

RESPONSABILIDAD POLITICA Y OPINION PUBLICA EN MEXICO

José Antonio Crespo

La responsabilidad política de los gobernantes presupone un límite previamente establecido al ejercicio del poder, y la instauración de ciertas consecuencias negativas a la transgresión de ese límite, dependiendo de su magnitud y efectos para el interés colectivo. Los mecanismos e instituciones que garantizan la responsabilidad política constituyen los medios adecuados para prevenir, dentro de lo posible, el abuso del poder por parte de aquellos a los cuales se les ha conferido. Y en la medida en que la prevención del abuso de poder es la esencia de la democracia política, un régimen será más o menos democrático dependiendo del grado de responsabilidad política que prevalezca en él.

En realidad, todos los dispositivos legales e institucionales de la democracia política están concebidos como los medios más adecuados (y por tanto racionales) para garantizar tanta responsabilidad política como sea posible (que difícilmente puede ser completa); por ejemplo, las elecciones periódicas del poder establecen un vínculo entre el desempeño político del grupo gobernante con la posibilidad de permanecer en el mandato, o cederlo a otro grupo, la separación del poder estatal permite el deslinde entre juez y parte, en lo que toca al proceso político; además, establece un freno en la toma de decisiones para evitar que estas respondan a un solo punto de vista, o a un interés ajeno a la colectividad; la separación de la propiedad pública de la privada, otra condición democrática, previene el uso de los recursos sociales en beneficio del interés particular del gobernante, y así sucesivamente.

Evidentemente, a pesar de la vigencia de tales instituciones y reglamentos es posible aún abusar del poder; pero precisamente por ello tiene que existir la posibilidad de llamar a cuentas a los gobernantes, y establecer una sanción correspondiente a su abuso. Si el gobernante no tiene sobre sí la probabilidad de ser sancionado por la extralimitación

en sus funciones, difícilmente se frenará en esa tendencia. El déspota ilustrado o el rey platónico, que por propia convicción y sentido de responsabilidad moral gobernará para la colectividad sin necesidad de nada que lo obligue a ello, más bien consiste la excepción y no la norma; al menos de acuerdo a la tradición realista de la filosofía política. Más aún, el mismo gobernante honesto podría tomarse en abusivo y tiránico, incluso sin percatarse de ello, tras algunos años de ejercer el poder de manera absoluta e ininterrumpida. De modo que no queda otro remedio para prevenir -dentro de lo posible- el abuso de poder, que los mecanismos institucionales y legales que caracterizan la democracia política.

De tal manera que la responsabilidad política, en la medida en que sean eficaces los mecanismos en los que se apoya, permite cerrar en importante grado la brecha existente -por definición- entre el interés de los gobernantes y el de la ciudadanía, no tanto por razones de la moralidad de los primeros, sino por estricta racionalidad pragmática; fomentar y promover el bienestar colectivo en medida suficiente le permitirá al gobernante disfrutar por más tiempo de poder moderado (que es mejor que ningún poder, puesto que en las democracias políticas no hay otra alternativa).

Por otro lado, es sistema democrático sólo puede operar eficientemente a partir de cierto grado de participación ciudadana, que es el freno fundamental al abuso de poder y la condición *sine qua non* de la responsabilidad pública de los gobernantes. No basta desde luego la existencia de un marco legal democrático, ni la existencia formal de las instituciones y procedimientos propios de la democracia política para que se garantice la operatividad de la responsabilidad política. La supervisión ciudadana debe estar siempre sobre los actos del gobierno en algún grado, de modo que este sepa que la transgresión legal o política tendrá consecuencias negativas para él, con gran probabilidad.

Al mismo tiempo, la ciudadanía debe estar dispuesta a la movilización una vez que se ha demostrado el abuso de poder, para que en efecto la sanción correspondiente sea aplicada al transgresor. Esa movilización debe ser intensa, pero no precisa ser permanente, sino sólo circunstancial, *ad-hoc* a la irregularidad detectada en el ejercicio del poder (o de lo contrario, el costo para la ciudadanía sería demasiado alto. He ahí el papel de la opinión pública en la preservación de la democracia.

La democracia se encuentra entre dos polos, en lo que toca a la concentración del poder; la anarquía y el despotismo. Representa, en ese sentido, un punto de equilibrio entre ambos extremos. La variable

decisiva en el movimiento de un punto sobre el continuo anarquía-despotismo, es el nivel de movilización ciudadana existente en un momento determinado; cuando esta es inexistente, el péndulo se vuelca -casi de manera automática- sobre su polo despótico; cuando es excesiva, se va del otro lado.

