

CAPÍTULO SEXTO

LA OPINIÓN PÚBLICA

I. Antecedentes y desarrollo	168
II. La evolución del estudio y análisis de la opinión pública	168
III. Opinión pública y democracia	174
IV. Opinión pública y consenso	181
V. El debate Dewey-Lippmann.	184

CAPÍTULO SEXTO

LA OPINIÓN PÚBLICA

If a democracy is to exist, the belief must be widespread that public opinion, at least in the long run, affects the course of public action.

V. O. KEY JR.

Yet the most significant change in our time is the recognition that public opinion is not simply to be obeyed or evaded, but that it may be molded and directed to suit given interests.

Francis G. WILSON

La opinión pública involucra a la soberanía del pueblo como el factor para determinar la dirección a seguir por un gobierno, de acuerdo con los principios del gobierno de las mayorías, de la representación política y de procesos de toma de decisiones. Sin embargo, dicha relación está sujeta a contradicciones y, consecuentemente, a cuestionamientos. Ello ha sido expuesto por diversos autores, tal y como es el caso de Wilson, quien estima que el desarrollo de las ideas sobre la soberanía del pueblo y la participación no se han desarrollado paralela y simultáneamente con la idea de la libre expresión.³⁶¹

La opinión pública debe tomarse como una voz que expresa un sentir compartido por integrantes de la sociedad. Ella puede formarse en su conjunto con la participación de impresiones, pláticas, apreciaciones, comentarios, discusiones y análisis sobre diversos acontecimientos que inciden en la esfera pública. En la democracia resulta necesario, para su debido desarrollo, el que esa opinión pública tome como punto de partida y se apoye indispensablemente en una información real, veraz, objetiva e imparcial. De

³⁶¹ Graham Wilson, Francis, *A Theory of Public Opinion*, Chicago, Regnery, 1962, p. 5.

esta forma, puede aseverarse, tal y como lo ha señalado Sartori, que la democracia se define como un gobierno de opinión.³⁶² Al respecto, puede añadirse que mientras más debidamente informada esté esa opinión pública, más oportunidad habrá de tener un gobierno democrático. El politólogo italiano añade, asimismo, que “Si la democracia tuviera que ser un sistema de gobierno guiado y controlado por la opinión de los gobernados, entonces la pregunta que nos deberíamos replantear es: ¿Cómo nace y cómo se forma una opinión pública?” La respuesta de Sartori es breve: “Casi siempre, o con mucha frecuencia, la opinión pública es un ‘dato’ que se da por descontado. Existe y con eso es suficiente”.³⁶³

Sartori precisa que:

...la noción pública denomina sobre todo opiniones generalizadas del público, opiniones endógenas, las cuales son del público en el sentido de que el público es realmente el sujeto principal. Debemos añadir que una opinión se denomina pública no sólo porque es del público, sino también porque implica la res pública, la cosa pública, es decir, argumentos de naturaleza pública: los intereses generales, el bien común, los problemas colectivos.

La opinión pública, agrega, “...es simplemente un ‘parecer’, una opinión subjetiva para la cual no se requiere una prueba”.³⁶⁴

Hoy en día, tanto el poder público³⁶⁵ como los partidos políticos,³⁶⁶ elites políticas,³⁶⁷ empresas e intereses privados, recurren al uso de los diversos medios y de comunicadores para inducir en ciertas direcciones a la

³⁶² Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 66.

³⁶³ *Ibidem*, p. 69.

³⁶⁴ *Ibidem*, pp. 69 y 70.

³⁶⁵ Por ejemplo, Bobbio indica que: “...the practice of concealment has never entirely disappeared because of the influence public power can exercise on the press, because of the monopolization of the means of mass communication, and above all because of the unscrupulous exercise of ideological power, the function of ideology being to veil the real motivations which act upon power”. Bobbio, Norberto, *Democracy and Dictatorship*, *cit.*, p. 21. Véase también Ginsberg, Benjamin, *The Captive Public: How Mass Opinion Promotes State Power*, Nueva York, Basic Books, 1986.

³⁶⁶ Teóricos contemporáneos señalan que los partidos políticos pueden tener una importante influencia en la formación de la opinión pública. Al respecto, véase Dunleavy, Patrick, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Harvester-Wheatsheaf, 1990.

³⁶⁷ Sobre este tema, véase a Page, Benjamin, *The Rational Public*, Chicago, University of Chicago Press, 1992; Entman, Robert, *Democracy without Citizens: Media and the Decay of American Politics*, *cit.*; Parenti, Michael, *Inventing Reality: The Politics of News Media*, 2a. ed., Nueva York, St. Martin, 1993.

opinión pública, así como para promover, forzar o justificar la toma de decisiones políticas, económicas y/o sociales sin importar que éstas se alejen de las auténticas necesidades de la sociedad. Sobre este último punto, el científico político Ulrich Sarcinelli apunta que:

...la opinión pública surge esencialmente como producto del cultivo de la opinión por parte de intereses organizados, actores prominentes, instituciones estatales y no estatales. Así, la opinión pública propiamente como tal, es esencial para la formación de la opinión pública política, es parte de un sistema complejo en que recién se constituye la realidad política: de un proceso total en que se produce y se presenta la política, se imponen y se fundamentan las decisiones políticas. En la era de la televisión, más que en cualquiera época, rige que la misma actuación política es, en gran medida, una actuación comunicativa... la televisión cumple la función de medio conductor tanto para la percepción como para la presentación de la política.³⁶⁸

Para Peters, históricamente la opinión pública ha tenido un significativo componente simbólicamente construido. Él afirma que la opinión pública está generada por un tipo de público imaginado que se forma a través de símbolos. Según este autor, en lugar de haber una interacción directa entre individuos, una representación simbólica del todo social se presenta ante ellos principalmente a través de los medios de comunicación masiva, la cual los puede estimular a todos ellos para actuar como una entidad social. Así, la formación de un nuevo público se encuentra más afectada y determinada por esos medios, particularmente por la televisión, más que por interacciones exclusivas entre miembros del público. Asimismo, en la opinión de Peters, el público imaginado es tan real como cualquier otra comunidad imaginada en el sentido de que la presentación simbólica del mismo puede venir a existir como un actor real. Las ficciones, si son persuasivas, pueden convertirse en realidades políticas. De esta manera, los hechos y las ficciones se mezclan en la realidad política.³⁶⁹

³⁶⁸ Sarcinelli, Ulrico, "La T. V.-democracia", en Thesing, Josef y Hofmeister, Wilhelm (eds.), *Medios de comunicación, democracia y poder*, Buenos Aires, CIEDLA, Konrad Adenauer Stiftung, 1995, pp. 234 y 235.

³⁶⁹ Durham Peters, John, "Historical Tensions in the Concept of Public Opinion", en Glasset, T. L. y Salmon, C. T. (eds.), *Public Opinion and the Communication of Consent*, Nueva York, Guilford, 1995, pp. 18 y 19.

Bobbio afirma que la esfera de la sociedad civil incluye el fenómeno de la opinión pública —entendida como la expresión pública de un aprobar o disentir que concierne a instituciones—, la cual circula a través de la prensa, radio, televisión y otros medios. Más aún —comenta Bobbio—, la opinión pública y los movimientos sociales se desarrollan conjuntamente y se influyen el uno al otro. Sin opinión pública —queriendo decir con ello más concretamente, sin los canales de expresión—, la esfera de la sociedad civil pierde su función y desaparece.³⁷⁰

El proceso democrático exige que en la determinación y toma de decisiones relativas a la elección de gobernantes cada ciudadano asuma con otros muchos su participación, a efecto de que en ese actuar colectivo la mayoría decida y elija a sus gobernantes. En este proceso de participación, las impresiones, ideas o percepciones particulares que puede tener cada individuo, al contrastarse, identificarse o sumarse a la de otros individuos, derivan en la formación de una opinión pública.³⁷¹

I. ANTECEDENTES Y DESARROLLO

En 1922 Walter Lippmann destacó que en virtud de que se suponía que la opinión pública era la principal fuerza motriz en las democracias, se podría razonablemente esperar que hubiese una vasta literatura al respecto. Sin embargo, esto no era así. La existencia de esa fuerza denominada opinión pública —destacó este autor—, sencillamente era tomada como algo presente.³⁷²

II. LA EVOLUCIÓN DEL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LA OPINIÓN PÚBLICA

A finales del siglo XIX y principios del XX, la opinión pública fue estudiada y analizada sistemáticamente con un enfoque sociológico. Los países que comenzaron a ponerle especial atención fueron los Estados Unidos y Alemania. A finales de los años veinte del siglo pasado, el interés en las

³⁷⁰ Bobbio, Norberto, *Democracy and Dictatorship*, cit., p. 26.

