

Seminario de Lanzamiento del proyecto Plataforma Democrática  
Sao Paulo, 30 de junio de 2008

## LA OPINION PUBLICA Y LAS DEMOCRACIAS DE NUESTRO TIEMPO<sup>1</sup>

Borrador de trabajo, presentación de Manuel Mora y Araujo

“Como seres humanos civilizados somos herederos no de la capacidad de investigarnos o de acumular información, sino de la conversación, que comenzó en los bosques primitivos y se extendió y se tornó más articulada a través de los siglos. (...) La capacidad de participar en la conversación, más que la capacidad de razonar coherentemente o de hacer descubrimientos acerca del mundo, o de inventar un mundo mejor, distingue al ser humano del animal y al hombre civilizado del bárbaro. Aun más, es probable que la capacidad de involucrarnos en una conversación (donde el hablar no lleva a ninguna conclusión) nos haya dado nuestra apariencia actual: somos hombres que descendemos de una raza de simios que se sentaban a hablar y hablar hasta que se les pasaban las colas”.

Michael Oaekshott<sup>2</sup>

### **El problema con la democracia moderna**

La gente siente que el ejercicio del gobierno se le escapa de las manos. Es verdad que nunca estuvo en las manos de la gente común, pero la democracia ampliada venía acompañada de expectativas de que así sería. En América Latina lo vimos claramente a partir de la restauración democrática en los años 80. La participación política se ha extendido en forma casi ilimitada, al menos en la dimensión del voto; amplias *constituencies* que eran políticamente marginales hoy protagonizan procesos electorales y eventualmente forman mayorías o contribuyen a formarlas; los votantes pueden definir resultados electorales en el margen, en elecciones muchas veces altamente competitivas. Y, a la vez, en todas partes, en mayor o menor medida, prevalece la percepción de que la gestión de los gobiernos y de las legislaturas escapa al control de quienes los eligen.

Las instituciones, las prácticas políticas, los hechos corrientes de la vida pública, llevan a que si bien los ciudadanos votan, y eventualmente participan, sienten que las decisiones

---

<sup>1</sup> Parte del contenido de este documento está basado en el libro del autor *El poder de la conversación. Hacia una teoría de la opinión pública* (Buenos Aires: La Crujía, 2006).

<sup>2</sup> Citado por Russell Baker: “Talking it up”, *New York Review of Books*, 11 de mayo de 2006, comentario sobre el libro *Conversation: a history of a declining art* por Stephen Miller, de donde proviene la cita).

políticas están crecientemente fuera de su control. Eso contrasta con la abundancia de información, una opinión pública densamente intercomunicada, y sociedades civiles crecientemente pobladas de organizaciones voluntarias.

El resultado es escepticismo sobre la democracia. Y desconfianza en el sistema político, especialmente en los partidos.

Este fenómeno de “ciudadanía retraída” va de la mano con el del activismo ruidoso, que es una respuesta a la percepción de la ineffectividad de los mecanismos institucionales - activismo que no es sólo propio de grupos con ideas de izquierda o de derecha, también es propio de la clase media que se moviliza por issues más específicos-. (Ej. en Argentina: el corralito en 2001, que contribuyó a la caída del gobierno de De la Rúa, la delincuencia en 2004, Gualeguaychú desde hace dos años, el campo actualmente, y otras instancias locales en diversas provincias).

No idealizo la situación anterior a esta democracia ampliada de nuestro tiempo. En los tiempos de la democracia restringida por cierto el ejercicio del gobierno estaba muy lejos de la mayoría de la gente común. Pero, como la ciudadanía estaba limitada a pocos, a veces podía adoptar formas más deliberativas; para la mayoría de la población, la política era algo ajeno..

En resumen, la democracia nunca fue ‘muy democrática’. En ese aspecto, no creo que en nuestros días estemos peor que décadas atrás. Pero esta democracia enfrenta nuevos desafíos.

