

Parlamento, prensa y sistema político

Álvaro Artiga-González¹

Resumen

En este artículo, el autor hace una reflexión, desde el punto de vista de la ciencia política, sobre la relación que ha existido entre los diputados y la prensa salvadoreña, en el período legislativo 2001-2002. Analiza la relación como de tipo sistema-entorno, en donde los diputados son los elementos del sistema político y la prensa es parte del entorno, la cual ocupa una posición privilegiada porque regula insumos que potencialmente serán procesados y convertidos en productos del sistema. De acuerdo con su exposición, el conocimiento que la ciudadanía tiene sobre la Asamblea y los diputados ha sido adquirido a través de los medios masivos de comunicación. Lo que ha de ser noticia depende de actitudes, decisiones y rutinas de periodistas, editores y propietarios de *los* medios. Lo que al final se publica como noticia pasa primero por un proceso de elaboración del cual sólo los hombres y las mujeres *de* medios conocen. Por esta razón, su quehacer convertido en noticia no es transparente.

Introducción

El período legislativo 2000-2003 está mostrando una relación especial entre la Asamblea Legislativa y los principales medios masivos de comu-

nicación. Las plenarios, las sesiones de trabajo de las diversas comisiones legislativas, las declaraciones de los jefes y subjeses de las fracciones parlamentarias de los partidos políticos, etc., han sido

1. Director de la Maestría en Ciencia Política de la UCA.

cubiertas por periodistas que han hecho del edificio de la Asamblea su lugar permanente de trabajo. Noticias, entrevistas, fotografías, caricaturas, editoriales, artículos de opinión, reportajes, crónicas. No hay género periodístico que no haya sido utilizado para dar cobertura mediática al quehacer de los diputados. La Asamblea Legislativa ha sido fuente de hechos noticiosos para las empresas mediáticas de prensa, radio y televisión. Este fenómeno ha implicado que, muy probablemente, lo que la ciudadanía conoce de la Asamblea Legislativa, en general, y de los diputados, en particular, lo conoce vía medios masivos de comunicación. La imagen y la opinión que la ciudadanía tiene del parlamento y sus parlamentarios está mediada. Las empresas dedicadas a la información masiva ejercen aquí, intencionalmente o no, su influencia. Al incursionar en las arenas y los territorios políticos, *los medios* juegan a la política. Moldean la imagen y opinión de sus públicos. No sólo informan, sino que interpretan. Las noticias no están allí solamente para ser trasladadas al público. Lo que ha de ser noticia depende de actitudes, decisiones y rutinas de periodistas, editores y propietarios de *los medios*. Lo que al final es publicado como noticia pasa primero por un proceso de elaboración del cual sólo los hombres y las mujeres *de medios* conocen. Por esta razón, su quehacer convertido en noticia no es transparente.

1. Un comentario sistémico

Lo que a continuación sigue pretende ser una reflexión pausada sobre lo que ha sido la relación entre los diputados y la prensa salvadoreña, en el período legislativo 2001-2002. Pero quiero hacer y compartir esta reflexión desde una perspectiva concreta, que, en este momento, hago explícita. ¿Qué se puede decir de esa relación desde la ciencia política? Por supuesto, esta cuestión todavía es muy vaga. Es necesario concretarla un poco más. Para ello podemos situarnos en una corriente espe-

cífica dentro de la ciencia política. Voy a hacer esta reflexión desde la perspectiva de la ciencia política de cuño sistémico. Esto quiere decir que voy a considerar la relación entre diputados y prensa como una relación del tipo sistema-entorno. Los diputados son elementos del sistema político, mientras que la prensa forma parte del entorno, aunque ocupa una posición privilegiada: regula insumos que potencialmente serán procesados y convertidos en productos del sistema².

¿Por qué escoger esta perspectiva sistémica para hablar de la Asamblea Legislativa, al finalizar su segundo año de labores? ¿Por qué realizar este comentario, en términos relacionales? Es decir, ¿por qué hablar de la relación entre los diputados y la prensa? Permítaseme contestar estas interrogantes de la siguiente manera. Como profesional de la ciencia política tengo mis dudas acerca de la conciencia que ambos (diputados y prensa) puedan tener sobre los efectos a mediano y largo plazo del tipo de relación que mantienen. Arrojándose ambos la representación de los intereses del tercero excluido de esta relación (la ciudadanía), diputados y prensa han establecido una relación de *amor y odio*, cuyos efectos pueden ser nocivos para el sistema político³. Veamos cómo puede ocurrir esto.

Según una encuesta de opinión del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la UCA, llevada a cabo entre el 18 y el 24 de mayo de 2002, el 43.7 por ciento de los salvadoreños no se siente beneficiado por las leyes que promulga la Asamblea Legislativa y un 40.6 por ciento cree que dichas leyes le benefician poco⁴. Estamos, pues, ante un altísimo porcentaje de ciudadanos salvadoreños (84.3 por ciento) que mostrarían un *déficit de credibilidad*, en el quehacer legislativo. Por otro lado, según la misma encuesta, un 50.7 por ciento no cree que sus intereses estén representados en la Asamblea y un 36.4 por ciento cree que están poco representados. Sumadas ambas ci-