³⁷¹ De acuerdo con Habermas, el uso del término *opinión pública* se encuentra documentado desde 1781. Habermas, Jürgen, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, Polity Press, 1989, p. 90.

³⁷² Lippmann, Walter, *Public Opinion*, Nueva York, MacMillan, 1960, p. 253.

cuestiones de comunicación y medios cambió de consideraciones teóricas y críticas sociales a la preocupación sobre problemas prácticos. En este contexto, la opinión pública fue entendida como un proceso social orgánico, que debía ser estudiado y analizado a la luz de los hallazgos académicos alcanzados en el campo de la psicología social respecto a la interacción de grupo.³⁷³ Como resultado de lo anterior, el enfoque sobre el estudio de la opinión pública tendió hacia una disertación y análisis despolitizados. Los teóricos de la opinión pública más destacados de este periodo, expresamente se refirieron a la investigación psicológica como una herramienta de sus investigaciones.³⁷⁴

Dentro del enfoque sociológico, tuvo especial importancia una corriente que se identifica como pragmática,³⁷⁵ que se complementó con otra referida como interaccionismo simbólico.³⁷⁶ Las aportaciones hechas por los miembros de estas corrientes formaron una significativa línea sobre las teorías de la opinión pública y, en general, de la comunicación. La corriente del pragmatismo surgida en Estados Unidos, en las palabras de Hardt, representó un rompimiento con el absolutismo que había dominado al pensamiento académico, así como un intento para producir una base filosófica para la investigación científico-social con la ayuda de la “imaginación biológica” —*biological imagination*— y un énfasis en los “esfuerzos humanos” —*human efforts*— y la “acción colectiva” —*collective action*—. ³⁷⁷ Esta corriente puso un énfasis especial en el vínculo entre los objetivos de la democratización social y el desarrollo del conocimiento en el proceso de transformación de la Gran Sociedad a la Gran Comunidad —entendiendo a esta última como un público organizado y articulado—. ³⁷⁸ En este contexto, Dewey estimó que la comunicación de los resultados de la investigación social era equiparable a la formación de la opinión pública. Esto, se-

³⁷³ Price, Vincent y Oshagan, Hay, “Social-Psychological Perspectives on Public Opinion”, en Glasser, T. L. y Salmon, C. T. (eds.), *Public Opinion and the Communication of Consent*, Nueva York, Guilford, 1995, p. 195.

³⁷⁴ Véanse los trabajos de Dewey, John; Lippmann, Walter; Park, Robert, y Tönnies, Ferdinand.

³⁷⁵ Véanse los trabajos de Horton Cooley, Charles; Dewey, John; James, William; Herbert Mead, George, y Peirce, Charles S.

³⁷⁶ Véanse los trabajos de Blumer, Herbert; Dewey, John, y Herbert Mead, George.

³⁷⁷ Hardt, Hanno, *Critical Communication Studies: Communication, History, and Theory in America*, Londres, Routledge, 1992, p. 33.

³⁷⁸ Splichal, Slavko, *op. cit.*, p. 74, y Dewey, John, *The Public and Its Problems*, Swallow (First Edition 1927), Athens, 1991, p. 177.

ñaló Dewey, marcaba una de las primeras ideas en el crecimiento de la democracia política.³⁷⁹

Durante los años treinta se presentó el surgimiento de las denominadas encuestas científicas. Ello contribuyó a que las encuestas de opinión pública fueran consideradas como determinantes en la obtención de información y formulación de predicciones sobre el sentir de la ciudadanía y sus tendencias electorales. Las encuestas, asimismo, fueron utilizadas para obtener información sobre los hábitos de compra de los consumidores, así como sobre la relación entre las decisiones de compra y anuncios, los cuales eran considerados elementos principales en la investigación de mercados. En estos mismos años, las encuestas de opinión se habían desarrollado y adoptado como la herramienta más veraz y eficaz para conocer las vertientes, tendencias u orientaciones de la opinión pública.³⁸⁰ En este contexto, el público como fuente de información de la opinión pública fue identificado tanto como una masa dispersa como un grupo integrado hasta por tan sólo dos individuos. De esta forma se asumió teóricamente la presencia de distintos públicos integrados a su vez ya fuera por un amplio o reducido número de individuos, otorgando así a las palabras “público” y “grupo” un significado equiparable en términos prácticos.³⁸¹ De esta manera, la opinión pública se redujo a no más que una recolección de opiniones individuales.

El enfoque anterior se concentró en el resultado final de opiniones individuales, haciendo a un lado el proceso social del cual surgía la opinión pública. Al respecto, Berelson no tuvo inconveniente en admitir y señalar que a través de este enfoque de la opinión pública se perdía de vista el contenido político de la misma.³⁸² Por su parte, Blumer advirtió al respecto su preocupación de que la aparente ausencia de esfuerzo o sincero interés por parte de los estudiosos de la opinión pública para identificar el objeto que se suponen ellos buscan conocer, identificar y medir se remite tan sólo a una simple aplicación de la técnica que ellos han adoptado.³⁸³

³⁷⁹ Dewey, John, *op. cit.*, p. 177.

³⁸⁰ Childs, Harwood L., *Public Opinion: Nature, Formation, and Role*, Princeton, Nueva Jersey, D. van Nostrand, 1965, p. 45.

³⁸¹ Childs, Harwood L., *op. cit.*, p. 13.

³⁸² Berelson, Bernard, “Democratic Theory and Public Opinion”, *Public Opinion Quarterly*, Fall, 1952, p. 313.

³⁸³ Blumer, Herbert, “Public Opinion and Public Opinion Polling”, *American Sociological Review*, núm. 13, 1948, p. 542.

La condición que se le otorgó a la opinión pública queda de manifiesto en la apreciación de Allport, quien sostuvo la tesis de que ella no era demostrable explícitamente, sino tan sólo como una metáfora.³⁸⁴ El resultado característico de ese enfoque es que la investigación sobre la opinión pública se convirtió en por demás formal. Ello se tradujo dentro del campo político en una mera predicción o planteamiento de la condición de la conducta electoral. Este enfoque se ve complementado posteriormente con otros hechos contundentes. Así, a principios de la segunda posguerra mundial, se observa que el estudio y análisis de la opinión pública se rige preponderantemente por métodos empíricos y cuantitativos. La anterior vinculación entre opinión pública, democracia, libertad de expresión y libertad de prensa se ve sustituida por una relación entre la encuesta de la opinión pública, el análisis del efecto de la propaganda y la aplicación de las relaciones públicas.

A inicios de los años cincuenta del siglo pasado, Berelson enfocó a la teoría democrática y a la opinión pública reconociendo importantes contribuciones al conocimiento del desarrollo de la opinión pública, hechas no sólo por psicólogos, sociólogos, investigadores de mercado y especializados en estadística, sino también por científicos políticos que habían desarrollado un útil marco de referencia para la organización y conducta de estudios de opinión. Este autor propuso que las herramientas de investigación desarrolladas por los investigadores de encuestas fueran también aplicadas para ver en qué medida la práctica de la política por ciudadanos de una democracia se ajustaba a los requerimientos y premisas de la teoría política de la democracia. Por ejemplo, ellas podrían incluir estructura de personalidades, intereses y participación en asuntos públicos; la posesión de información y conocimientos; la observación puntillosa de la realidad política; la comunicación y discusión entre los miembros de la sociedad; la racionalidad de las decisiones políticas y su vinculación con los intereses de la comunidad.

Berelson agrega que la investigación empírica debería ser usada para mejorar la imagen sobre el proceso de toma de decisiones democráticas, así como para ayudar a la democracia no sólo a conocerse mejor ella misma de manera inmediata, sino para evaluar sus logros y progreso en términos generales. En este marco, el estudio de la opinión pública puede brindar importantes datos para promover la práctica democrática, así co-

³⁸⁴ Allport, Floyd H., *op. cit.*, p. 15.

mo para lograr mayor concordancia con las premisas y requisitos de la teoría democrática.³⁸⁵

Posteriormente, cuando las encuestas ocupaban ya un lugar privilegiado para obtener un conocimiento de la opinión pública, a finales de los años cincuenta empezó a tomar preeminencia un nuevo enfoque que sustituyó marcadamente al denominado sociológico. De esta forma, en tanto que en la corriente pragmática americana se consideró a la opinión pública como un proceso social orgánico, con el nuevo enfoque se vio a ésta como una cuestión medible cuantitativamente que podía ser cubierta por la investigación de campo.³⁸⁶

Un trabajo que marcó con mayor rigor la presentación de ese nuevo enfoque fue elaborado por Blumer, donde formula una definición de la opinión pública y a la cual le atribuye características de un impacto colectivo, interactivo, pero también manipulable. En este sentido, él señaló la presencia de grupos que intentan establecer y delinear las opiniones de gente desinteresada. Para Herbert Blumer, haciendo un juego de palabras, la cuestión con la cual está enfrentada la sociedad no está constituida por sus respectivas características políticas, sino por la división de los ciudadanos respecto a sus ideas de cómo debe ser enfrentada la misma. Así, la formación de la opinión pública es la resultante de una decisión colectiva a la cual se llega a través de un proceso de discusión.³⁸⁷ Este enfoque coincide a su vez con una mayor aplicación de las encuestas de opinión pública.

