos dados, el campo de acción de las ONG sigue siendo enorme, por lo que el enfoque a través del cual puedan afectar la opinión pública es muy vasto. En este sentido, tan sólo se pueden retomar algunos ejemplos, como es el caso del Latinobarómetro, una ONG surgida en Santiago, Chile, que se ha convertido en un referente de y para la opinión pública de la región y a nivel global. En este sentido, si bien el tipo de impacto de la ONG en la opinión pública depende de un cierto número de factores, también lo hace la magnitud del mismo. Así, las distintas ONG alrededor del mundo no sólo tiene enfoques distintos, sino también menor o mayor posibilidad de influir en la opinión pública, y dependiendo de su objeto de interés, de influir o no en las percepciones del público en general respecto al Congreso.

Ex miembros del Congreso

Este personaje es quizás el más interesado en influir en la opinión pública respecto al Congreso, por la evidente razón de que son o fueron parte del mismo. Como miembro del Congreso, este personaje tuvo una proyección y posibilidad de convertirse en un líder de opinión; al haber dejado este puesto, depende de una serie de factores el que siga o no teniendo impacto en la opinión pública. De ser así, habrá que tomar en cuenta otros factores, como el partido al que pertenecía y la corriente dentro del mismo de la que formaba parte, para conocer más a fondo los intereses que este personaje podría tener al momento de tratar de influir en la Opinión Pública. Es de considerarse que, muchas veces, personajes que en algún momento se encuentran sin un escaño en el Congreso, lo hacen a fin de volver a ocupar un puesto en periodos posteriores; este elemento es también de gran importancia al momento de analizar su discurso y sus intereses.

Miembros del Congreso

Como se mencionó en el punto anterior, el personaje que actualmente es miembro del Congreso cuenta con una importante plataforma para convertirse en un líder de opinión. No sólo por el constante seguimiento que los medios les dan a sus declaraciones, sino también por la posibilidad que tiene de estar en contacto directo con las situaciones controversiales o de conflicto y de emitir opiniones al respecto. En este sentido, si bien los miembros del Congreso son, sin lugar a duda, líderes de opinión, conviene analizar cuáles son sus objetivos personales y los del partido al que pertenecen (de ser el caso), para entender su discurso y las metas que con él busca obtener. Los miembros del Congreso buscan también influir en la opinión pública sobre esta institución ya que, como se mencionó anteriormente, el apoyo con el que cuentan por parte de la población puede verse traducido en legitimidad para sus acciones.

Si bien el análisis realizado y las definiciones son bastante someros, permiten tener una idea general de la diversidad de actores que existen dentro de la opinión pública y cómo se relacionan e influyen entre sí. Asimismo, hace patente que, más allá del nivel de especialización, existen algunos personajes o instituciones con una plataforma que les da una mayor proyección y, por lo tanto, mayor posibilidad de influir en la opinión Pública. Este análisis de actores puede ser tan exhaustivo como se desee, dando siempre elementos nuevos para el análisis.

3.3 Herramientas y medios emergentes para la medición de la opinión pública

Actualmente, un peso esencial en la política de los países democráticos son los medios de comunicación, principalmente los medios digitales y las redes sociales porque no sólo informan a los ciudadanos sobre las acciones del Estado o de los partidos. Además, crean opinión y contribuyen al moldeamiento de la opinión ciudadana. Un ejemplo de esto, es que los partidos políticos han integrado en sus campañas a distintos medios de comunicación. Los canales principales de interacción con sus votantes son los medios de comunicación, y en mucha menor medida los encuentros personales, las reuniones o los mítines. Incluso las comunicaciones con los afiliados se hacen cada vez más a través de los medios.

Conclusiones

Estos estudios han demostrado que los niveles de conocimiento, confianza y aprobación del trabajo del Congreso de la Unión son bastante bajos. Asimismo, los estudios han comprobado que la calificación del Congreso ha sido constantemente baja desde 1994. También denotan que la confianza y aprobación del Congreso es cambiante en coyunturas críticas y registros históricos, los cuales deben ser estudiados para encontrar las causas del desmoronamiento de la percepción positiva del Congreso. También, este análisis literario nos indica que los ciudadanos tienen escaso conocimiento de las funciones del Congreso, las cuales se pueden atribuir directamente a falta de una formación educativa por parte de los ciudadanos, y a la falta de comunicación entre el Congreso y la ciudadanía.