2. Partidos políticos, grupos de presión y movimientos sociales comparten con *los medios* este rol de reguladores estructurales del nivel y tipo de insumos, que entran al sistema.
3. Ambos se necesitan. Los diputados necesitan a *los medios* para hacer llegar a la ciudadanía información sobre su labor. Si la Asamblea ha tenido que crear su propia unidad de prensa, en parte, se debe a que su relación con *los medios* no le resulta del todo satisfactoria. Así se crea una fuente de versión oficial del quehacer legislativo y de control de la información, que fluye hacia *los medios*. Éstos, por su parte, necesitan a los diputados como fuente de hechos noticiosos, que luego serán elaborados como artículos de consumo masivo, elemento necesario para la rentabilidad del medio como empresa.
4. Cfr. IUDOP, *Boletín de prensa*, Año XVII, No. 2.

fras se obtiene un total de 87.1 por ciento de los ciudadanos con un *déficit de credibilidad*, en una de las funciones básicas de los diputados: la representación de los intereses de sus electores. Adicionalmente, preguntados sobre la existencia de corrupción en la Asamblea Legislativa, el 81.9 por ciento de los encuestados respondió de manera afirmativa. Ahora bien, ¿cómo se ha formado entre gran parte de los ciudadanos esta opinión tan desfavorable hacia la Asamblea Legislativa y sus diputados?

¿Cómo se entera esta ciudadanía de las leyes que aprueban los diputados? ¿Por qué considera que hay corrupción en la Asamblea? ¿Cuál es su fuente de información que la lleva a mostrar los *déficit de credibilidad* señalados? Creo que no podemos desechar como probable respuesta a estas preguntas que la fuente de información de la ciudadanía la constituyen los periodistas y la prensa. Este fenómeno tiene una grave implicación: con la actual cobertura periodística, la Asamblea Legislativa, como institución, ve erosionado el apoyo que necesita de la ciudadanía. Detengámonos un poco más en esta afirmación para evitar un malentendido.

El sistema político es un complejo entramado de instituciones, mediante las cuales las sociedades adoptan e implementan decisiones vinculantes. El funcionamiento normal de todo sistema político, independientemente de su carácter democrático, autoritario o totalitario, exige dos cosas: primero, que se puedan tomar decisiones vinculantes (decisiones de cumplimiento obligatorio para todos los miembros de la sociedad) y, segundo, una alta probabilidad de que esas decisiones serán acatadas, por lo menos, por la mayoría de los miembros relevantes de la sociedad. Las decisiones vinculantes y las acciones que las implementan se conocen como los productos del sistema político. Dichos productos suelen estar vinculados a los llamados insumos para el sistema. En cierta forma, constituyen las respuestas de éste a los insumos provenientes del entorno, en forma de demandas. Las diversas necesidades, expectativas, reclamos y deseos de los miembros de la sociedad son convertidas, en términos de demandas políticas, por agentes como los partidos, los grupos de presión, los movimientos sociales, la prensa y los líderes de opinión, e incluso algunos especialistas, que ofrecen sus servicios para *cabildear* dentro de las



instituciones del sistema. Una vez que las demandas penetran en el sistema, algunas serán convertidas en productos, mientras que otras, simplemente, no serán procesadas. Lo que ocurra dentro del sistema depende ya de la eficacia de las instituciones para adoptar decisiones. La relación entre demandas y productos no necesariamente es de uno a uno. La acumulación de demandas sin procesar es una posibilidad y ello puede expresar problemas de eficacia tanto de procedimiento (del funcionamiento mismo de las instituciones) como en términos de elaboración de los productos.

La Asamblea Legislativa, como institución del sistema político, tiene como una de sus funciones la transformación de demandas en decisiones vinculantes. Este es el sentido estricto del quehacer legislativo como producción de leyes. Las demandas provenientes del entorno ingresan como piezas de correspondencia y recorren, en el seno de la Asamblea, un proceso de elaboración de leyes que, por increíble que pueda parecer, puede tomar años. En no pocas ocasiones, ello depende de la correlación de fuerzas entre las diversas fracciones, ya sea en las comisiones de trabajo, ya sea en las plenarias. La producción legislativa en un año también dependerá de la complejidad de los asuntos y de los intereses implicados. Los periodistas que cubren la Asamblea saben que esto es así pero, ¿cuánto de lo que saben trasladan a los lectores, radioescuchas y televidentes?

Por supuesto, en el proceso de elaboración de leyes también influye la voluntad política o la falta de ella, de los diputados y las fracciones. Aquí, las personalidades tienen mucho que ver. Constituyen elementos coyunturales del proceso *estructural* de elaboración de leyes. Para los periodistas, lo coyuntural puede ser más importante para definir un hecho como noticia. La actuación de la institución

se confunde, entonces, con la actuación de las personalidades. La institución, que es más que los legisladores, queda reducida a éstos, en la imagen que *los medios* trasladan a sus públicos o audiencias.