Cabe destacar que los paulatinos cambios provocados por el desarrollo y uso masivo de las tecnologías de la comunicación en el campo económico, político y social transformaron radicalmente las concepciones originales sobre la opinión pública, así como de lo que representaba la esfera pública. Habermas, en su obra *The Structural Transformation*, encontró que a partir de los inicios de los años sesenta hasta finales de los ochenta del siglo pasado ocurrieron importantes cambios con un efecto enormemente significativo en tres ámbitos: a) la esfera privada y los fundamentos sociales de la autonomía privada; b) la estructura de la esfera pública y la conforma-

³⁸⁵ Berelson, Bernard, *op. cit.*, pp. 313-330.

³⁸⁶ Durham Peters, John, *op. cit.*, p. 14.

³⁸⁷ Blumer, Herbert, "The Mass, the Public, and Public Opinion", en Berelson, B. y Janowitz, M. (eds.), *Reader in Public Opinion and Mass Communication*, Nueva York, Free Press, pp. 43-50.

ción de la conducta pública, y c) la legitimación de los procesos de las democracias de masas.³⁸⁸

En términos generales, los seguidores del enfoque pragmático observaron que la industrialización y urbanización contribuían decididamente al declive de la democracia. Ellos consideraron que tal situación se debía a la creciente mediatización y distorsión de los medios, provocada por los diarios, la radio y el cine.³⁸⁹ Como causa de lo anterior, la sociedad tenía menos claridad sobre las cuestiones de su incumbencia, en tanto que el desarrollo de las comunicaciones debía operar a favor de la transparencia. Para ellos, la comunicación tenía una doble cara; ella podía contribuir a la construcción de la vida democrática, pero también llegaba a ser una herramienta que la destruía. Desde su óptica, sólo con la aplicación amplia de la ciencia y del método científico era viable desarrollar un público democráticamente organizado. Consecuentemente, demandaron la libertad de prensa y de expresión, pero muy en particular la libertad de la investigación social y la divulgación de sus hallazgos.³⁹⁰ Asimismo, se pronunciaron por una reforma del actuar de los medios y la completa independencia de ellos.

Éste fue el inicio de un periodo donde predominaría el intento de las ciencias sociales para desarrollar el conocimiento, con la ayuda principal de la investigación empírica. El estudio sociológico de la opinión pública fue principalmente dirigido hacia la investigación de la misma apoyada en métodos cuantitativos. Esta investigación fue básicamente orientada a la utilización de las encuestas para obtener información y formular predicciones sobre el sentir de la ciudadanía en el ámbito electoral. De igual forma, las encuestas también fueron utilizadas para obtener información respecto de los hábitos e intereses de compra de los consumidores, sobre la relación entre las decisiones de compra y los anuncios, así como sobre otros elementos que incidiesen en la investigación de mercados.

De esta manera, el nuevo enfoque consideró que el público podía estar representado por un grupo que podría formarse con dos o más individuos seleccionados. La opinión pública fue por tanto reducida a una mera recolección de opiniones individuales. Así, en esta corriente sociológica, la

³⁸⁸ Véase Habermas, Jürgen, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, cit.

³⁸⁹ Aronowitz, Stanley, "Is a Democracy Possible. The Decline of the Public in American Debate", en Robins, B. (ed.), *The Phantom Public Sphere*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1993, p. 75.

³⁹⁰ Splichal, Slavko, *op. cit.*, p. 75.

opinión pública se refiere a las actitudes de individuos que se identifican como miembros del mismo grupo social, sobre una cuestión de interés común. Con la simplificación de la opinión pública a opiniones individuales y su consecuente separación del contexto social en el que los individuos interactúan, se perdió cualquier diferenciación entre el público y la masa. Cabe destacar que la nueva corriente de estudio de la opinión pública se interesó en el resultado final de opiniones individuales, en lugar de observar el proceso social del cual surge la opinión pública.

Los anteriores desarrollos presentan al día de hoy, claros y precisos resultados. La investigación empírica de la opinión se ha ido implementando como un elemento institucional en la esfera política. Las más frecuentes reacciones científicas frente a la creciente complejidad de los procesos de la opinión pública tienen efectos claramente definidos. Por un lado está la utilización y aplicación de la psicología en la investigación de la opinión pública, así como la reducción de la opinión pública a características y efectos de grupos de comunicación. Por otro lado, se encuentra el desarrollo de la encuesta de la opinión pública, que reduce a ésta a un agregado de respuestas anónimas de individuos aislados para formar un conjunto de cuestiones definidas arbitrariamente.³⁹¹

Independientemente de los aciertos o errores que pueda haber en el fundamento y la aplicación de los diversos enfoques surgidos a partir de fines del siglo XIX hasta hoy en día, y de las profundas diferencias que puedan existir entre ellos, parece encontrarse un punto común que está más allá de la discusión: la percepción de que la opinión pública debe ser obligadamente conocida y atendida por políticos y servidores públicos.³⁹² En todo caso, actualmente se observa una convicción ampliamente compartida por legos y expertos en la materia: la opinión pública incide sobre el gobierno y el gobierno incide sobre la opinión pública.

III. OPINIÓN PÚBLICA Y DEMOCRACIA

La formación de la opinión pública es un fenómeno presente en toda la sociedad. Sin embargo, la fuente de esa formación de opinión pública puede diferir sustantivamente, dependiendo de la ausencia o presencia de la vida democrática de una sociedad. En este ámbito, los medios masivos y co-

³⁹¹ Splichal, Slavko, *op. cit.*, p. 31.

³⁹² Graham Wilson, Francis, *op. cit.*, p. 34.

municadores tienen un papel determinante en la formación democrática de la opinión pública.

En diversos momentos y ocasiones se ha observado que la opinión pública se reduce o limita a formarse con conclusiones derivadas de pláticas o comentarios entre un grupo reducido de ciudadanos, o miembros de un mismo grupo o clase social, cuyos puntos de vista no incluyen a los de otros ciudadanos pertenecientes a grupos o clases sociales distintos, y que en repetidas ocasiones sus opiniones son producto de impresiones personales o rumores carentes de un sustento demostrativo. Las conclusiones derivadas de esta forma dentro de ese sector de la opinión pública pueden estar más propensas a ser inconclusas, incompletas o distorsionadas. Necesariamente esta opinión pública caerá más en un ámbito con carencias de pluralidad, objetividad, imparcialidad y de fundamentación real.

Otro caso es aquel que corresponde a una sociedad de masas, donde la ciudadanía generalmente forma sus opiniones de acuerdo con la visión de una pequeña minoría de formadores de opinión pública —muchas veces integrada por algunos comunicadores, analistas, intelectuales o académicos—, sobre temas particulares de conocimiento especializado. Sin embargo, a pesar de que sus aportaciones a la formación de la opinión pública pueden ser fundadas, objetivas e imparciales, sus preocupaciones pueden estar encaminadas hacia cuestiones o temas de interés de una elite de la sociedad. Por tanto, la comunicación que se haga con el grueso de la población no abordará en forma práctica y accesible para su comprensión los problemas que afectan a toda esa sociedad en su conjunto. Ésta se realizará fundamentalmente en un plano teórico o ideológico, el cual, aun cuando estimula la reflexión, sólo alcanzará a un grupo reducido de la sociedad. En una democracia debe buscarse la construcción de la opinión pública en la información suficientemente amplia, incluyente, plural, abierta, objetiva, fundada, imparcial y tolerante, enfrentando los problemas prácticos y de interés general.

En este orden, la opinión pública se forma no sólo con base en el debate teórico o análisis de asuntos particulares. Es por ello que la sociedad debe conocer los diversos puntos de vista, intereses, preocupaciones y demandas de los distintos miembros que la integran. Con ese conocimiento puede lograr la obtención de los elementos que le permitan tener un juicio sobre el quehacer del sector público y de la iniciativa privada, la

conducta de sus miembros, y en especial de aquellos que toman decisiones finales.³⁹³

Horst Schönbohm señala que una base esencial de toda democracia es la formación de una opinión independiente sobre los asuntos públicos. Este autor afirma categóricamente que “...sólo en estas condiciones es posible realizar la plena democracia política”. Asimismo, añade que “La posibilidad de llegar a formarse una opinión independiente, como resultado de la información, la libre expresión y el intercambio de opinión, es decir la libertad de comunicación, constituye la esencia de toda democracia libre”.³⁹⁴ En este mismo sentido, debe enfatizarse que la información que reciba la opinión pública no debe estar elaborada u organizada para ocultar, solventar o justificar indebidamente las acciones de un gobierno.

