

LEGITIMIDAD, GOBERNALIDAD Y OPINION PUBLICA ^(*)

Francisco Miró Quesada Rada ^(**)

La relación entre legitimidad, opinión pública y gobernabilidad es básica para la consolidación de un sistema político, sobre todo si se trata de un sistema democrático.

Un sistema político es legítimo, cuando los principios, las normas, el régimen y las reglas del juego que se expresan en él, tienen de manera general aceptación de los ciudadanos, y estos manifiestan opiniones que, al ser relativamente constantes, se convierten en opinión pública. La gobernabilidad tanto en su aspecto relacionado con el proceso de decisiones políticas que emanan de la autoridad, como de las diversas expresiones de la sociedad, es posible cuando a través de la opinión pública se tiene una visión positiva de las instituciones, las prácticas políticas, económicas y de las estructuras normativas. Esa visión positiva se encuentra en la sociedad civil.

Por el contrario la posibilidad de una gobernabilidad eficiente se desvanece, cuando la opinión pública constituye una expresión negativa de las prácticas y de las instituciones e incluso de los actores que participan en el proceso de toma de decisiones políticas.

El término legitimidad tiene dos acepciones: jurídica y sociológica. En el primer caso es sinónimo de justicia o de razonabilidad, el concepto está enmarcado en un ámbito jurídico. Se dice que un gobierno es legítimo cuando se ha constituido de acuerdo a las leyes. Además el Derecho Constitucional establece los límites del poder, las funciones de los gobernantes y precisa los derechos y deberes ciudadanos, tanto individuales como con la sociedad.

^(*) Ponencia presentada en el Seminario sobre Gobernabilidad y Sistemas Políticos Latinoamericanos, realizado en Caracas-Venezuela, en Junio de 1995.

^(**) Profesor de Ciencia Política en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

En el segundo tiene connotación política, y se puede definir como un atributo que se expresa en un grado de consenso en un sector relevante de la población, que asegure la obediencia, salvo en casos específicos y marginales, en donde se puede recurrir a la fuerza; por eso todo gobierno trata de conseguir al consenso para que se le reconozca legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad, es el elemento fundamental e integrador de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal y social.

El proceso de legitimación no tiene como punto de referencia al Estado, sino al individuo y a la sociedad civil. En torno a él intervienen un conjunto de aspectos, estos son la comunidad política, el régimen y el gobierno.

Al respecto indica el politólogo italiano LUCIO LEVI, que la "comunidad política es objeto de la creencia en la legitimidad, cuando en la población se ha difundido sentimientos de identificación con la comunidad política" ⁽¹⁾. Si definimos el régimen como un conjunto de instituciones que regulan las relaciones de poder, tanto su organización, distribución, ejercicio y además los valores que animan la vida de esas instituciones, habrá que considerar los principios que definen los diversos tipos de instituciones: por ejemplo, principios democráticos, monárquicos, socialistas, fascistas, conservadores. Pero por otro lado, los valores correspondientes en que se basa la legitimidad del régimen. En este caso la legitimidad o ilegitimidad de un régimen político, sobre todo cuando éste se basa en el principio de legalidad, consiste en el hecho que los gobernantes y su política son aceptados, en cuanto están legitimados los aspectos fundamentales del régimen.

Por ejemplo, la legitimidad de un régimen democrático dependerá que en mayor o menor medida, los ciudadanos acepten los principios, valores y prácticas democráticas, tales como los de elegibilidad, legalidad, competitividad, participación, pluralidad, división y autonomía de poderes, tolerancia, etc. Estos principios se asumen independientemente de las personas y de las diferentes decisiones políticas. Quien legitima el poder, debe aceptar aquel gobierno que se forma de acuerdo a los valores y a las normas del régimen, incluso a pesar de que no lo apruebe o se oponga a su política.

Esto se produce porque existe un interés colectivo concreto que mancomuna las fuerzas que aceptan el régimen y sus reglas de juego. Lo importante en este caso es el reconocimiento o la aceptación de la sociedad para la conservación de las instituciones que rigen la lucha por el poder.

(1) LEVI, Lucio. *Legitimidad*. Madrid. Siglo XXI. p. 893.