Esta manera de comentar no pretende excusar el desempeño de los diputados. No se trata de que *los medios* se inventen lo que trasladan sobre la Asamblea o los diputados. Simplemente estoy tratando de ubicar el quehacer de éstos, desde una perspectiva sistémica. De allí que haya comenzado ubicando a la Asamblea como institución, que procesa demandas y que luego las transforma en decisiones vinculantes. En ese proceso intervienen elementos coyunturales y estructurales, los cuales no hay que confundir. Es en este contexto donde debemos ubicar el hecho de que el 84.3 por ciento de los ciudadanos considere que las leyes que produce la Asamblea no los benefician o los benefician poco. ¿Quiénes son este 84.3 por ciento? ¿Cuál es su nivel de participación en el proceso legislativo? Sospecho que, en su gran mayoría, se trata de ciudadanos pasivos, que lo poco que saben de la Asamblea lo reciben de *los medios*. De igual manera, podemos preguntar quiénes constituyen el 87.1 por ciento de la ciudadanía que no cree o cree poco que sus intereses están representados en la Asamblea. ¿Cuál es su nivel de participación en el proceso legislativo? Si también se trata, como sospecho, de ciudadanos pasivos, ¿cómo pueden esperar que sus intereses estén representados, si su nivel de participación es mínimo? No dudo que algunos lectores compartirán conmigo la siguiente reflexión: los ciudadanos que sí participan en el proceso legislativo, bien introduciendo demandas, o bien *cabildeando*, y logran que se promulguen leyes, que atiendan sus demandas, no tendrán esa imagen de la Asamblea Legislativa, con independencia de lo que publiquen *los medios*. En otras palabras, la percepción que se tenga del quehacer legislativo está relacionada de manera directa con el nivel de participación, en el proceso de elaboración de leyes.

Ahora bien, siguiendo este razonamiento, podemos suponer que es poca la población que participa, en el quehacer legislativo. Una población que se queda nada más a la expectativa de lo que hagan los legisladores y de cómo lo hagan. Con ese comportamiento, con dificultad va a cambiar

no sólo su percepción sobre el quehacer de los diputados, sino ese mismo quehacer. Si los diputados no se sienten presionados para legislar a favor de este sector de la ciudadanía, con dificultad lo van a hacer. *Los medios* tienen aquí una oportunidad de oro para ganarse la simpatía de la ciudadanía, si con su cobertura periodística no sólo señalan los yerros, las anomalías e irregularidades en que incurren ciertos diputados. *Los medios* podrían orientar *su crítica* para que los diputados legislen de una forma más acorde con las expectativas de la ciudadanía. Como *medios* podrían prestar este gran servicio a la población, al hacer llegar este reclamo ciudadano a los diputados.

Por otra parte, los productos de la Asamblea Legislativa pueden tener efectos sobre ella misma. Este es el caso, por ejemplo, de su Reglamento Interno. Este es un producto que regula la vida interna de esta institución. Pero, ¿qué podría pasar si, tal como ha hecho esta Asamblea, dicho reglamento se somete a modificaciones frecuentes? Como los diputados legislan, se puede generar en ellos el sentimiento o la creencia de estar por encima de las leyes por ellos creadas. Pero, desde el punto de vista del desarrollo de instituciones fuertes, este sentimiento o esta creencia puede resultar atentatorio, porque impide la objetivación de las *reglas del juego*. Lejos de generar regularización, en las formas de hacer, en los procedimientos, modificar el reglamento interno con frecuencia genera incertidumbre. ¿Quién puede garantizar ahora, que luego de dos reformas, en menos de tres años, a lo dispuesto sobre quién ejerce la presidencia de la junta directiva de la Asamblea, el próximo año no va a ser reformado una vez más? ¿Por qué tiene que depender de la correlación de fuerzas algo que debería de estar por encima de ella?

Hay otros productos de la Asamblea Legislativa que pasan de modo directo al entorno. Algunos de ellos vuelven al sistema político, en forma de insumos. Aquí existen dos posibilidades. Primera, aquellos productos generan nuevas demandas de parte de los afectados. Segunda, la eficacia en el procedimiento y en la elaboración de productos que benefician a la ciudadanía se revierte al sistema, en forma de apoyos. La generación de apoyo al sistema es fundamental para su funcionamiento. Aquí aparecen de nuevo *los medios* y su prensa⁵.

5. Hago la distinción entre *los medios* y su prensa, porque no toda la actividad de *los medios* es actividad de prensa. Los primeros también ofrecen entretenimiento y publicidad.

Todo sistema político necesita de insumos del tipo apoyo. En la generación de éste, o en la erosión del ya existente, pueden intervenir *los medios*. Ahora bien, hay que tener presente una distinción importante. El apoyo puede ser difuso o específico. El primero sirve como *colchón* para la estabilidad del sistema. Las instituciones del sistema deben tener garantizado su funcionamiento para cuando sobrevenga una situación adversa, por ejemplo, una guerra, una catástrofe natural, una crisis económica. En tales situaciones, el sistema debe ser capaz de tomar decisiones y de implementarlas.

El apoyo específico se refiere a la satisfacción que pueden sentir determinados actores sociales, porque se ven beneficiados con algunas decisiones o acciones adoptadas por el sistema político. Algunos empresarios de buses, por ejemplo, pueden sentirse satisfechos con algunos diputados, quienes defienden sus intereses frente a las intenciones del Viceministerio de Transporte de sacar de circulación las unidades que tienen más de quince años. Los propietarios de algunos casinos pueden sentirse satisfechos cuando la Asamblea impide a las alcaldías cerrar dichos negocios. Quienes se ven beneficiados con los tratados de libre comercio, deben sentirse satisfechos cuando la Asamblea los ratifica, etc. Podría seguir señalando ejemplos de apoyo específico. Pero lo que interesa es distinguir entre el apoyo difuso y el específico. Mientras éste último puede variar con los vaivenes del quehacer legislativo (o de las instituciones políticas, en general), el primero no debe depender de ello. El apoyo específico es coyuntural, mientras que el apoyo difuso es estructural. La erosión del apoyo específico no debería implicar la erosión del apoyo difuso. La erosión del primero puede afectar a una determinada fuerza política. La erosión del segundo afecta a las instituciones como tales.