En una democracia, aquellos que toman decisiones, particularmente los que tienen la última palabra en la elaboración de programas y políticas, deben estar sujetos a críticas independientes, fundadas, diversas y efectivas. Esta cuestión presenta por sí misma diversos y complejos problemas que se ahondan, debido a un fenómeno cuya existencia se hace más notoria en tiempos recientes: la presión a que pueden estar expuestas las autoridades regulatorias por diversos agentes de intereses, desde partidos políticos hasta los propios medios y comunicadores. En el caso de estos últimos, se ha acentuado su presencia en la medida en que la televisión ha venido creciendo como un instrumento de información, inducción y formación de la opinión pública.

Al respecto, Plamenatz argumenta que los críticos no deben utilizar su *status* y prestigio que obtienen por su posición, para favorecer a las altas autoridades, organizaciones controladas por ellos o que los controlan a ellos. Sus críticas —afirma Plamenatz— deben ser efectivas, de forma tal que esas autoridades y sus rivales tomen seria y permanente conciencia de ellas, y en caso contrario pierdan la confianza pública en la que debe descansar su poder o las posibilidades de obtenerlo.³⁹⁵ La opinión pública tiene una relevancia real en la medida en que los actos de quien detente el po-

³⁹³ Para algunas otras ideas sobre este tema, véase Plamenatz, John, *Democracy and Illusion. An Examination of Certain Aspects of Modern Democratic Theory*, Londres, Longman Group Limited, 1973, pp. 144-147.

³⁹⁴ Schönbohm, Horst, “El hombre en la intersección entre los medios de comunicación y derecho”, *cit.*, p. 63.

³⁹⁵ Plamenatz, John, *Democracy and Illusion. An Examination of Certain Aspects of Modern Democratic Theory*, *cit.*, pp. 146 y 147.

der estén abiertos al escrutinio público y mediante canales accesibles, abiertos e institucionales.³⁹⁶

La relación entre democracia y opinión pública guarda tan estrecha vinculación, que permite afirmar que la democracia pierde vida sin medios de comunicación y comunicadores democráticos, y que los medios de comunicación y comunicadores democráticos pierden vida sin la democracia. En una de estas direcciones, Rolando Cordera afirma que los medios de comunicación “Son parte esencial de la construcción de un Estado moderno, democrático de derecho”.³⁹⁷ Asimismo, Jorge Carpizo observa que “Una democracia se fortalece y vitaliza con medios libres, independientes, responsables, comprometidos con la ética y con el pleno respeto de los deberes humanos”.³⁹⁸ En este orden de ideas, por ningún motivo puede hacerse a un lado la advertencia de Sartori: “La democracia representativa no se caracteriza como un gobierno del saber sino como un gobierno de la opinión, que se fundamenta en un público sentir de *res publica*”. A la democracia representativa, añade este autor, “...le basta, para funcionar, que exista una opinión pública que sea verdaderamente del público. Pero cada vez es menos cierto, dado que la videocracia está fabricando una opinión sólidamente hetero-dirigida que aparentemente refuerza, pero que en sustancia vacía, la democracia como gobierno de opinión”.³⁹⁹

Por su parte, Flores Zúñiga señala que “A través de la comunicación se constituye un acervo común de conocimientos y de ideas que permite a todo ciudadano integrarse en la sociedad, fomentándose la cohesión social y la percepción de los problemas, indispensable para una participación activa en la vida pública”.⁴⁰⁰ En todo caso, puede afirmarse que para lograr la integración de la opinión pública con mayor grado de independencia y autonomía ésta debe tomar como una premisa básica el que la propia opinión pública esté ampliamente abierta al flujo plural de noticias e información sobre lo que le atañe públicamente a la sociedad.⁴⁰¹

La formación de la opinión pública es un fenómeno presente en toda la sociedad. Sin embargo, la fuente de esa formación de opinión pública puede

³⁹⁶ Bobbio, Norberto, *The Future of Democracy*, cit., p. 83.

³⁹⁷ Cordera, Rolando, *op. cit.*, p. 28.

³⁹⁸ Carpizo, Jorge, “Los medios de comunicación masiva y el Estado de derecho, la democracia, la política y la ética”, cit., p. 752.

³⁹⁹ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 70 y 72.

⁴⁰⁰ Flores Zúñiga, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 183.

⁴⁰¹ Véase la opinión de Sartori en este sentido. Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 70, 71 y 140.

variar sustantivamente, dependiendo de la ausencia o presencia de la democracia en una sociedad. En este ámbito, los medios y comunicadores tienen un papel determinante en la formación democrática de la opinión pública.

La importancia de un electorado provisto con una información abierta y amplia sobre las cuestiones públicas —en contraste con la secrecía o cerrazón informativa con que se caracteriza a gobiernos totalitarios—, es parte sustantiva de la democracia. En la opinión de Priess, “La imagen que uno tiene de la opinión pública puede influir bastante en las decisiones que uno toma, por ejemplo en el momento de elecciones”.⁴⁰² Bobbio, por su parte, apunta que en el Estado totalitario se absorbe a la sociedad civil, es un Estado sin opinión pública, es decir, sólo con opinión social.⁴⁰³

Para Splichal, la formación de la opinión pública sólo puede ocurrir como una función de una sociedad en operación, en gran medida a través de la interacción de grupos más que de individuos, lo cual implica que el estudio de la formación y expresión de la opinión pública debe reflejar la composición integral y organización de la sociedad. En la opinión de este autor, esa estrecha relación “...es particularmente importante si la opinión pública se conceptúa en términos de sus funciones para el proceso político democrático, que es la idea básica que se ha vinculado con la opinión pública desde la Ilustración: la participación de la ciudadanía en el proceso político con la cual se asegura la legitimidad en una democracia”.⁴⁰⁴ Desde este punto de vista, para Splichal la opinión pública conlleva un mandato de la sociedad al gobierno, particularmente cuando la democracia directa por el pueblo es imposible.

En torno a la opinión pública, Don Hazen presenta una distinción entre los medios electrónicos y el periodismo. Para este autor, se debe tomar conciencia de que la ciudadanía no entiende aún que los medios electrónicos y el periodismo son medios de comunicación distintos. Los medios electrónicos ofrecen un auditorio a anunciadores. Su objetivo es vender su tiempo y atención que le da un auditorio a intereses que buscan una ganancia a través de ello. El periodismo tiene un objetivo completamente distinto. A través de sus diversas y variadas formas, el periodismo ofrece la información con que obtiene su combustible la opinión pública.⁴⁰⁵

⁴⁰² Priess, Frank, “Encuestas y actividad política. Un instrumento válido y su mal uso”, *cit.*, p. 86.

⁴⁰³ Bobbio, Norberto, *Democracy and Dictatorship*, *cit.*, p. 26.

⁴⁰⁴ Splichal, Slavko, *op. cit.*, p. 134.

⁴⁰⁵ Hazen, Don, “Seeking Vision”, en Hazen, Don y Smith, Larry (eds.), *Media and Democracy*, San Francisco, Institute for Alternative Journalism, 1996, p. 161.

Puede añadirse, asimismo, que por sus propias características de interlocución, debate y foro de expresión del sentir de los miembros de una sociedad democrática, hoy en día los medios de comunicación masiva llegan a constituir nuevos vehículos —frente a los medios clásicos— para la deliberación, representación o interlocución de intereses y demandas, así como para la formación de decisiones ciudadanas.⁴⁰⁶ La opinión pública sería irrelevante si no tuviese un profundo efecto en el ámbito comunicativo, especialmente en el correspondiente al político. Desde inicios del siglo XX, Cooley observó una vinculación entre opinión pública, política y democracia. Sus ideas fueron expresadas con las siguientes palabras: “In politics communication makes possible public opinion, which, when organized, is democracy”.⁴⁰⁷

La opinión pública presupone necesariamente libertad de expresión y libertad de prensa. Sin un reconocimiento a su formación que toma lugar entre ciudadanos, a su impacto sobre el gobierno, y al vínculo que forma entre ellos, se pierde de vista su importancia democrática. Ella es generalmente considerada como un proceso en el cual se encuentran los siguientes elementos: a) un grupo de gente da salida a algunos problemas; b) la discusión de los problemas resulta en una creciente exposición de los mismos y de esta forma ellos se convierten en cuestiones públicas; c) participantes en la discusión formulan propuestas para la solución de los problemas y acotan las alternativas; d) los consensos producidos por los participantes en la discusión tienen un impacto sobre la decisión colectiva que se expresa a través del voto mayoritario en una elección o referéndum, o bien sobre la valoración de la fuerza de esa opinión por actores políticos en la toma de una decisión.⁴⁰⁸

Cabe señalar que la idea de que la opinión pública es un factor determinante para la democracia también ha sido utilizada incluso por aquellos que aplican un enfoque de libre mercado en el ámbito político. De esta forma, por ejemplo, Zolo señala: “The political market owes its democratic functionality to the existence of a ‘public opinion’ which is in a position to evaluate market’s offerings and to control its procedures”.⁴⁰⁹ Al respecto, cabe comentar que los consumidores de los bienes políticos están en una peor condición que los consumidores de bienes económicos, porque ellos

⁴⁰⁶ Flores Zúñiga, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 179.