Cuando hablamos de gobierno, nos referimos a un conjunto de personas que toman decisiones por el cargo público que desempeñan en una sociedad, es a través de este conjunto decisional que se concreta el ejercicio del poder político. Cuando las instituciones políticas entran en crisis, los únicos fundamentos de legitimación del poder son el ascendente, prestigio y cualidades personales del líder, colocado en el vértice de la jerarquía estatal. Aquí el poder se personaliza. A partir de esta reflexión, siguiendo a MAX WEBER, debemos distinguir entre el poder legal y el tradicional, del poder personal o carismático. El primero se sustenta en la creencia, en la legalidad de las normas del régimen estatuido racionalmente y de acuerdo a un origen popular que se traduce en la facultad de elegir a las autoridades encargadas de elaborar las normas que regulan la vida en sociedad. Por eso se reconoce el derecho de mandar, es decir, de ejercer el poder, siempre y cuando se actúe de acuerdo a las normas. El segundo se constituye por el respeto a las instituciones consagradas por la tradición y al derecho de mando que tiene la persona o las personas que gobiernan de acuerdo a estas tradiciones. El tercero, se sustenta en las cualidades personales del jefe y en las instituciones que funcionan de acuerdo al interés de quien detenta el poder.

Esta legitimidad es efímera porque no resuelve el problema fundamental del que depende la continuidad de las instituciones políticas, o sea, el problema de la transmisión del poder, de la posibilidad existente para cambiar periódicamente un gobierno.

La legitimidad de un régimen político es fundamental para la gobernabilidad. Este es un concepto novedoso, relacionado a la idea de buen gobierno, término y práctica que ha preocupado desde antiguo a los seres humanos. Dicho concepto surgió en el contexto de las democracias occidentales durante la década de los setenta, continuó desarrollándose en los 80 y adquiere su total auge en los 90.

Surge, porque las democracias occidentales, tuvieron que enfrentarse a un conjunto de problemas sociales y a diversos intereses que son difíciles de conciliar. Al parecer las instituciones políticas carecen de capacidad adecuada de respuesta para resolver un conjunto de situaciones disfuncionales que afectan la toma de decisiones gubernamentales, llamémoslas, de carácter tradicional. Los rápidos acontecimientos que suceden en el mundo han creado situaciones imprevistas hace unos años atrás, de ahí que debemos buscar formas novedosas e imaginativas para asegurar la legitimidad de un sistema político social y económico.

Tal como indican SAGÁSTI, PATRÓN, LYNCH y HERNÁNDEZ en un

reciente libro ⁽²⁾, en sus inicios la concepción de gobernabilidad estuvo restringida a la eficacia gubernamental en el manejo de los asuntos económicos, pero luego se pasó a una concepción más amplia, relacionado al Estado de Derecho, es decir, a la posibilidad de que puede y debe gobernarse bien en el marco de un régimen democrático y es más, la democracia es esencial en todo proceso de gobernabilidad. Ello implica que la eficacia, o la capacidad para resolver diversos problemas que se presentan en una sociedad, no se limita a la mera gestión burocrática administrativa, sino fundamentalmente debe tener en cuenta los múltiples y variados procesos de participación y formación del consenso en la sociedad civil.

Los autores mencionados explican que "los conceptos de gobernabilidad y de buen gobierno se refieren al ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos" ⁽³⁾. No se trata pues de la eficacia o de la eficiencia en sí misma, sino que ésta se desarrolle en el marco de un ejercicio legítimo del poder, y esto sólo es posible cuando los principios, valores y prácticas de un régimen político, constituyen normas aceptadas racionalmente, es decir, libremente, por el conjunto de la comunidad.

Retornando a WEBER podemos decir, que la gobernabilidad de un sistema político depende de la legitimidad de dicho sistema, pero esto significa también que el gobierno se legitime, porque su derecho de mandar se ejerce en el marco de las normas y prácticas socialmente aceptadas. La base de toda gobernabilidad radica en el consenso, pero en un consenso democrático, en la posibilidad de alcanzar la eficacia dentro de lo que nosotros hemos denominado la aceptación de principios y prácticas democráticas: elegibilidad, legalidad, competitividad, participación, pluralidad, división y autonomía de poderes, tolerancia. Se trata de un reto para América Latina, que tiene su correlato en las democracias de otros países occidentales y asiáticos.

Dada la complejidad social de nuestro continente, ¿en qué medida cada una de nuestras sociedades puede ser gobernada adecuadamente en el marco de la institucionalidad democrática?

Hay indicios que ello puede ser posible, porque en los pueblos latinoamericanos existe una percepción positiva de la democracia, en sus expresiones formales y reales. No obstante, y esto es lo interesante, hay una percepción negativa

⁽²⁾ *Democracia y buen Gobierno*. Lima. Apoyo. p. 22.

⁽³⁾ *Ibidem*, p. 19.

de la política y del político, así como de instituciones ligadas a la acción política. Es cierto que estas percepciones varían de acuerdo a la realidad de cada sociedad, pero en mayor o menor medida se presentan.