¿Qué tipo de apoyo se ve afectado, para bien o para mal, con la cobertura periodística del quehacer legislativo? *Los medios* podrían estar haciendo un excelente trabajo, desde el punto de vista de la fabricación de noticias. Pero, ¿cuál es el efecto de ese trabajo sobre los apoyos al sistema? Según el *Latinobarómetro* de 2001, el apoyo a la democracia y la satisfacción con la misma (como apoyo difuso) ha descendido en América Latina. Para toda la región, menos de la mitad de la población (un 48 por ciento) está de acuerdo con la afirmación: “La

democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. En 1997, este porcentaje llegaba a 62. De manera similar, quienes se sienten “muy o más bien satisfechos con el funcionamiento de la democracia”, en los respectivos países, ha descendido desde el 41 al 25 por ciento, en promedio, para toda la región. En El Salvador, esta cifra es aún menor, pues alcanza apenas un 21 por ciento. Ciertamente que en este fenómeno mucho tiene que ver la eficacia de las instituciones para resolver problemas que afectan a sus sociedades. Pero habría que preguntarse también, ¿cuánto han contribuido *los medios* en ese descenso de los niveles de satisfacción y apoyo al régimen? En el caso de la Asamblea Legislativa, es claro que la erosión del apoyo que puede recibir de la población tiene que ver con el comportamiento mismo de los diputados. A éstos no se les debería exculpar. Son responsables del *déficit de credibilidad*, en el cual se encuentra una de las instituciones llamadas a ser bastión de la democracia: el parlamento. Sin embargo, como ya lo he dicho, mucho de lo que la población conoce sobre la Asamblea viene mediado por la prensa. Por tanto, ¿cuál es la cuota de responsabilidad que debe asumir la prensa misma?

La crítica mediática a uno o varios diputados no debería convertirse en crítica a la Asamblea Legislativa como institución. A ésta hay que salvarla del desprestigio en que aquéllos la han hecho caer. Toda sociedad necesita de instituciones que tomen decisiones vinculantes. La Asamblea Legislativa es una de ellas. A ésta, como ya se ha hecho con la Policía Nacional Civil, con la Fuerza Armada y como debería hacerse con el Órgano Judicial, hay que depurarla de sus malos elementos. De aquellos personajes que hacen daño a la institución. El apoyo específico con el que llegan determinados diputados al inicio de cada legislatura debe ser promovido o erosionado, según su comportamiento. A éstos se les debería poder cambiar, si su comportamiento es nefasto para la institución. En ello, la prensa podría ser una pieza clave y aliada de la población. Ojalá que, de cara a las elecciones de diputados de 2003, la prensa recuerde a la ciudadanía lo que algunos diputados hicieron entre 2000 y 2003, en pro o en contra de la institución. ¿Para qué? Para que la ciudadanía pueda expresar su rechazo hacia aquellos diputados que han atentado contra el apoyo que debería contar la Asamblea. Pero como no se puede premiar o castigar electoralmente a los diputados de

manera directa, según haya sido su comportamiento dentro de la Asamblea, con la información que refrescara la memoria, los electores podrían premiar o castigar a los partidos, que postulan como candidatos a dichos diputados. ¡Hay que salvar a la Asamblea sacando de su seno a los diputados que le hacen daño! Si los partidos no asumen esta tarea al postular las próximas candidaturas, *medios* y electores tendrán que asumir esta responsabilidad histórica, castigando de forma electoral a los partidos. ¡Hoy por hoy, no hay otra alternativa!

2. Las relaciones entre la Asamblea y el ejecutivo

El desempeño de la Asamblea Legislativa no depende sólo del comportamiento de los diputados. El parlamento, como una de las instituciones del sistema político, interacciona con otras instituciones. El Órgano Ejecutivo es una de ellas. Aunque nuestro sistema político adopte una forma de gobierno presidencialista, la separación de poderes no es total. Hay disposiciones constitucionales que implican intervención de un órgano sobre el quehacer del otro. Así, por ejemplo, el presidente no puede salir del país si antes no le ha concedido permiso el parlamento. Los ministros pueden ser llamados por éste para que proporcionen información sobre algún asunto de interés público concreto. En algunos casos, luego de la respectiva interpelación, la Asamblea podría llegar incluso a recomendar al presidente la destitución de algún ministro. En el otro sentido, el presidente puede vetar proyectos de ley, aprobados en el parlamento. Dependiendo de qué partido político controla el ejecutivo y cuál tiene mayoría en el legislativo, así se dará una relación de cooperación o de conflicto, entre ambas instituciones del sistema.

La distribución de diputados como resultado de las elecciones de 2000, según la cual iban a ser necesarias las alianzas entre diversas fracciones

parlamentarias para formar mayorías, no garantizaba que la gestión del presidente Flores tendría vía libre, en el legislativo. ARENA no contaba ni siquiera con la mayoría simple de los diputados⁶. La aprobación de empréstitos internacionales y la aprobación del Presupuesto General de la Nación se han convertido en coyunturas de enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo. El primero no ha dudado en reclamar a la Asamblea (en especial, a los diputados de la oposición) por demorar su aprobación. La manera propagandística como el ejecutivo ha manejado este enfrentamiento ha ido en detrimento de la imagen de la Asamblea y sus

diputados. Pareciera que éstos, por mala voluntad, no dejan gobernar al presidente y sus ministros. Esto ha sido claro, en los casos de los préstamos internacionales para educación y salud.