⁴⁰⁷ Horton Cooley, Charles, *Social Organization: A Study of the Larger Mind*, Nueva York, Scribner’s, 1909, p. 84.

⁴⁰⁸ Splichal, Slavko, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁰⁹ Zolo, Danilo, *op. cit.*, p. 129.

no pueden controlar o sancionar directamente la calidad de los bienes. Tampoco la pluralidad de los medios está caracterizada por un alto nivel de competencia entre ellos y la consecuente diferenciación de bienes que podrían caracterizar al mercado económico.⁴¹⁰

El significado fundamental de los medios de comunicación masiva en el proceso de formación y expresión de la opinión pública se presenta en gran medida del hecho que ellos contribuyen a determinar y demostrar los límites de la discusión pública legítima en una sociedad. Esta función de los medios es referida generalmente como el establecimiento de agenda de las cuestiones de mayor relevancia y atención colectiva.⁴¹¹ Las discusiones sobre el papel de los medios en la formación y expresión de la opinión pública asumen en gran medida que las agendas presentadas por los medios de comunicación tienen un verdadero impacto sobre el destinatario. Los medios parecen tener una influencia predominante para crear una atención y opinión sobre diversas cuestiones, con una supuesta mayor importancia o relevancia que otras.

Recientemente las ideas de la opinión pública como una forma de control social se construyen aún sobre la base de que existe una relación causal entre el contenido de las noticias que reportan los medios y las conductas y actitudes individuales, a pesar de que no hay alguna justificación sólida para afirmar que las opiniones de los individuos resultan de su exposición a los medios de comunicación.⁴¹² Ellas son —según Splichal— pseudoopiniones, porque carecen de un fundamento, porque hay una ausencia de reflexión o discernimiento intelectual y discursivo. Sin embargo —señala este mismo autor—, los medios de comunicación tienen un papel crucial en el proceso de formación de la opinión pública sin importar el hecho de que si ellos crean agendas o meramente reflejan aquellas creadas por miembros de la sociedad y sus organizaciones políticas, sociales, económicas o ciudadanas. Consecuentemente, Splichal concluye que en virtud de ese papel crucial de los medios en toda sociedad democrática, debe haber un esfuerzo regulatorio en este ámbito.⁴¹³

⁴¹⁰ Splichal, Slavko, *op. cit.*, p. 29.

⁴¹¹ Park, Robert E., *The Crowd and the Public*, University of Chicago Press, H. Elsner Jr. (ed.) (first edition, 1904), Chicago, 1972, p. 57.

⁴¹² Splichal, Slavko, *op. cit.*, p. 275.

⁴¹³ *Idem.*

IV. OPINIÓN PÚBLICA Y CONSENSO

La opinión pública se expresa y existe de hecho en la formación de consensos.⁴¹⁴ A través de la historia se observa a las formas, medios y objetivos de la comunicación en permanente cambio y evolución. Ellos son elementos indiscutiblemente dinámicos. Sin embargo, ninguno de ellos o todos en su conjunto llegan a desvirtuar o desaparecer una de las funciones básicas de la comunicación: mantener la adherencia de individuos a grupos y sociedades. Individuos, grupos y sociedades se integran y forman parte integral del tejido social, a través de la comunicación. De esta forma, el consenso sobre cuestiones fundamentales⁴¹⁵ es la condición necesaria para que exista cualquier forma de organización social. V. O. Key destacó la importancia del consenso como un prerequisite para la existencia del gobierno representativo, el cual puede condicionar la conducta de aquellos que detentan un cargo público. En este orden de ideas, Wirth no dudó en afirmar que el consenso es el signo de un entendimiento parcial o completo que ha sido alcanzado sobre un número de cuestiones que confrontan miembros de una sociedad.⁴¹⁶

Los consensos presuponen una diferenciación de opinión y conflicto. Para Park, la controversia sobre cuestiones públicas está basada en la separación entre el ser y el valor de las cosas discutidas. En la opinión de este autor, sus significados se aceptan como idénticos y tan importantes por todos los miembros de un público, pero el valor que se les adscribe es distinto.⁴¹⁷ Al final del proceso, la opinión pública no puede llegar a representar un único, total y absoluto acuerdo, porque siempre habrá necesariamente diferencias de grado e intensidad, y posiciones que se ven afectadas por la presencia de diversos valores e intereses. El consenso puede ser considerado como un resultado del acuerdo de un grupo de individuos que superan diferencias anteponiendo un interés general, mediante lo cual la distancia entre opiniones individuales se reduce para formar y expresar un sentir más ampliamente compartido. De esta manera, se requiere de un cierto grado de acuerdos mutuos entre individuos para integrar una opinión pública e

⁴¹⁴ Splichal, Slavko, *op. cit.*, p. 35.

⁴¹⁵ V. O. Key aplicó en este sentido los términos “consensus on fundamentals”. Véase su obra, *cit.*

⁴¹⁶ Wirth, Louis, “Consensus and Mass Communication”, *American Sociological Review*, 13-1, 1948, p. 4.

⁴¹⁷ Park, Robert E., *op. cit.*, p. 59.

influir sobre las autoridades públicas y actores políticos en la toma de decisiones. En la opinión de Coser, el consenso generalmente implica un proceso a través del cual se logra un acuerdo entre dos partes. El consenso, añade este autor, debe ser concebido como un proceso activo que no puede ser comparado con una anuencia habitual, con una mera resignación o con un simple conformismo.⁴¹⁸ El consenso no debe ser entendido simplemente como un acuerdo estático e imperecedero. Éste es básicamente un fenómeno de comunicación, desde el momento en que toma lugar y se despliega a través de los medios.

Por otra parte, se ha sostenido que el consenso entendido como un proceso de influencia interactivo basado en la inconformidad en cierto grado y la competencia entre los participantes, puede llegar a ser un vehículo de cambios. Así, en la búsqueda de consensos, la ciudadanía, sus organizaciones, así como la opinión pública, pueden ir cambiando sus opiniones y decisiones. Consecuentemente, el consenso puede ser una herramienta que destruya una condición anteriormente aceptada, y por ende un *statu quo*, y provocar o determinar cambios sobre consideraciones o situaciones preexistentes. De esta manera, la función del consenso no es mantener el equilibrio entre las opiniones opuestas, sino hacerlas operar recíprocamente y alcanzar modificaciones mutuas.⁴¹⁹

Generalmente el proceso de formación y grado de consenso entre un representante popular y sus electores explica la razón del cómo la opinión pública influye sobre la conducta de los representantes populares y sobre el gobierno, al igual del porqué genera obligaciones a seguir por un gobierno.⁴²⁰ Sobre el primer punto, Scheff destaca el hecho de que el representante popular deseará conocer las opiniones del electorado sobre cuestiones en discusión, pero también cuáles son sus opiniones al respecto.⁴²¹ De igual forma, en el proceso de formación del consenso que genera la opinión pública surgen otras relaciones de gran significado y contenido, como son las relativas entre medios y auditorio, medios y representantes políticos y autoridades gubernamentales.⁴²²

⁴¹⁸ Coser, Lewis A., "Consensus", en Outhwaite, W. y Bottomore, T. (eds.), Blackwell, Oxford, 1994, p. 107.

⁴¹⁹ Splichal, Slavko, *op. cit.*, p. 48.

⁴²⁰ Graham Wilson, Francis, *op. cit.*, p. 39.

⁴²¹ Scheff, Thomas, "Toward a Sociological Model of Consensus", *American Sociological Review*, 1, 32, 1967, pp. 32-47.

⁴²² Splichal, Slavko, *op. cit.*, p. 45.