Por otro lado, se considera importante que los estudios de opinión pública sobre el Congreso de la Unión en México se realicen con un abordaje teórico-metodológico distinto que permita generar nuevo conocimiento sobre la percepción social en torno al Legislativo. En ese sentido, se considera fundamental construir una estrategia general de información y participación ciudadana que permita crear canales de emisión y recepción para la comunicación entre la ciudadanía y el Congreso, esto con la finalidad de fortalecer la confianza, conocimiento y aprobación en torno al Congreso y a los representantes del legislativo. Dicha estrategia podría estar conformada por los siguientes dos grandes componentes:

- I. Mecanismos de difusión de la información y la labor legislativa de los diputados, senadores, y del funcionamiento del Congreso en general. Enfatizando en el uso de redes sociales y la construcción de comunidades virtuales.
- II. Mecanismos de recepción de la información en torno a labor y desempeño de los representantes del Legislativo y del Congreso en general: seguimiento, promoción del análisis y estudio de la opinión pública.

Los miembros del Congreso pueden generar indicadores de opinión pública más precisos y robustos, incluso mejorar el conocimiento público que hay sobre sus tareas y responsabilidades si implementan las siguientes recomendaciones:

- Diseñar de una estrategia de redes sociales para la difusión de información y conocimiento entorno al desempeño del poder legislativo en dos niveles:
 - » a nivel general del Congreso,
 - » a nivel particular de los diputados y senadores.
- Promover la realización periódica de estudios de opinión que cuenten con los elementos señalados en párrafos anteriores. Es decir, que contemplen:
 - » actores estratégicos,
 - » temas relevantes,
 - » análisis innovadores,
 - » medios emergentes.
- Mejorar la forma de comunicar la labor legislativa y el contenido de la información:
 - » en cuanto a la forma, hacer uso exhaustivo de los medios de comunicación masiva, es decir, proyectar en los medios la dinámica del trabajo legislativo
 - » en cuanto al contenido, simplificarlo, volverlo conocimiento e información práctica y segmentarlo en función de los distintos tipos de públicos.

Bibliografía

- Ai Camp, R. (1997). *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*. Madrid: Siglo XXI.
- Alduncin (2009). Democracia y Opinión Pública en México. *Revista Este País*. Disponible en: <https://goo.gl/B2PrVF> (Última consulta, 15 de agosto 2017).
- Arellano, E. (2009). “Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados”. Working Paper, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública 2009 / 76.
- Baker, K. (1990). “Au tribunal de l’opinion. Essais sur l’imaginaire politique au XVIIIè siècle”. *Revue française de science politique*, 44, 685-686.
- Bembibre, C. (2009). Académico. Definición ABC. Disponible en: <https://www.definicionabc.com/social/academico.php> (Última consulta, 15 de agosto 2017).
- Benet M. V., y Oliver P. J. (1998). Los Cinco Grandes across Cultures and Ethnic Groups: Multitrait Multimethod Analysis of the Big Five in Spanish and English, *Journal of Personality and Social Psychology*, 75 (3), 729-750.
- BGC Ulises Beltrán y Asociados S.C. (2003). *Acontecer Nacional y Opinión Pública, 2003*. México: BGC Ulises Beltrán y Asociados S.C.
- Bremer, J., Heel, M., y Niemi, R. (1999). Determinants of State Economic Perceptions. *Political Behavior*, 21(2), 175-193.
- Brooker, R., y College, A. (2000). “Methods of Measuring Public Opinion. Washington.” Working paper in Public Opinion in the 21st Century: *Central Washington University*, 1-33.
- Carbonell, M. (2015). *Informe Latinobarómetro 2015*. Disponible en: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Informe_Latinobarometro_2015.shtml (Última consulta, 6 de noviembre 2017).
- Carrillo, E. y Tamayo, M. (2008). El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 17(1), 193-215. Disponible en: <https://goo.gl/apJrzi> (Última consulta, 15 de agosto 2017).
- CESOP. (2002). *Opinión Pública y Cámara de Diputados*. México: Cámara de Diputados.
- CESOP. (2010). *Encuesta de Opinión Sobre los Diputados Federales*. México: Cámara de Diputados.
- CESOP. (2011). *Encuesta sobre la agenda legislativa*. Cámara de Diputados. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/269608/826801/file/Encuesta_agenda_legislativa.pdf (Última consulta, 15 de agosto 2017).
- CESOP. (2011). *Encuesta sobre la Cámara de Diputados*. Cámara de Diputados.. Disponible en: <https://goo.gl/HYK91Q> (Última consulta, 15 de agosto 2017).