Si la opinión pública latinoamericana acepta, *in genere*, la forma democrática de gobierno, la eficacia para la solución de los diversos problemas que se nos presentan tendrán que ser afrontados manteniendo e incluso desarrollando y mejorando la democracia vía la mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Es decir, que los pueblos latinoamericanos se constituyan en protagonistas del proceso de gobernabilidad y no sean grupos aislados, marginales, divorciados y desarticulados de sus elites y de las instituciones de donde surgen éstas últimas.

Aunque se han producido intentos para romper con el incipiente desarrollo democrático en América Latina, estos han sido conjurados, como son los casos de Argentina, Venezuela y Guatemala. En otros se intenta hacer correcciones como sucede en el Perú. Los hechos son claros, aunque también no pueden escapar de nuestro análisis diversos manejos autoritarios que se infiltran y afectan un desarrollo equilibrado de la legitimidad democrática.

Entre la legitimidad y la gobernabilidad la opinión pública cumple un rol fundamental. Ya que es el conjunto de opiniones que son sostenidas por un público de manera relativamente constante y durante una situación determinada. Podemos argumentar que se trata de una actitud colectiva específica y que no es cualquier tipo de opinión.

La idea divulgada o propalada, debe tener una constante, una vigencia determinada y debe ser sostenida. Además generará debate.

Esta opinión pública puede originarse del contexto social de manera muy general y a veces casi imperceptible en sus inicios. Puede ser gestada por un determinado grupo, por un medio de comunicación o por el gobierno; pero lo importante es que las ideas, o por ejemplo la o las propuestas formen parte de la "publicidad", es decir, sean conocidas por el mayor número de personas que además, se sienten partícipes del proceso mismo. Se dialogará sobre la situación y se debatirá en torno a ella.

Es decir para que haya opinión pública, tiene que haber una "conciencia pública", más o menos generalizada sobre la situación, o sobre el hecho, materia de debate, discusión, divulgación o análisis.

En este contexto, los especialistas han intentado diferenciar entre opinión

pública y opinión del público.

Veamos qué nos dice COSSIO, filósofo y jurista argentino, en su extraordinario trabajo sobre opinión pública:

1. Que la *opinión pública* no es la *opinión del público*.
2. Que la opinión del público es opinión popular, puede darse en cualquier situación colectiva y traduce un proceso simplemente cuantitativo de adición a las opiniones personales.
3. La opinión pública, no juega en cualquier situación colectiva.
4. La opinión pública es una opinión "autorizada" o "calificada", porque en alguna forma traduce principios ⁽⁴⁾.

Afirma COSSIO: "Decididamente la opinión pública no es una cuestión de cantidad de individuos, cual si se tratara de un sufragio. La opinión del público es simplemente la popularidad de una opinión: pero la opinión pública no es popularidad, sino algo que pretende influir en la opinión y que normalmente influye en ella" ⁽⁵⁾.

De manera que la opinión pública consiste en un proceso gravitante en el público, en una dinámica que impacta en los ciudadanos y que los hace participar de un proceso que genera interés colectivo, racionalizado, factible de ser discutido, debatido y hasta conservado con cierta sistematicidad.

La opinión del público es pasajera, la opinión pública tiene un espacio de estabilidad de permanencia, de constante.

Así, por ejemplo, una cosa es opinar que debe ser nacionalizado el petróleo y otra en hacer del concepto nacionalización del petróleo un constante debate público, en donde intervienen diversos actores políticos, medios de comunicación y especialistas, que tiende a influir en los ciudadanos.

En política, la opinión pública es factor de legitimidad o ilegitimidad de un

⁽⁴⁾ COSSIO, Carlos, *La opinión pública*. Buenos Aires. Paidós, p. 37.

⁽⁵⁾ *Ibidem*, p. 37.

régimen político, del gobierno, de la autoridad y de las dirigencias políticas. En cuanto que el sustento de la legitimidad se fundamenta en la creencia colectiva, la buena imagen de un gobierno, una autoridad, un dirigente e incluso de un sistema político, es fundamental para su estabilidad y por ende para su gobernabilidad. Una imagen negativa, de instituciones y de actores políticos afecta la estabilidad y la gobernabilidad de un sistema político.

Por eso, en el mundo moderno toda autoridad política está atenta a lo que sobre ella creen y dicen, no sólo los ciudadanos, sino los generadores de opinión pública. Gran parte de la estabilidad de un régimen depende de la opinión pública.

En los estados totalitarios y autoritarios la autoridad realiza grandes esfuerzos, para conducir, "omitir" o en todo caso "manipular" la opinión pública, generando una propaganda subliminal y deformante, que se sustenta fundamentalmente en la mentira.