La opinión pública ha sido entendida como consensos sobre cuestiones fundamentales, que permiten y limitan ciertas acciones gubernamentales, lo cual no implica que determinen la dirección que deben llevar las mismas. De esta forma, la opinión pública no es una voz social organizada que esté activa y directamente enteverada en la discusión y toma de decisiones políticas, sino que es la expresión de un juicio que puede ser activado, utilizado y dirigido por actores políticos.

La idea de que la opinión pública constituye simple y llanamente un fundamento de la democracia debe ser apreciada a la luz del hecho de que los medios de comunicación han venido contribuyendo sustantivamente a la creación de un nuevo tipo de auditorio que se caracteriza por su indiferencia o desinterés político y ajeno a participar en la toma de decisiones. Los cambios en el ámbito de la comunicación son equiparables a los ocurridos en la esfera política, donde la democracia directa es sustituida por la democracia representativa. Así, las fórmulas de comunicación dominantes son dirigidas para exhibir una representación del sentir de los individuos y de sus organizaciones ante la propia sociedad en su conjunto, pero hacen poco o nada para promover o motivar a los miembros de la misma a participar activa y directamente en discusiones públicas y toma de decisiones en los asuntos que realmente les afectan y son de su interés para el desarrollo de su propia sociedad. En este orden de ideas, Peters afirma que los medios de comunicación pueden ofrecer a una amplia parte de la sociedad, una visión de la esfera pública sin darles herramientas para actuar en ella.⁴²³

Sin duda alguna el consenso es cimiento de la opinión pública. Sin embargo, no puede dejar de referirse en este momento, aun cuando sea en forma breve, a un elemento que da lugar al consenso y que es también una condición para el desarrollo de la vida democrática: la participación de la sociedad civil. Su importancia en la integración de consensos y formación de la opinión pública queda expuesta en las palabras de Francis Graham Wilson que se citan a continuación:

Participation is, clearly, the proper avenue of approach to the study of public opinion, for, in various senses, public opinion is participating opinion. But the legitimating of participation rests on the older, broader, and more philosophical proposition that just governments are governments to which, in some sense, the subjects have given their consent. Like partici-

⁴²³ Durham Peters, John, *op. cit.*, p. 3.

pation, consent is never perfect, and like it also there are variations in form of consent. Since we can hardly say that nonexistent opinion can be public opinion, we can hardly say that a primitive and inarticulate acceptance of a governing order is really consent.⁴²⁴

V. EL DEBATE DEWEY-LIPPMANN

Existen enfoques diversos sobre la opinión pública y su relación con la sociedad y la democracia. En un esfuerzo de síntesis y simplificación, ellos se podrían integrar en dos grupos argumentativos, que parten de premisas distintas, en donde sus exponentes más representativos o que marcaron un punto de partida son John Dewey y Walter Lippmann.⁴²⁵ Sus propuestas e ideas han sido a lo largo de los años añadidas o expuestas con otros elementos por diversos especialistas en la materia. Por su relevancia, es conveniente hacer referencia a esta controversia en las líneas siguientes.

La presencia de una sociedad activamente involucrada en el proceso político fue considerada por Dewey como un elemento esencial de la democracia. Él consideró que en la medida en que más individuos presenten tantas ideas y posiciones diferentes como sea posible y las discutan debidamente con argumentos, entonces la posibilidad de que una colectividad decida racionalmente se incrementará. Por su lado, Lippmann objetó esta consideración basado en la convicción de que es mejor dejar la formación de decisiones en individuos debidamente capacitados y seleccionados de acuerdo con sus calificaciones personales, los cuales deben decidir sin la intervención o participación de las masas.

Para Dewey, la comprensión de los problemas fundamentales de la democracia y la opinión pública difiere ampliamente de la visión de Lippmann. Dewey puso un énfasis primordial en la educación y participación ciudadana dentro del proceso de deliberación y formación de decisiones en cualquier sistema político democrático. Consecuentemente, este pensador político se pronunció por una genuina democracia participativa, la cual, si

⁴²⁴ Graham Wilson, Francis, *op. cit.*, p. 7.

⁴²⁵ Al respecto, consultar las obras siguientes de esos autores: Dewey, John, *The Public and its Problems*, *cit.*; Dewey, John, "Public Opinion", *New Republic*, 30, 1922, pp. 286-288; Lippmann, Walter, *Public Opinion*, *cit.*; Lippmann, Walter, *The Phantom Public*, Brace-Nueva York, Harcourt, 1925.

no era lo más eficiente, sí era la forma de gobierno más educativa.⁴²⁶ El enfoque de Lippmann estuvo subrayado por la importancia que otorgó a la economía interna de la sociedad. Lippmann encuentra una situación particular, que describe con las siguientes palabras: "...democracy in its original form never seriously faced the problem which arises because the pictures inside people's heads do not automatically correspond with the world outside".⁴²⁷

Lippmann insistentemente propuso que las cuestiones de importancia debían ser decididas por expertos que tuviesen una información confiable y que, por tanto, no estuviesen sujetos a confusiones provocadas por estereotipos que generalmente gobiernan al debate público. De esta manera, para este autor, los ciudadanos comunes no están capacitados para gobernarse a sí mismos. Para hacer a la democracia viable no hay necesidad de que la ciudadanía se involucre directamente en el proceso de gobierno. De hecho, señaló Lippmann, esa ciudadanía está dispuesta a dejar el gobierno a expertos, siempre y cuando las reglas democráticas estén sancionadas legalmente y los expertos en cuestión brinden debidamente a la ciudadanía los bienes y servicios que demanda.

Dewey y Lippmann en sus principales trabajos, presentaron una sistematización y ordenamiento ideológico de dos visiones distintas sobre cuestiones cruciales en la teoría de la democracia, que se hacían presentes desde años atrás en el pensamiento político. Ellos propusieron alternativas distintas por lo que toca a la democracia y la opinión pública, con premisas diferentes e incluso por demás opuestas. Slavko Splichal describe las diferencias en fundamentos y criterios entre ambos autores, en la siguiente forma: la disseminación amplia de la información frente al diálogo cara a cara; la autodisciplina e incluso autosacrificio de los ciudadanos frente a la realización personal y la autosatisfacción; la racionalidad pura de la política frente a una vinculación de la política con las aprehensiones e intereses de los miembros de una sociedad; el estricto realismo científico en el discurso democrático frente a la inclusión de formas de cultura y arte; la desaparición de la sustancia de la democracia participativa frente a la reconstrucción de los fundamentos prácticos de la democracia participativa.⁴²⁸

⁴²⁶ Lasch, Christopher, "Journalism, Publicity, and the Lost Art of Argument", *Media Studies Journal*, 9, 1, 1995, p. 89.

⁴²⁷ Lippmann, Walter, *Public Opinion*, cit., p. 31.

⁴²⁸ Splichal, Slavko, *op. cit.*, p. 137.

Sin duda alguna por lo que toca al campo de la democracia y la opinión pública, los enfoques de Lippmann y Dewey tienen una relación directa y un impacto sustantivo sobre la participación ciudadana. Para Dewey, la democracia no existe sin participación, y la expresión y el diálogo son fundamentales para esta participación. En su visión, cada miembro de la sociedad, así como cada uno de sus grupos, organizaciones o asociaciones tienen el derecho y la posibilidad de expresar sus opiniones y de que ellas sean conocidas y consideradas por aquellos responsables de tomar decisiones públicas. Para Lippmann, la oportunidad de participación no guarda una correlación obligatoria con la racionalidad en la toma de decisiones. Este autor concluye que la toma de decisiones por una minoría sin la participación ciudadana es simplemente una regla de necesidad y opera en el mejor beneficio de la sociedad.

El enfoque de Dewey sobre la opinión pública parte de su conceptualización y diferenciación sobre lo público y lo privado. Para él, lo público son aquellas acciones que afectan a otros que no están directamente involucrados en una acción. Esas acciones son llevadas a cabo por un público —Dewey utiliza el término *public*—, el cual lo define como un amplio cuerpo de personas que tienen un interés común en el control de las consecuencias de eventos sociales y que se relacionan directamente con el Estado.⁴²⁹ En la conceptualización de Dewey, la diferencia entre privado y público no equivale a la distinción entre lo individual y lo social. Muchas acciones privadas son sociales porque su resultado contribuye o afecta el bienestar de la comunidad. En su opinión, cualquier acción entre dos individuos es social por su propia naturaleza.