Los medios podrían orientar su crítica para que los diputados legislen de una forma más acorde con las expectativas de la ciudadanía.

El enfrentamiento entre el Viceministro de Transporte y diputados del PCN y del FMLN, especialmente en la coyuntura del arresto del diputado Orlando Arévalo y los incidentes callejeros, en la zona de la Plaza de las Américas, en febrero de este año, también ha contribuido a la erosión del apoyo a la Asamblea. Para gran parte de la ciudadanía capitalina hay un claro problema con el transporte público: los autobuses, además de ser viejos, no garantizan seguridad a los usuarios. En ello, ha contribuido mucho la cobertura de los accidentes de tránsito, proporcionada por *los medios*. Así, los capitalinos que utilizan este servicio público no terminan de comprender por qué la Asamblea bloquea el proyecto de modernización del sistema de transporte público del Viceministro de Transporte.

Para facilitar la acción del ejecutivo ha sido vital la política de negociación y alianza entre ARENA y el PCN. A nadie, medianamente informado, escapa que entre estos partidos ha existido, a lo largo del segundo año de gestión legislativa, un constante *toma y daca*. Así fue posible que el

6. Recordemos que, según los resultados electorales de 2000, el FMLN tenía 31 diputados, mientras que ARENA tenía 29. En estas condiciones, ARENA iba a necesitar los votos de los 14 diputados del PCN para formar mayoría absoluta. El FMLN y ARENA no podían formar mayoría calificada (de dos tercios), aunque sumasen los votos del PCN, PDC, PAN y CDU. Este reparto presagiaba ya lo difícil que iba a resultar para ARENA apoyar, desde el legislativo, algunos de los proyectos más importantes del ejecutivo.

primer año, la presidencia de la junta directiva de la Asamblea la tuviese el diputado pecenista Ciro Cruz, y el segundo año, el diputado arenero Walter Araujo. La presidencia rotativa fue, básicamente, un acuerdo entre estos partidos para evitar que aquella fuera ejercida por un diputado del FMLN. Por otro lado, la división interna entre "ortodoxos" y "renovadores", en el FMLN, también ha contribuido a que ARENA fuese adquiriendo mayor margen de acción desde el ejecutivo. La coyuntura de la aprobación del Presupuesto General de la Nación, en diciembre de 2001, dejó clara esta tendencia. En otras palabras, en la relación ejecutivo-legislativo, al final, la Asamblea ha salido mal parada, mientras que el presidente y sus ministros han salido gananciosos ante la opinión pública. Por una parte, los partidos y sus diputados se han desgastado aún más en el quehacer legislativo, pero, por la otra, el presidente y sus ministros han mejorado su imagen pública.

Ahora bien, podríamos preguntarnos, ¿qué papel ha jugado la prensa en este conflicto institucional? ¿Ha sido neutral o ha tenido alguna inclinación a favor de una u otra institución? Un indicador para dilucidar el papel desempeñado por la prensa podría darnoslo el tratamiento que ha dado a ministros y diputados. Creo que las y los lectores estarán de acuerdo al afirmar (al menos como hipótesis) que la imagen pública de los ministros, en la prensa, ha sido objeto de mayor cuidado que la de los diputados. Aquí no se salvan ni siquiera los diputados del partido en el gobierno: ARENA. ¿A qué se deberá este trato discriminatorio entre instituciones, por parte de la prensa? Es probable que parte de la explicación radique en el nivel de exposición pública que tiene el trabajo legislativo de los diputados, comparado con el que tiene el trabajo de los diversos ministros. Es probable también que la dinámica del debate entre las distintas fracciones partidistas, en el quehacer de la Asamblea Legislativa, provoque, ella misma, la sensación de pérdida de tiempo, de retardo en las decisiones, etc. Situación que no ocurriría en el trabajo de los ministros, dado el carácter monocolor de la composición partidista del gabinete de gobierno y el reparto de funciones entre los ministros. Pero habría que investigar si no existe cierta inclinación, consciente-

mente favorable, en el trato que da la prensa a ambas instituciones.

Un hecho que vale la pena tener presente, en cualquier evaluación sobre el desempeño legislativo, es, justamente, el de la intervención del ejecutivo en el proceso de elaboración de leyes. Las encuestas de opinión señalan descontento e insatisfacción, en cuanto al sentido de la mayoría de las leyes emitidas, en El Salvador. Ocho de cada diez salvadoreños afirman que dichas leyes no les benefician. Y, por la vía de un razonamiento mecánico, se señala como responsable de ese tipo de legislación a los diputados. Una vez más, no voy a defender a los diputados, pero considero que ésta es otra arena política, donde hay que considerar la intervención del ejecutivo. Según el Artículo 133 de la Constitución, además de los diputados, tiene iniciativa de ley el Presidente de la República, por medio de sus ministros. Es más, no sólo la Asamblea y el ejecutivo tienen esta capacidad para legislar. Según el mismo artículo, la comparten con la Corte Suprema de Justicia, en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales; y los concejos municipales, en materia de impuestos municipales. Así las cosas, todas estas instituciones deben ser consideradas responsables, en materia legislativa, y, potencialmente, todas son responsables por los niveles de satisfacción y apoyo que la población manifieste hacia las instituciones políticas del país.