- Congreso de la Unión. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Consulta Mitofsky. (2016). *México: Confianza en Instituciones 2016*. México Opina. Disponible en: <https://goo.gl/VmcQm1> (Última consulta, 15 de agosto 2017).
- Corporación Latinobarómetro. (2017). *Latinobarómetro Database*.
- Corporación Latinobarómetro. (2015). *Latinobarómetro. Informe 1995-2015*.
- Cotta, M. (1988). *Parlamentos y Representación*. Madrid: Tecnos.
- Cuéllar, B (2013). “Competencia electoral e identificación. Partidista”. En A. Moreno Álvarez y M. Cebollada Gay (Coord.), *Opinión Pública. Representación Política y Democracia en México* (pp. 61-86). México: CESOP.
- De las Heras, M. (2012). Si de confianza se trata, el ejército. en *Milenio*. 4 de julio de 2002, pp.1 y 6.
- Frantzich, S. (2016). *The conversations of Democracy. Linking Citizens to American Government*. Nueva York: Routledge.
- Fundación Este País (2009), “El sentir ciudadano. Encuesta nacional sobre el sentir ciudadano”. *Revista Este país*, (222), 10-15.
- García. A. M. (2013). Percepción de desarrollo en México. En “Sentimiento de representación política en los mexicanos”. En Moreno, A. A., y Cebollada, M. G. Cuéllar, B. (mc editores), *Opinión Pública. Representación Política y Democracia en México*, México, (pp. 25-42) México CESOP.
- GEA-ISA (2017) *México: Política, Sociedad y Cambio. Primera Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2017*. México: GEA-ISA.
- GEA-ISA (2017) *México: Política, Sociedad y Cambio. Segunda Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2017*. México: GEA-ISA.
- Herbst, S. (1993). The Meaning of Public Opinion: Citizens’ Constructions of Political Reality. *Media, Culture and Society*, 15, 437-454.
- Instituto Nacional Electoral (2014). *Informe País Sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*. México: INE.
- Kenny, C. (2005). Does Development Make You Happy? Subjective Wellbeing and Economic Growth in Developing Countries. *Social Indicators Research*, 73(2), 199-219.
- Krippendorff, K. (2005). *The Social Construction of Public Opinion*. Pennsylvania: University of Pennsylvania.
- Lakoff, G., y Johnson, M. (1980). *Metaphors we live by*. Chicago: Chicago University Press.
- Lassalle, F. (1931). *¿Qué es una Constitución?* Madrid: CENIT.