Dewey consideró a la relación entre el Estado y la sociedad como la condición fundamental para la existencia del público, y colocó a este último dentro de la esfera política, junto con sus organizaciones políticas. Su definición de público se deriva de la apreciación de que todos los modos de conducta asociativa pueden tener amplias y permanentes consecuencias que involucran a otros individuos, aparte de los que están directamente vinculados. Dewey concluye en su análisis que el público también debe estar organizado formalmente para ser eficaz. En su opinión, la organización formal del público es el Estado basado en el principio de representación,

⁴²⁹ Las palabras usadas por Dewey para hacer esta definición son "...a large body of persons having a common interest in controlling the consequences of social transactions". Véase Dewey, John, *The Public and Its Problems*, cit., pp. 126 y 137.

con el gobierno integrado por agencias y oficiales con obligaciones y facultades para actuar en defensa de los intereses del público. Por otro lado, Dewey sostiene que el tipo de conocimiento necesario para que un público se organice democráticamente por el mismo no existe en realidad. Él advirtió los riesgos de una opinión pública que no esté fundada en el conocimiento surgido de una continua investigación social.

Asimismo, este autor se mostró escéptico respecto de la opinión pública, en virtud de que ella puede carecer de ese conocimiento. Particularmente porque hay quienes tienen un interés de que una mentira sea creída, y por ello manipulan una opinión pública haciendo uso del desconocimiento o ignorancia de la sociedad. En consecuencia, afirmó Dewey, la opinión pública formada de esta manera puede ser sólo pública de nombre, pero nunca en sustancia. Con base en este hecho, él hizo un repetido llamado a la necesaria integración de información de manera precisa, confiable y oportuna, fundada en una investigación social sistemática y organizada.

Dewey vio a la democracia como la oportunidad de cada individuo de alcanzar su plena personalidad —*fullness of integrated personality*— con otros individuos en una comunidad. Así, él entiende la participación del pueblo en el gobierno en forma más directa, lo cual contribuye a la autorrealización humana. Asimismo, Dewey no confió en la imparcialidad de los expertos y, por tanto, rechazó la idea de un gobierno donde se toman decisiones con el concurso exclusivo de burócratas o intelectuales especialistas independientes. Para este autor, esos gobernantes sólo pueden tomar decisiones como instrumentos del capital.⁴³⁰ Asimismo, rechazó la premisa de que los expertos son sabios y benevolentes —*wise and benevolent*— y que ellos trabajan a favor de los intereses de la sociedad. Por el contrario —señala este autor—, esos especialistas expertos se divorcian del interés y compromiso a favor de la sociedad y se vinculan a intereses económicos sometiéndose a decisiones particulares.

Dewey estima que el gobierno de las mayorías, como un fundamento de la democracia, no constituye un objetivo por sí mismo. De hecho, este fundamento puede parecer cuestionable a causa de que los métodos de forma-

⁴³⁰ En sus propias palabras, Dewey sostuvo: “If the masses are as intellectually irredeemable as its premise implies, they at all events have both too many desires and too much power to permit rule by experts to obtain. The very ignorance, bias, frivolity, jealousy, instability, which are alleged to incapacitate them from share in political affairs, unfit them still more for passive submission to rule by intellectuals”. Dewey, John, *The Public and its Problems*, cit., p. 205.

ción de la voluntad mayoritaria no están debidamente desarrollados. Asimismo, en su opinión, la principal amenaza a la democracia se encuentra en la tendencia de políticos de convertirla simplemente en otro negocio, y el problema a resolver más importante que enfrenta el público es encontrar la fórmula para liberarse de ese sometimiento. Por otra parte, él confió en la posibilidad de crear una gran comunidad —*Great Community*—, y postuló como una condición para su logro a la comunicación, conformada, asimismo, por señales y símbolos que forman un significado y representan una experiencia. Sus ideas al respecto fueron expuestas, entre otras, con las siguientes palabras: “Till the Great Society is converted into a Great Community, the Public will remain in eclipse. Communication can alone create a great community. Our Babel is not one of tongues but of signs and symbols without which shared experience is impossible”.⁴³¹

En la opinión de este autor, las más importantes limitantes sobre la libre comunicación y circulación de los hechos y las ideas son las condiciones emotivas e intelectuales de una sociedad que son utilizadas por explotadores de sentimientos y opiniones para ventajas particulares.⁴³² Para Dewey, el primer requisito de una libertad es el desarrollo del conocimiento y la ciencia. Estos dos elementos debían ser accesibles a cada ciudadano en la forma más apropiada. En opinión de Dewey, el conocimiento implica tanto comunicación y entendimiento. El conocimiento de los problemas sociales depende particularmente de la difusión que se haga del mismo, porque es la única forma de obtenerlo y poner a prueba los resultados, y porque contribuye sustancialmente a la formación de la opinión pública.⁴³³ La investigación social es tan sólo el primer paso para la formación del conocimiento, cuyos resultados deben ser diseminados por medio de la prensa para estimular y ampliar el diálogo.

Para Dewey, la comunicación y las nuevas fórmulas para desarrollarla contribuirían a resolver los problemas generados por una vida pública sin orden. Asimismo, lograrían sacarla de las penumbras en que se podía encontrar la propia sociedad al carecer de las luces que brinda la comunicación. Él creyó que en su ideal de gran comunidad habría una libre y total intercomunicación.⁴³⁴ En su opinión, la prensa podría contribuir al desarrollo

⁴³¹ Dewey, John, *The Public and its Problems*, cit., p. 142.

⁴³² *Ibidem*, p. 169.

⁴³³ *Ibidem*, p. 177.

⁴³⁴ *Ibidem*, p. 211.

correcto de la sociedad a través de la transmisión del conocimiento. Asimismo, Dewey sostuvo que la sociedad puede estar organizada democráticamente sólo si se cuenta con tres elementos: a) educación pública; b) libertad de investigación social y difusión de resultados, y c) total publicidad respecto a cada una de las cuestiones de interés público. De esta forma, él consideró que la democracia requiere de una más amplia educación para toda la sociedad y no tan sólo para los burócratas, administradores o directores de empresas.⁴³⁵

Por su parte, Lippmann rechazó la idea de que la sociedad fuese racional y con conocimientos para ejercer como tal funciones de gobierno. Para él, tanto el gobierno como la propia sociedad estarían mejor si la conducción política de un país estuviera exclusivamente en las manos de expertos. Para reforzar este argumento, Lippmann afirmó que la realidad objetiva difiere profundamente de las imágenes en las cabezas de individuos, las cuales a menudo les guían erróneamente en su apreciación del mundo externo. En este entorno, los expertos y especialistas tienen una mayor ventaja de ver el mundo con mayor objetividad que el ciudadano común.⁴³⁶ Para él, la información científica era confiable respecto a su objetividad, si ella era elaborada por expertos independientes.

Lippmann no consideró al público como un ente autónomo y único, sino como dependiente de elementos correlativos y como varios públicos. En sus afirmaciones sobre esta cuestión, el especialista dijo que el público no era un cuerpo determinado de individuos, sino que está integrado por aquellas personas interesadas en un asunto sobre el cual sólo pueden influir a través del apoyo u oposición a actores contendientes.⁴³⁷ En el ejercicio del gobierno, Lippmann depositó una confianza de la mayor relevancia en burócratas especialistas y expertos en diversas materias. Él señaló que en la medida en que este grupo de gobernantes esté menos distraído por ignorantes y problemáticos individuos ajenos a la función gubernamental que sólo forman parte del público, será mejor para que esos encargados gubernamentales adopten y apliquen las soluciones más adecuadas. De conformidad con lo anterior, Lippmann subrayó la inconveniencia de las masas en el ejercicio de la función gubernamental. En consecuencia, propuso que a los miembros de ese público se les pidiese hacer lo menos posible en las

⁴³⁵ *Ibidem*, p. 288.

⁴³⁶ Lippmann, Walter, *Public Opinion*, cit., p. 18.

⁴³⁷ Lippmann, Walter, *The Phantom Public*, cit., p. 77.

cuestiones en que ellos no sabían o podían hacer algo bien.⁴³⁸ En su opinión, el interés del público debe concentrarse sólo en dos asuntos: a) que haya leyes y que ellas sean aplicadas debidamente, y b) que las leyes sean modificadas solamente cuando haya un procedimiento establecido para tal efecto, y que cualquier modificación cumpla totalmente con ese procedimiento.⁴³⁹

Para este autor, la opinión pública no debía verse sobre cuestiones específicas, sobre temas donde no había oposición o crítica abierta, o sobre leyes y normas sin problemas, sino únicamente respecto al mantenimiento de un régimen de derecho, la seguridad contractual y las costumbres. De esta manera, Lippmann estimó la participación de la opinión pública exclusivamente a efecto de contribuir a la corrección de la mala aplicación de leyes, cuando una ley era cuestionable respecto a su efecto positivo o cuando había un conflicto que pusiera en riesgo la seguridad contractual y la vigencia de costumbres. Asimismo, puntualizó que la opinión pública sólo podía existir en una sociedad democrática, porque en ella se encontraba el único ámbito donde podía surgir y expresarse una oposición abierta por parte del público. Al respecto, entendió a la participación de la sociedad como un elemento medular en su visión de la democracia. Sus palabras en este sentido fueron precisas: “When power, however absolute and unaccountable, reigns without provoking a crisis, public opinion does not challenge it. Somebody must challenge arbitrary first. The public can only come to his assistance”.⁴⁴⁰

Lippmann consideró equivocado el afirmar que el electorado era inherentemente competente para administrar y dirigir los asuntos públicos, así como el que la opinión pública tuviera que pronunciarse permanentemente para lograr un beneficio para la sociedad. En su opinión, el electorado se encontraba expuesto a vaguedades y símbolos vinculados con emociones, producidos por grupos de presión, partidos políticos e intereses económicos, entre otros. Todo ello formaba una opinión pública errónea o distorsionada, con negativos resultados.⁴⁴¹ Consecuentemente, afirmó que si el elector no pue-

⁴³⁸ Lippmann, Walter, *The Phantom Public*, cit., p. 199.