Me surge, entonces, la siguiente pregunta. ¿Por qué sólo a la Asamblea se le piden cuentas, respecto de las leyes vigentes? Es evidente que aquí



hay un problema de falta de información entre la ciudadanía sobre el proceso de elaboración de leyes. ¿Cuánta responsabilidad pueden tener en ello *los medios*? No pocas leyes que se aprueban en la Asamblea vienen de iniciativas de ley de otras instituciones. En la Asamblea se resuelve, según la correlación de fuerzas. Si el ejecutivo cuenta con la mayoría necesaria en la Asamblea para que sea aprobado un proyecto de ley que el primero elaboró, entonces, su aprobación está asegurada, en la práctica. ¿De quién es la responsabilidad por los efectos de dicha ley? Si el ejecutivo no cuenta con la mayoría necesaria en el seno de la Asamblea para que sea aprobado un proyecto de ley, su aprobación no es segura. No necesariamente por el contenido concreto del proyecto. Ello puede ser así. Pero no hay que descartar que el obstáculo más bien tiene que ver con el juego gobierno-oposición, con las negociaciones entre fracciones y partidos, con un dar y recibir a cambio, etc. ¿De quién es, entonces, la responsabilidad de los efectos que el atraso en la aprobación del proyecto de ley tenga? ¿De la Asamblea, de los diputados, de los partidos?

Llegados a este punto, algún lector o lectora podría preguntar por qué la necesidad en cuanto a distinguir entre Asamblea y diputados. ¿Acaso no son los diputados los que forman la Asamblea Legislativa? ¿No son los diputados los responsables de su funcionamiento? Por muy contra intuitivo que pueda parecer, la respuesta es sí y no. Sí, en cuanto los diputados forman parte de la Asamblea Legislativa. Lo más seguro es que ellos representen la parte más importante. Pero, en todo caso, sólo en parte. Aquí está la razón para la parte negativa de la respuesta. Los diputados no son toda la Asamblea. Hay una cantidad nada despreciable de otros empleados, entre administrativos y políticos, que también forma parte de la institución. Viendo con más sosiego las cosas, los empleados administrativos podrían terminar constituyendo la parte más estable de la institución. Los diputados van y vienen, todo depen-

de de los votos que obtengan los partidos y de la elaboración de las listas de candidatos.

Alguien podría contra argumentar diciendo que los empleados administrativos no intervienen en el proceso legislativo. Esto no es cierto. Cualquier especialista en organizaciones sabe que éstas funcionan sobre la base de la especialización y la distribución de funciones y, a la vez, mediante la coordinación de las mismas. Si bien es cierto que las y los diputados son los que votan los proyectos de ley, y que en ello interviene su filiación partidista e incluso su personalidad, su labor no sería posible, o lo sería, pero con muchas dificultades, sin la labor auxiliar de sus asistentes y los administrativos. Quienes trabajan en el cabildeo, en el seno de

la Asamblea, saben de la existencia e importancia de esta labor de los asistentes políticos y administrativos. Para la gente de *los medios* no pocas veces es clave lo que los asistentes y administrativos pueden decir o hacer. La filtración de información, por esta vía, puede llegar a producir un impacto inesperado, en el proceso legislativo. O visto de otra forma, la obstaculización de la cobertura del

proceso legislativo, por parte de asistentes y administrativos, en ciertos momentos, puede ser clave para el proceso mismo. Así que, los diputados no son la Asamblea por más que constituyan la parte más importante en el funcionamiento de la misma y en la elaboración de productos (decisiones vinculantes), que le atañen.

3. Lo que la ciudadanía sabe del quehacer de la Asamblea y los diputados

Para terminar con este artículo sobre la Asamblea Legislativa, quiero compartir una serie de reflexiones sobre el impacto que *los medios* tienen en lo que la ciudadanía sabe del quehacer de los diputados. Resulta difícil aceptar que la ciudadanía "común y corriente" conozca directamente de las reformas a la Constitución, los acuerdos de reformas constitucionales, las reformas al reglamen-

Tanta es la influencia que pueden tener *los medios* sobre sus públicos que se ha llegado a afirmar que existe una alta correlación entre la *agenda de los medios*, es decir, los temas a los cuales éstos le dan cobertura, y la *agenda pública*, es decir, los temas sobre los cuales la población discute y a los cuales da importancia

to interior de la Asamblea Legislativa, la emisión de leyes, las reformas a los códigos, las reformas a leyes, las interpretaciones auténticas, las prórogas y derogatorias, las autorizaciones y aprobaciones, las ratificaciones, las elecciones, la aceptación de renuncias y las exoneraciones de funcionarios, y la aprobación de decretos varios como el de la declaración de tres días de duelo nacional por las víctimas en los atentados en Nueva York y Washington, en septiembre del año pasado. Aunque se trata de una institución pública, para conocer de toda su labor habría que darle seguimiento permanente, por lo menos, a través de *los medios*. Semejante tarea no la realiza ni siquiera la parte más “ilustrada” de la ciudadanía.

Si a toda esa labor puramente legislativa, o estructural, desde el punto de vista institucional, le agregamos los procesos y acontecimientos que acompañan la labor legislativa, como el trabajo de las comisiones, las visitas que hacen otros funcionarios públicos a las oficinas de las comisiones o de los diputados, las entrevistas que conceden éstos a periodistas, etc., la labor de los diputados se nos escapa de las manos. Desde este punto de vista, resulta más que lógico pensar, como ya lo sugerí antes, que lo que la ciudadanía “de a pie” conoce sobre la Asamblea y los diputados está mediado por la prensa.