La democracia permite evitar los dos extremos, extrayendo las ventajas de ambas y evitando sus desventajas. El nivel de movilización no debe ser reducido, pero tampoco excesivo. Sin embargo, este punto de equilibrio, difícil de lograr en un primer momento, cuenta con la ventaja de que la movilización excesiva y permanente -que es perjudicial a la estabilidad- también implica un alto costo a la propia ciudadanía. Pero ello mismo supone un alto riesgo de caer en el despotismo.

Las instituciones democráticas superan esta dificultad solicitando a la ciudadanía sólo un nivel de participación eventual y reducido (la participación electoral), y sólo en casos de emergencia (es decir, cuando el abuso ha sido cometido y es preciso exigir la responsabilidad política) se requiere de un nivel de participación mayor (que la ciudadanía no tendrá reservas en desplegar, toda vez que sus intereses están de por medio, y es sólo temporal). Con ello, el equilibrio de las democracias efectivas se recupera sin gran dificultad, a partir de mecanismos "autoreguladores" (es decir, funcionalmente automáticos).

De ahí que el papel de la opinión pública, y de los agentes sociales que le son propios, sea altamente evaluado en términos democráticos. Se podría decir que sin una opinión pública vigorosa, sistemática y funcional, cualquier régimen democrático inevitablemente degenerará hacia alguna forma de autoritarismo. Son los medios de comunicación, y algunos otros agentes socializadores de masas, los agentes decisivos para despertar y mantener cierto interés en la ciudadanía sobre la cosa pública, un nivel de información adecuada y suficientemente fidedigna para ser procesada debidamente por los ciudadanos, que dé pauta a la acción colectiva en defensa de los intereses colectivos.

De ahí que unos medios suficientemente libres, así como el derecho a disentir, criticar y cuestionar la labor gubernamental, sin menoscabo de las garantías ciudadanas básicas, sea también un componente indispensable del sano funcionamiento democrático;

en una palabra, sin medios libres y eficientes no hay democracia posible, pues se atrofia la capacidad de la ciudadanía para supervisar adecuadamente la labor de los gobernantes.

El caso mexicano representa desde luego uno en el cual el sistema político, aunque formalmente democrático, en realidad opera autoritariamente; desde la perspectiva de la responsabilidad política, esta se ejerce desde la cúpula (la presidencia) y no desde la base (los órganos de representación popular). No puede por tanto decirse que es un tipo de responsabilidad pública como la existente en las democracias, por las siguientes razones:

a) El llamado a cuentas de los diversos funcionarios responde más a criterios políticos de quien procura la justicia (el presidente) y no a criterios legales, de acuerdo a la legislación vigente.

b) Por lo mismo, el funcionario se siente responsable hacia la cúspide del sistema, no hacia la base, por lo que basta generalmente con mostrar suficiente lealtad política hacia arriba para mantener impunidad en la gestión pública, por más que durante ella se transgreda la ley.

c) La probabilidad de que los funcionarios sean llamados a cuentas es menor que cuando opera con eficacia un régimen de Derecho, por lo que el potencial disuasivo de la ley en el abuso del poder es mucho menor.

d) La propia cúspide del sistema (la presidencia) queda eximida de responsabilidad política en los hechos (que no en la ley), toda vez que se constituye como juez y parte. En el caso mexicano, la impunidad presidencial se extiende vitaliciamente, por lo que ni siquiera las consecuencias post-gestión suponen un disuasivo eficaz en el abuso de poder para quien ocupa la primera magistratura del país.

Sin embargo, en los últimos años las dificultades económicas por las que atraviesa el país, derivadas en parte de una mala gestión gubernamental, y la evidencia de un nivel de abuso del poder cada vez mayor, han provocado un nivel de participación ciudadana que rebasa los límites existentes desde la revolución (y que eran los adecuados para la continuidad de régimen autoritario). En esa medida, el titular del Ejecutivo se ha visto en la necesidad de ejercer más seguido su facultad metaconstitucional de llamar a cuentas -legal o políticamente- a algunos miembros de la élite política; aquellos que la opinión pública

ha señalado más insistentemente como responsables de abusos y atropellos, como en el caso del exlíder magisterial Carlos Jonguitud Barrios o de Miguel Nazar Haro, exjefe de inteligencia de la policía del D.F. (quienes, en realidad, sólo fueron depuestos, más no llamados a cuentas). Desde luego, la acción justiciera del Presidente va más allá; puede enjuiciar a enemigos políticos, que de haber conservado la lealtad presidencial probablemente jamás hubieran caído (como es el caso del exlíder petrolero Joaquín Hernández Galicia). Igualmente fueron removidos de su cargo popular de gobernadores, aquéllos que han sido repudiados por buena parte de la ciudadanía local (como en Baja California, Michoacán y el Estado de México), y que por lo mismo representaban un problema político al Ejecutivo, más que una ayuda.