⁴³⁹ *Ibidem*, p. 104.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, p. 70.

⁴⁴¹ Lippmann contempló la posibilidad de una amplia manipulación en la formación de la opinión pública, y la expuso con las siguientes palabras: “The theory I am suggesting is that, in the present state of education, a public opinion is primarily a moralized and codified version of the facts. I am arguing that the pattern of stereotypes at the center

de escudriñar los detalles de los problemas que se presentan a diario, ya sea porque no tiene el tiempo, el interés o el conocimiento para tal efecto, entonces no dará su justa dimensión ni hará tampoco un uso mejor de la opinión pública, ni aun porque ésta se exprese con más frecuencia.⁴⁴²

Por otra parte, Lippmann conceptuó a la opinión pública construyendo una diferencia ontológica entre el mundo que existe fuera de las mentes de los individuos y las imágenes dentro de sus cabezas. Para este autor, la formación de la opinión pública que se genera en las mentes de la gente común se caracteriza por la ausencia de una racionalidad y está sujeta a emociones. Su principal preocupación era encontrar un antídoto en contra de la propaganda producida con el consentimiento de las masas. En su visión, la opinión pública debería estar libre de emociones porque al final de todo el conocimiento surgiría no de la conciencia, sino del medio ambiente con el que tiene que desarrollarse esta conciencia. Lippmann sostuvo que cuando los individuos actúan de conformidad con la inteligencia, ellos salen a buscar los hechos conforme a los cuales puedan tomar una acertada decisión. Cuando se desconocen los hechos anteriores, entonces buscan en ellos mismos respuestas y encuentran sólo lo que hay allí: principalmente prejuicios que le limitan su conocimiento. Sus palabras en este sentido fueron expresadas de la siguiente forma: “When men act on the principle of intelligence they go out to find the facts and to make their wisdom. When they ignore it, they go out inside themselves and find only what are there —primarily prejudices which limit people’s knowledge—”.⁴⁴³ Para este autor, la formación de la opinión pública debía integrarse excluyendo las emociones individuales y desarrollando métodos para descubrir los hechos reales. Para él, sólo los expertos y especialistas pueden racionalizar la opinión pública, porque únicamente ellos tienen la capacidad de formar generalizaciones fundadas en el análisis y de elaborar instrumentos certeros para su respectivo estudio.

Debido a su desconfianza en la capacidad racional del público, Lippmann vio con grandes limitaciones a la opinión pública. Para él, los individuos sólo tienen un limitado acceso a la información; su comprensión de esa información está sometida a estereotipos; sus evidencias son básica-

of our codes largely determines what group of facts we shall see, and in what light we shall see them”. Lippmann, Walter, *Public Opinion*, cit., p. 125.

⁴⁴² Lippmann, Walter, *The Phantom Public*, cit., pp. 20, 36 y 37.

⁴⁴³ Lippmann, Walter, *Public Opinion*, cit., p. 397.

mente impresiones e ideas donde simples secuencias de tiempo son vistas como equivalentes de una determinante relación de profundas causas y efectos.⁴⁴⁴ Por tanto, la acción ejecutiva no es para el público. Éste sólo actúa alineándose como un partidario de alguien en una posición para actuar ejecutivamente.⁴⁴⁵

En este contexto, la principal función de la discusión no es la de proveer al público con la verdad respecto de una controversia, sino más bien identificar a los partidarios y defensores a efecto de permitir a los miembros del público tomar una posición. De hecho, el público no expresa una opinión, sino que se pronuncia a favor o en contra de una propuesta. Consecuentemente, el pueblo no puede gobernar, ni tampoco un gobierno democrático puede ser una expresión de la voluntad del pueblo. En la opinión de este autor, la gente no tiene el tiempo ni el interés ni el conocimiento suficiente para entender los problemas sobre los que se requiere tomar decisiones. Debido a su ignorancia o limitados conocimientos, las mayorías no ven la diferencia entre la verdad y la mentira, por lo cual se ven forzadas a tomar decisiones con base en la información que lleguen a obtener o recibir. La previsión, el análisis y la solución de un problema no son cuestiones que pueda atender debidamente el público. Su juicio descansa en una reducida información de los hechos.⁴⁴⁶

Lippmann estimó que para fortalecer a la opinión pública era necesaria la creación de agencias independientes y expertas en investigación, conectadas en un complejo de buró de inteligencia —*intelligence bureau*— tan absolutamente separados como sea posible del Poder Ejecutivo y sus miembros.⁴⁴⁷ Él consideró que los ciudadanos pueden incrementar su control sobre los actos de los servidores públicos si se logra que sus actos sean monitoreados, y los resultados de su trabajo sean medidos. En este orden de ideas, la prensa podría tener una relevancia importante como un proveedor de información.⁴⁴⁸

En la opinión de este autor, la prensa debe hacer un esfuerzo para revelar la verdad, además de difundir noticias. Sin embargo, él añade que las dos actividades no están necesariamente en consonancia, sino que pueden estar en contraposición. De acuerdo con Lippmann, la prensa no es capaz de de-

444 Lippmann, Walter, *Public Opinion*, cit., p. 154.

445 Lippmann, Walter, *The Phantom Public*, cit., p. 144.

446 *Idem*.

447 Lippmann, *Public Opinion*, cit., pp. 384–389.

448 *Ibidem*, p. 320.

velar los hechos ocultos y generar una visión de la realidad que permita a la gente actuar. Asimismo, sostuvo que el problema de la formación de opiniones no debe ser tratado como uno correspondiente a libertades civiles. Debe ser una cuestión de cómo hacer al mundo invisible, posible de ser visto por la ciudadanía de un Estado moderno —“how to make the invisible World visible to the citizens of a modern state”—.⁴⁴⁹ Para Lippmann, las preguntas fundamentales son: ¿Dónde y cómo pueden los ciudadanos o los medios de comunicación obtener la información que ellos necesitan? ¿Quién debe brindarla? y, en su caso, ¿Quién debe pagar por ella? Las libertades ciudadanas no son suficientes para formar opinión pública, porque tal supuesto llevaría a una premisa inválida, que es el que la verdad es espontánea o que los medios para asegurar la verdad existen cuando no hay alguna interferencia externa.⁴⁵⁰ Según el autor, la clave para la formación de una adecuada opinión pública es la creación de una inteligencia organizada —*organized intelligence*— o de una debida maquinaria de seguimiento. Ni la prensa ni cualquier otra institución pública o privada a la que la ciudadanía estuviese dispuesta a confiar en ella o someterse a su administración podría llevar a cabo la creación y operación de tal maquinaria de conocimiento —*machinery of knowledge*—.⁴⁵¹ Sólo un cuerpo de inteligencia integrado por especialistas y expertos independientes podría asegurar el flujo continuo de información confiable.

En su comprensión de la democracia, Lippmann vio que los medios de comunicación no operan como mediadores del diálogo, sino que fundamentalmente ellos cambian la calidad de la comunicación. En este ámbito, la función de las noticias es la correspondiente a destacar un evento; la función de la verdad es develar hechos ocultos, vincularlos a ambos y formar una visión de la realidad conforme a la cual puedan actuar los miembros de la sociedad.⁴⁵²

Los enfoques sostenidos por Dewey y Lippmann anteriormente expuestos han sumado respectivamente a diversos y numerosos adeptos, los cuales han formulado aportaciones y argumentos para fortalecerlos o ampliarlos. La controversia presentada por esos dos autores a inicios del siglo pasado sigue en diversas formas aún viva hoy en día.

449 Lippmann, Walter, *Public Opinion*, cit., pp. 318 y 320.

450 *Ibidem*, p. 319.

451 *Ibidem*, p. 365.

452 *Ibidem*, p. 358.