En la cobertura del quehacer de la Asamblea y los diputados que hace la prensa intervienen una serie de factores que no suelen explicitarse. Entre los cuales están la línea editorial de la empresa informativa, la presunción de comercialidad, la influencia de los colegas de la redacción, el espacio y tiempo disponibles, el momento en que “la materia prima” sucede, la tecnología y los recursos humanos, la moda y la ocasión, la espectacularidad. Las noticias sobre la Asamblea y los diputados no son simplemente los hechos que éstos producen. No todo acontecimiento constituye noticia. Esto quiere decir que por *los medios* no nos enteramos de todo lo que ocurre en la Asamblea y de todo lo que hacen los diputados. En términos cuantitativos, estos acontecimientos representan un mar de hechos, pero que no necesariamente serán tratados como noticias.

Las noticias son lo que la práctica periodista define como tales. Conocemos de la Asamblea y de los diputados lo que los periodistas nos dan a conocer, lo que, según ellos, vale la pena conocer

y que, además, pasa el filtro de los redactores y editores. Pero, ¿por qué tendría que coincidir lo que los periodistas creen que es noticia con lo que los salvadoreños necesitan o deberían conocer de su Asamblea y sus diputados? ¿Qué pasa con lo que los periodistas no nos dan a conocer? ¿Es que simplemente no importa? Voy a insistir en que este asunto no depende sólo del capricho de los periodistas como individuos. Es probable que así sea. Pero también hay que pensar en la influencia que puede ejercer la práctica periodística como tal, en la elaboración de noticias. Estoy entendiendo aquí por *práctica periodística* la rutina, el curso normal y frecuente de las fases de producción de noticias. No niego que sucesos excepcionales sean noticia. Pero deseo enfatizar que lo serán si la maquinaria productora de noticias tiene capacidad para adaptar sus propios procesos a la situación contingente, al momento coyuntural en el cual se ha producido un hecho, el cual puede llegar a ser noticia.

Las rutinas periodísticas llevan implícitas una serie de criterios que, de manera conciente o no, influyen en la decisión sobre lo que se ha de publicar como noticia. Por listar nada más algunos, puedo mencionar: (a) *el grado y nivel jerárquico de los sujetos implicados en el acontecimiento que constituye noticia*. En este sentido, el presidente de la junta directiva de la Asamblea tiene mayores probabilidades de ser noticia que cualquiera de los llamados “diputados de la llanura”. Algo semejante puede decirse de los jefes de fracción, comparados con los diputados sin cargo partidista; (b) *el impacto sobre la nación y sobre el interés nacional que pueda tener el acontecimiento registrado*. Lo que los diputados hacen por electores, seguidores, miembros de base local de sus partidos, pesa menos en la cobertura periodística. Vale la pena preguntarse si es del todo cierto que los diputados no hacen nada por la gente de sus departamentos o si más bien lo que hacen no tiene cobertura periodística; (c) *son noticia los acontecimientos que representan una infracción, una desviación, una ruptura del curso habitual de las cosas*. Desde este punto de vista, no extraña la cantidad de material periodístico dedicado en agosto y septiembre de 2000 al “caso del diputado Merino” y en febrero y marzo de 2001, al “caso del diputado Arévalo”. El último año de la gestión legislativa 2000-2003, en marcha a partir del 1 de mayo de 2002, ya tiene su “caso”, me refiero al diputado

Handal; (d) *el buen material visual, en el caso de la televisión*. No en balde los tres “casos” mencionados arriba (y los que probablemente ocurrirán entre 2002 y 2003) han sido noticias de gran resonancia e impacto, en la conciencia de los televidentes; (e) *la curiosidad*. Lo que es poco habitual, lo sorprendente, lo que es raro y llama la atención. Sabemos que los diputados realizan plenarios en algunas ciudades fuera de San Salvador, justo, con este criterio. Algunos diputados o diputadas son entrevistados no en programas de noticias, sino en programas donde lo que se quiere presentar es, precisamente, “la otra cara” del diputado.

Tanta es la influencia que pueden tener *los medios* sobre sus públicos que se ha llegado a afirmar que existe una alta correlación entre la *agenda de los medios*, es decir, los temas a los cuales éstos le dan cobertura, y la *agenda pública*, es decir, los temas sobre los cuales la población discute y a los cuales da importancia. El llamado efecto de *agenda setting*, es decir, la capacidad que tienen *los medios* para establecer, primero, los temas sobre los cuales discute o habla mucho la población, y segundo, la importancia que ésta asigna a dichos temas, es mayor cuanto más necesitados de información estamos. Cuanto más lejanos de nosotros estén las realidades sobre las que hablan los medios, mayor tiende a ser el efecto de *agenda setting*. Esto que se ha dicho de la labor periodística en general, se aplica, sin duda alguna, a la cobertura del quehacer legislativo. Sin embargo, hay que añadir dos efectos más: *priming* y *framing*. El primero consiste en que *los medios* proporcionan los estándares bajo los cuales se evalúa a los protagonistas de las noticias. Así, podemos llegar a evaluar el quehacer legislativo por lo que *los medios* nos han presentado con frecuencia sobre este quehacer. Aquello sobre lo que *los medios* nos han hablado sobre los diputados, y que está más accesible a nuestra memoria, se convierte en el estándar para evaluar. En definitiva, el *priming* refiere al poder que tienen *los medios* para definir los criterios para evaluar, en este caso, a los diputados.