### **Paradigmas sobre la ‘democratización de la democracia’**

Hoy circulan diversos paradigmas alternativos que informan las ideas sobre la democracia en las sociedades actuales.

- I. La *democracia representativa* como la conocemos. La idea es que el pueblo no delibera y sólo gobierna a través de sus representantes. Este paradigma decimonónico, que orientó la vida política en las democracias durante casi todo el siglo XX, parece desactualizado. Lo que está en juego -por no decir en crisis- es precisamente la institución de la representación democrática entendida como un mandato al momento de votar.
- II. La *poliarquía* (Dahl), o su pariente más a la moda, la *democracia deliberativa*. Es un modelo que requiere instituciones aceptadas para asegurar la participación ciudadana en instancias más complejas que el macro acto de votar y para contribuir a la formación de consensos viables. El ideal es la existencia de instancias deliberativas ampliamente participativas y respetuosas; la realidad parece defraudar esa expectativa: en muchos lugares, esas instituciones no son demasiado abiertas y si algo suele escasear es el respeto recíproco (en la Argentina, la asambleas y las audiencias públicas suelen ser expresiones minoritarias, donde activistas con distintos puntos de vista disputan espacios y no pocas veces terminan en violencia).

Hay otra dificultad: la expectativa de una ciudadanía responsable e informada, que es condición de este paradigma, implica supuestos sociológicos poco realistas. (Ver el fastidio de autores como Adorno o Habermas ante el ‘consumismo’ de la gente proyectado a la esfera pública; o el pesimismo de Popper ante la estupidez de la mayoría de los individuos, que él ve como la esencia de la opinión pública).

- III. El *free market* como sostén del sistema político. En esta visión se atribuye una mayor capacidad de decisión al mercado y se aspira a mayores límites al ejercicio del poder político. Supuesto: el mercado es más democrático que la democracia política, que está expuesta a vaivenes de la opinión pública ante situaciones que a la mayoría de las personas no les imponen costos (a diferencia del mercado, donde para satisfacer cualquier preferencia hay que asumir un costo), y a la acción de los lobbies. El fundamento teórico está bien expuesto en la corriente de pensamiento del *public choice*: la naturaleza humana genera una lógica del comportamiento individual que lleva a los individuos con responsabilidades públicas a anteponer sus intereses particulares a los intereses públicos; en la medida en que ello es así, la solución es dejar que el mercado equilibre intereses privados e intereses colectivos. Otro supuesto axiológico es que hay derechos individuales más valiosos que cualquier meta colectiva; la democracia ilimitada involucra un alto riesgo de que esos derechos individuales sean vulnerados con legitimidad mayoritaria de la población, o por abuso de poder de los incumbentes. El riesgo de interferencias oligopólicas en el libre mercado es más fácilmente controlable que el riesgo de una democracia ilimitada. Una dificultad: la opinión pública no confía demasiado en el *free market*: mucha gente piensa más bien que la oferta está muy concentrada y es dominante (lo que a veces es cierto y a veces no, pero siempre se lo piensa), y que satisfacer demandas depende de tener dinero y no todos lo tienen.

- IV. La *democracia de masas*, de tipo ‘populista’. (Interesante justificación teórica de este modelo: Ernesto Laclau). Aquí el ‘pueblo’ es definido como un actor colectivo y cuyos intereses objetivos sólo pueden ser realizados a través del gobierno de una elite política consustanciada con un proyecto estratégico de “toma del poder”. La democracia electoral y la supremacía de la ley es no más que un instrumento eventualmente útil que puede ser descartado cuando deja de serlo. Dificultad: cuando el gobierno *populista* así definido cuenta con mayoría electoral, puede sostenerse; cuando la pierde, sólo lo puede sostener un ejercicio autoritario o totalitario del poder.