- Lempérière, A. (2003). *Versiones encontradas del concepto de opinión pública. México, primera mitad del siglo XIX*. Paris: Université Paris-I (Sorbonne).
- Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. Nueva York: Harcourt, Brace and Company.
- Mascott, M. y Arellano, E. (2002) “La Cámara de Diputados y la opinión pública”. *Boletín CESOP*, (1), 1-14.
- Mascott, M. y Arellano, E. (2003). *La Cámara de Diputados y la Opinión Pública*. México: CESOP.
- Monroe, K. (1978). “Economic Influences on Presidential Popularity”. *The Public Opinion Quarterly*, 42(2), 360-369.
- Morales y Gómez, J. M., et al. (2011). Opinión pública y democracia, algunas aportaciones para su estudio. *Espacios Públicos*, 14(32), 183-205.
- Moreno, A. (1997). El uso político de las encuestas de opinión pública. En R. Ai Camp (Compilador), *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México* (pp. 192-220). México: Siglo XXI.
- Moreno, A. (2010). *La confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*. México: CESOP.
- Moreno Álvarez, A. y Cebollada Gay, M. (Coord.) (2013). *Opinión Pública. Representación Política y Democracia en México*. México: CESOP.
- Nateras, E. (2013). “Sentimiento de representación política en los mexicanos”. En A. Moreno Álvarez y M. Cebollada Gay (Coord.), *Opinión Pública. Representación Política y Democracia en México* (pp. 43-59). México: CESOP.
- Olvera, A. (2013). “Sentimiento de representación política en los mexicanos”. En A. Moreno Álvarez y M. Cebollada Gay (Coord.), *Opinión Pública. Representación Política y Democracia en México* (pp. 87-120). México: CESOP.
- Organización de las Naciones Unidas. (2017) ¿Qué es una ONG? ONU. Disponible en: <https://goo.gl/37K2zN> (Última consulta, 15 de agosto 2017).
- Ozouf, M. (1988). “Public opinion” at the end of the Old Regime. *The Journal of Modern History*, 60, 1-21.
- Parametría. (2004). *Percepción del Congreso de la Unión y los Congresos Estatales*. Parametría. México. Disponible en: <https://goo.gl/qCFDcu> (Última consulta, 15 de agosto 2017).
- Parametría. (2006). *Diputados incomprensidos, pero bien calificados*. Parametría. Disponible en: <https://goo.gl/rUAqBf> (Última consulta, 15 de agosto 2017).
- Parametría. (2011). *Evaluación Legislativa*. Parametría. México. Disponible en: <https://goo.gl/MjbSCL> (Última consulta, 15 de agosto 2017).
- Parametría. (2016). *Aprobación presidencial y aprobación de Jefe de Gobierno: las más bajas en los últimos años*. Parametría. Disponible en: <https://goo.gl/q8Mn4d>

- (Última consulta, 15 de agosto 2017).
- Rammstedt, B. y John, O. (2007). Measuring personality in one minute or less: A 10-item short version of the Big Five Inventory in English and German. *Journal of Research in Personality*, 41, 203– 212.
- Real Academia de la Lengua Español. (2017). “Periodista” en *Diccionario de la lengua española*. RAE. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=SdXmMfo> (Última consulta, 15 de agosto 2017).
- Rojas, M. y Marín, S. (2006). Aproximaciones a la medición de confianza. *Dyna*, 73(150), 119-130. Disponible en: <https://goo.gl/SC8ADN> (Última consulta, 15 de agosto 2017).
- Randstad. (2015). *El origen del líder de opinión: la teoría de los dos pasos*. Disponible en: <https://goo.gl/2gNd5b> (Última consulta, 15 de agosto 2017).
- Santana Vela, J. (2012). La religión y la opinión pública en la segunda mitad del siglo XIX. En M. Moreno-Bonett y R.M. Álvarez de Lara (Coord.), *El Estado laico y los derechos humanos en México, 1810-2010*, Tomo I (pp. 169-178) México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- SEGOB, Dirección General de Desarrollo Político (2001), *Resumen de resultados: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001*. México: SEGOB. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/> (Última consulta, 1 de Julio 2017).
- SEGOB (2012) *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP 2012)*. México: SEGOB.
- UNAM-BANAMEX, (2008). *Primera encuesta de cultura financiera en México, Encuesta (en línea)*. Disponible en: <https://goo.gl/YBaLTA> (Última consulta, 15 de agosto 2017).
- World Values Survey Association (2012). *Encuesta Mundial de Valores. México 2012*. México: WVS.

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Director General

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

Investigadora

Mtro. Cornelio Martínez López

Investigador

Dr. Itzkauhtli Benedicto Zamora Saenz

Investigador

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Investigadora

Mtro. Christian Uziel García Reyes

Investigador

Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland

Investigadora

Mtra. Lorena Vázquez Correa

Investigadora

Lic. María Cristina Sánchez Ramírez

Investigadora

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Investigador

Lic. Ana Laura Díaz Martínez

Diseño Editorial

Serie Cuaderno de Investigación No. 37
“La percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión”

Elaborado por: Mtro. Felipe de la O López

Cómo citar este documento:

De la O López, Felipe (2017), “La percepción de los mexicanos en el Congreso de la Unión”, *Cuaderno de Investigación*, No. 37, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, p.78.

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.
Cuadernos de Investigación es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie Cuadernos de Investigación:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1870>

 @IBDSenado  IBDSenado  www.senado.gob.mx/ibd/



[Donceles No. 14, Centro Histórico,](#)
[C.P. 06020, Del. Cuauhtémoc,](#)
[Ciudad de México](#)