Pero aunque estas acciones han sido presentadas por el gobierno como la prueba fehaciente de que en México opera la responsabilidad pública de los gobernantes, y que, como lo señaló Salinas en su primer informe de Gobierno, la impunidad ha sido desterrada, en realidad la esencia de las cosas no ha sido modificada. Hay por ejemplo muchos funcionarios que han sido señalados por la opinión pública como corresponsables de algunos de los actos castigados, pero cuyo alto nivel político sigue operando como salvoconducto para evadir la responsabilidad de los abusos que se les imputan.

Así, pese a que la opinión pública ha orillado a la presidencia a ejercer su facultad de juicio con mayor energía y frecuencia, ese privilegio sigue siendo utilizado de manera discrecional; la última palabra sigue siendo emitida en Los Pinos. Y sobre todo, tanto las expresidencias como la presidencia misma siguen estando totalmente eximidas de toda responsabilidad -política y legal-.

Evidentemente, eso no quiere decir que el esfuerzo que ha venido realizando la opinión pública sea despreciable; desde un punto de vista racional es mejor lograr algo que nada. Por el contrario, en la medida en que la opinión pública, la movilización ciudadana y la acción tribunicia de los medios siga en marcha, la cúpula del sistema político se verá obligada a ejercer su facultad de juicio político. Y los miembros de la élite política tendrán que tomar en cuenta, durante su gestión, que la probabilidad de ser llamados a cuentas, ahora es mayor que antes, aunque no se haya llegado aún al nivel existente en las auténticas democracias políticas.

Desde luego las instituciones democráticas, cuando son eficaces, cubren de manera mucho más efectiva la acción de juicio de los gobernantes, y con un costo menor para la ciudadanía, pues aunque la movilización ciudadana es también necesaria, no requiere ser muy intensa para que los mecanismos democráticos echen a andar. En cambio, en un régimen autoritario, un gran esfuerzo ciudadano rinde algunos resultados, pero comparativamente reducidos. He ahí parte de la estructura racional de la democracia, desde el punto de vista de los intereses colectivos de la sociedad.

Mientras tanto, el papel que los medios de información y la opinión pública tienen en exigir -hasta donde eso es posible en este país- la responsabilidad pública de los gobernantes, es fundamental. De ahí también que resultan de vital importancia las encuestas de opinión, que en realidad, su exploración sistemática constituye una novedad en nuestro país. Si se ha empezado a darle mayor importancia, es precisamente porque el papel de la opinión pública ha crecido de manera significativa, aunque insuficiente, en el proceso político mexicano.

En efecto, las encuestas de opinión constituyen un instrumento fundamental del ejercicio democrático. No es casualidad que se hayan desarrollado con un alto nivel de precisión y sistematización precisamente en los países con una larga tradición democrática. Las encuestas de opinión constituyen uno de los medios más adecuados para que los diferentes actores políticos conozcan los intereses, anhelos, temores y esperanzas de la ciudadanía, de modo que consideren estos sentimientos en la formulación de sus estrategias y acciones políticas.

Los partidos políticos, en particular, que compiten por el favor del electorado, requieren de un conocimiento más preciso sobre el pulso ciudadano, para adecuar con base en él sus plataformas electorales, así como sus campañas publicitarias. En el caso de las democracias, donde los partidos compiten en igualdad de circunstancias y en donde los electores efectivamente deciden el triunfo de uno y otro candidato, las encuestas hacen las veces de un sondeo mercadotécnico, pues operan las leyes del "mercado electoral" de forma análoga a las de un mercado comercial.

Evidentemente, una forma de aplicar la responsabilidad política a los grupos en el poder es la posibilidad real de la ciudadanía para

removerlos de los más altos cargos públicos y sustituirlos por otro equipo. Las elecciones libres y eficaces se constituyen así como el medio más adecuado para implantar un mecanismo permanente de sustitución o refrendo de los gobernantes. Son, en ese sentido, una vía de expresión de la opinión ciudadana, pero son también un acto decisorio que tiene implicaciones sobre la élite política; por eso inciden determinadamente sobre el ejercicio de la responsabilidad política (que no legal) del partido gobernante, y orillan a este a ejercer el poder tomando en cuenta, tanto como le sea posible, el interés colectivo.