Pero los hechos demuestran que la manipulación tiene sus límites, porque al interior de un sistema cerrado, se pueden infiltrar y de hecho se infiltran otras ideas, otros sistemas de creencias, que influyen en el pensar y actuar del ciudadano, y que a la postre constituyen una especie de "condición objetiva", de racionalidad adversa a la impuesta por el grupo dominante que maneja las riendas del poder. El desarrollo de nuevas ideas y una toma de conciencia de la necesidad de las mismas, han contribuido a crear una nueva conciencia colectiva que socava la estabilidad de un régimen, sobre todo cuando estas ideas son aceptadas por el público de manera constante y necesaria. Estas nuevas ideas aceptadas por la mayoría le otorgan objetividad, entonces las condiciones para la revolución o la reforma de un sistema político están dadas, cuando ellas maduren.

Así se explican las revoluciones inglesa, francesa y rusa, la independencia de los Estados Unidos, Latinoamérica, Africa y Asia del dominio colonial. También se explica el advenimiento de la Perestroika y el derrumbe en Europa del Este del modelo stalinista-marxista.

El rol que juega la opinión pública en política es pues fundamental, porque constituye parte de la trama del poder político y de la dinámica del proceso de decisión, en cualquier sociedad.

A partir de las explicaciones anteriores podemos sostener que la opinión pública es el factor fundamental para la legitimidad de un sistema político y de un gobierno. También podemos afirmar que la legitimación del sistema político es esencial para la gobernabilidad. La estabilidad de un régimen político radica en el

reconocimiento que la mayoría de los ciudadanos tienen de los valores y de las instituciones políticas, no radica en la fuerza. Los sistemas políticos que se sustentan en la fuerza, pero que carecen de la aceptación ciudadana, en el fondo son débiles y a la postre tienden a corromperse, a deteriorarse y finalmente a desaparecer, dentro de un proceso dinámico que se inicia con el descontento popular, la desobediencia civil y concluye, en algunos casos, en levantamientos revolucionarios.

Parafraseando a ALVIN TOFFLER, se puede decir, que los gobiernos que se sustentan en la fuerza y en el secreto son "paranoicos".

La única forma de gobierno aceptable es la democracia, su fuerza radica en la legitimidad que nace de una visión favorable de la opinión pública. Para que esto sea posible es necesario que en los ciudadanos se desarrolle una cultura de la democracia. Un pueblo no es sólo políticamente culto porque ha asimilado ciertas prácticas consideradas "cívicas", es decir porque sabe proceder de acuerdo a un conjunto de procesos formales, sino porque ha podido asimilar los valores, las normas y las capacidades necesarias para poder participar en el proceso de decisiones políticas.

La legitimidad de un régimen político, por lo tanto, no está ligada exclusivamente a una cultura de sujeción, que supone que los miembros del sistema conocen y tienen conciencia de su existencia, pero son pasivos en cuanto a la participación; por el contrario, esta legitimidad debe estar ligada a la cultura de participación. Es el caso en que los ciudadanos piensan que ellos pueden cambiar la marcha del sistema por diversos medios: elecciones manifestaciones públicas, peticiones, organizaciones de grupos de presión y de partidos políticos, consultas populares. La cultura de sujeción corresponde a una estructura autoritaria y centralizada, y si bien en este caso es factible una forma de gobernabilidad sustentada en la fuerza e incluso con medidas eficaces para resolver problemas de conyuntura, el desarrollo de la opinión pública es mínimo, porque el sistema obstaculiza la autonomía y libertad de los grupos político-sociales que pretenden ser independientes del control estatal y gubernamental. La sociedad civil no tiene poder, es más no puede constituir instituciones que le permitan acceder al poder y luego ejercerlo.

La cultura de participación corresponde a una estructura democrática. Hay pues una profunda interacción entre la cultura política y la estructura política, ellos son elementos esenciales para el desarrollo político de un régimen.

A nuestro entender más allá de la realidad particular de cada nación latinoamericana, la opinión pública tiene una visión favorable de la democracia, pero

todavía existen serios problemas de gobernabilidad derivados de desajustes estructurales, que son políticos, institucionales, económicos y sociales. La opinión pública latinoamericana reclama gobiernos eficaces que enfrenten técnica y humanamente problemas de urgente solución como son los del hambre, pobreza, educación, salud, violencia e inestabilidad económica y política, corrupción en las entidades públicas y narcotráfico.

Esto es sin duda un reto presente y futuro: la construcción de una cultura democrática, de participación y el sanamiento de problemas económicos y sociales urgentes, que deben afrontarse en el marco de una institucional democrática ya legitimada por la opinión pública.