El *framing* refiere a los esquemas de interpretación que proporcionan *los medios*, a través de la forma como presentan la información. La información sobre los diputados puede presentarse en términos temáticos, como cuando se analizan los antecedentes y se presentan puntos de vista divergentes sobre el hecho que constituye noticia; también puede presentarse en términos estratégicos,

como cuando la noticia es construida, a partir de los actores individuales (protagonistas), con sus motivaciones, ganancias y pérdidas personales; finalmente, la noticia se nos puede presentar en términos de grupos o fracciones legislativas, implicadas en el asunto. De todo ello podemos encontrar en la cobertura periodística de la Asamblea y los diputados. Pero es posible que exista un desequilibrio en el recurso que se haga a cada tipo de “enquadre”. Es probable que el primer tipo de *framing* sea el menos utilizado, excepto en los reportajes especiales. Ello tiene que ver con que las noticias tratadas de esta manera pueden no despertar emociones. Y la emotividad es ¡buena amiga de las noticias!, por lo que puede representar, en términos de ventas y, o audiencia.

4. Algunas hipótesis de investigación

Deseo terminar este comentario planteando algunas ideas que pueden servir como hipótesis de investigación, como orientaciones para el análisis de las relaciones entre los diputados y la prensa. Algunas están presentes de manera implícita en la exposición desarrollada, en las páginas anteriores. Otras están siendo utilizadas en una investigación que estamos llevando a cabo en la Maestría en Ciencia Política de la UCA. Creo que estamos ante un campo de investigación muy prometedor. Veamos entonces cuáles son estas ideas-fuerza.

- (a) El conocimiento que tenemos sobre los diputados de la Asamblea Legislativa no es homogéneo. Unos diputados generan más información que otros. Unos diputados aparecen constantemente en las noticias publicadas por los periódicos y otros pasan desapercibidos. De éstos últimos, la imagen que tiene la población es imprecisa o casi nula.
- (b) El conocimiento que tiene la población salvadoreña sobre el trabajo de la Asamblea Legislativa está muy ligado a lo que realizan diputados específicos. Este trabajo depende de la comisión legislativa en la que participan o de la posición jerárquica que ocupan en el seno de la Asamblea.
- (c) Más que los acontecimientos de la Asamblea Legislativa, lo que la prensa comunica es su propia interpretación de los mismos, y la fragmentación de los hechos legislativos la llevan a cabo a partir de lo que realizan unos pocos diputados.

- (d) La presencia de los diputados en la prensa depende de la cobertura que *los medios* deciden llevar a cabo. El trabajo en las comisiones legislativas es noticia cuando *los medios* deciden una cobertura especial. No depende del tema a tratar, sino de la intención de la prensa.
- (e) El predominio del conflicto dentro de la Asamblea Legislativa conlleva a que la población pueda obtener más información sobre los diputados que los producen. Se privilegia, con este criterio, la presencia de unos diputados sobre otros. El conocimiento que se pueda tener con esta cobertura del quehacer legislativo, sin ser por ello falso, es distorsionado. En términos éticos, esta situación puede resultar injusta para aquellos diputados o diputadas que no promueven el conflicto, puesto que la actuación de los conflictivos se generaliza.
- (f) La presencia en la prensa de la Asamblea Legislativa, o de sus diputados, se da por oleadas. La mayor cobertura se da cuando hay situaciones coyunturales, creadas por los diputados o por la prensa. El resto del tiempo, la presencia de aquéllos se reduce, en gran medida, en *los medios*, creándose la impresión de que no hacen nada. De hecho, es posible registrar días en que no aparece noticia alguna de la Asamblea, en *los medios*. Mientras que hay otros en que los diputados saturan el espacio noticioso.
- (g) Con la cobertura periodística, la población recibe pocos elementos con los cuales “construir” su conocimiento sobre la función del quehacer legislativo. *Los medios* inducen a juzgar el todo por la parte. Se valora y se aprende a valorar a partir únicamente de lo que es divulgado por la prensa.
- (h) La imagen que la población tiene de los diputados y la Asamblea Legislativa no es la de “un espejo”. Está refractada por los periodistas y *los medios*. Éstos priman unos aspectos y relegan o desechan otros.
- (i) La imagen que la población tiene de la Asamblea Legislativa o de sus diputados responde a un estereotipo, que se ha hecho de ella. Los fenómenos distintos, las diferentes formas de actuación, las diversas actividades no siempre son recogidas por la cobertura que sobre esta institución llevan a cabo *los medios*. Existe una tendencia a reducir el quehacer legislativo a un “mínimo común denominador”: crisis, conflicto, espectáculo, interés humano.
- (j) La información política en *los medios* es una de las principales causas de las actitudes negativas de los ciudadanos frente a esta actividad. Si se analizan los contenidos de la información política se puede constatar la existencia de un tenor predominantemente negativo.
- (k) La prensa se concentra en los aspectos político-partidarios y no en el proceso legislativo. El “color” del diputado atrae más la atención de la prensa que el talante de su propuesta.
- (l) La Asamblea Legislativa es considerada por la prensa más como un *lugar social*, e incluso como un espacio físico, antes que como una *institución* que interactúa con otras instituciones del sistema político. Los objetos mediáticos de la Asamblea Legislativa son los diputados.