Pero las encuestas de opinión propiamente dichas, para conocer asuntos específicos de la percepción ciudadana, tienen también otro sentido democrático; permiten a la propia ciudadanía conocerse a sí misma; es decir, la facultad para detectar las corrientes de opinión predominantes, así como la fuerza de las mismas, de modo tal que al conocer la magnitud de una opinión compartida, estimulan la participación política con miras a satisfacer una demanda específica, si esta cuenta con un fuerte apoyo ciudadano.

De lo contrario, cuando la propia ciudadanía desconoce el alcance y la composición de la opinión pública, con el detalle que permite reflejar las encuestas, es más fácil para el gobierno escapar a su propia responsabilidad, manipular las demandas ciudadanas y aislar la acción colectiva autónoma. De alguna manera opera el mismo principio en el que se sustenta el famoso "dilema del prisionero", que entorpece la acción colectiva racional; el desconocimiento de lo que los otros piensan y por ende, la parálisis e inmovilidad política, pues sino se acierta a coincidir con el pensar de los demás, el costo individual puede ser muy alto.

Es este precisamente uno de los elementos que permiten explicar por qué una minoría de individuos puede ejercer por mucho tiempo una dominación (a veces despótica) sobre la mayoría ciudadana sin ser derrocados; fomentan el "aislacionismo informativo" de la ciudadanía con objeto de entorpecer, o más bien imposibilitar, la acción coordinada de ésta. De lo que se infiere que la aplicación sistemática y frecuente de los sondeos de opinión son un mecanismo fundamental para alentar y fortalecer a la opinión pública como actor político decisorio y supervisor del poder, y en esa medida obligar en grado suficiente la responsabilidad política de los gobernantes.

En México no existe una tradición de sondeos de opinión como la que se ha desarrollado en los países democráticos, precisamente en buena parte debido a la falta de capacidad decisoria de la ciudadanía en nuestro sistema político, al menos hasta hace poco; aunque también una variable explicativa de esta ausencia es el desprestigio de los métodos empíricos de los enfoques predominantes en los años sesenta y setenta, por el marxismo (cuyo procedimiento de razonamiento prevaleciente es más de tipo deductivo que inductivo, o al menos así se aplicó en México y otros países de América Latina).

Estas condiciones se han modificado sustancialmente por un lado las ciencias sociales en México cada vez reconocen más la importancia de los métodos empíricos y cuantitativos para conocer con mayor precisión la realidad social, y como forma de contrastar las diversas teorías. La crisis de los regímenes socialistas en Europa del Este también está provocando una profunda revisión de la teoría marxista, y una reivindicación de los enfoques empiristas. Por otra parte, la situación política de México ha evolucionado de tal manera que la fuerza de la ciudadanía se hace sentir cada vez más, como consecuencia en parte de la pérdida de legitimidad tradicional del régimen político (lo que a su vez debe asociarse a la crisis económica, pues ésta ha limitado considerablemente la capacidad gestora del Estado). De tal manera que esa nueva fuerza ciudadana, que se ha venido organizando gradualmente en los últimos años, se empieza a reflejar con mayor fuerza en la plaza pública, lo mismo en la arena electoral, que en movilizaciones callejeras, e incluso de manera violenta, cuando no encuentra los canales institucionales adecuados para expresar sus demandas y descontentos.

Ello dejó verse principalmente durante las elecciones de 1988, cuya esperada efervescencia y competitividad estimuló una cantidad de encuestas de opinión electoral y política desconocida en nuestro país. A partir de entonces, nuevas encuestas de opinión se han levantado, con motivo de algunas elecciones estatales controvertidas, o para medir la reacción ciudadana a algunos de los acontecimientos que han protagonizado el nuevo gobierno, con objeto de evaluar la recuperación en legitimidad en la figura presidencial o en el partido oficial.

El esfuerzo sistemático por conocer y medir con mayor precisión las características de la opinión pública será un instrumento importante para coadyuvar a la transición democrática, en caso de que ese sea el desenlace de la actual transición política de México. pero entre

tanto, indudablemente la movilización ciudadana y la expresión pública a través de los diversos medios (principalmente escritos) han contribuido a presionar a las autoridades a responder en mayor medida de sus actos, si bien queda un largo trecho por recorrer, hasta que las instituciones democráticas adquieran tal fuerza que no sea necesario un enorme esfuerzo ciudadano cada vez que se quiere llamar a cuentas a algún funcionario por abusos cometidos en contra del interés colectivo.