Estos paradigmas compiten, en distintos lugares del mundo, con distinto grado de aceptación. En América Latina se asistió en las décadas del 80 y el 90 a un resurgir del paradigma del *free market*, el cual en muchos países acabó dando lugar a un resurgir del paradigma *populista*. Ambos compiten con el paradigma más clásico de la *democracia representativa*, el cual se sostiene en buena medida por la inercia de las instituciones establecidas que lo consagran como el marco institucional vigente. El paradigma de la *poliarquía deliberativa* está siempre presente como ideal en elites intelectuales y académicas.

Mi paradigma es la *democracia de la opinión pública*, que es una *democracia mediática*.

## **La opinión pública**

Aunque hay una fuerte ola de creencia en que la opinión pública tiene poco peso propio, que es más bien reactiva, yo pienso que cuenta y pesa por sí misma.

Concedo que lo que Merelman llama “cultura política mundana” es muy fuerte e involucra un tipo de participación poco efectivo para satisfacer demandas sobre las decisiones de gobierno, pero es funcional en muchos aspectos a la estabilidad sistémica. Pienso que ese tipo de participación forma efectivamente opinión pública y que esta pesa por sí misma. Pienso también que la prensa depende más de ella que a la inversa (o, al menos, que eso a veces sucede. Oigo decir que en Brasil no es así, carezco de opinión formada al respecto. Tengo mis dudas).

Hace décadas prevalecía una visión *pesimista* de la opinión pública (Lippman, Schumpeter). Ahora prevalece la visión *heterónoma* (Habermas), que también es pesimista. Desde esas perspectivas, o la opinión pública no tiene remedio o está dominada por fuerzas que no puede controlar. No hay solución. Frente a esas visiones, sospecho que los optimistas estamos en minoría.

Los hechos: la opinión pública se forma, esencialmente, a través de las interacciones entre las personas, en la conversación cotidiana. En cada circunstancia histórica, los vectores que en mayor medida influyen sobre cada individuo varían mucho, pero la interacción cotidiana entre los individuos los neutraliza en buena medida.

En nuestro tiempo esos vectores son, ante todo, los medios de prensa: informan, ocupan el espacio social comunicacional y parecen dominarlo, establecen la agenda. Sin embargo, a menudo se soslaya un dato muy básico: la pluralidad de medios es muy grande en casi todas partes y crece con el tiempo. Eso genera suficiente competencia como para que definir a la prensa como un *actor único* resulte arbitrario. Además, los medios no son los fabricantes primarios de toda la información que transmiten. Por lo pronto, algunos medios son más influyentes que otros (hay medios globales, medios regionales, medios nacionales y medios locales). Parte de lo que los medios transmiten proviene de oficinas de prensa y consultoras de comunicación que trabajan bajo directivas de sus clientes -gobiernos, políticos, corporaciones, ong-. Dentro de cada país, algunos medios de prensa nacionales influyen por sobre los medios locales, pero en muchos casos ocurre lo contrario.

En toda comunidad hay líderes locales, que son o bien emisores primarios de mensajes o bien bloqueadores o controladores de otros mensajes. Su influencia no es, por así decirlo, neta; se produce en interacción con líderes de nivel supra local y con los medios de prensa; y en muchos casos, en interacción con sus propios liderados. (Una instancia donde esto se percibe con claridad es la de los obispos en relación con sus feligreses en cada parroquia; su discurso público es uno y su tolerancia privada es otra). También los líderes están expuestos a una agenda que ellos solo en pequeña medida pueden establecer.

Además, en la vida cotidiana ocurren cosas, frecuentemente no previstas ni planificadas por nadie. Esos hechos impactan en forma directa en las opiniones de los individuos que los registran. En el mundo mediático en el que vivimos, casi todos los hechos relevantes son conocidos a través de la prensa; antes de que esta existiese, eran más relevantes los hechos del entorno primario de cada habitante del mundo. Aun así, cada individuo percibe y registra lo que ocurre a su alrededor; de lo que ocurre en el mundo, depende de lo que los medios le informan, pero aquí vuelvo al hecho de que hay muchos medios y muchos grados de libertad para que cada individuo se exponga a los medios a los que elige exponerse. (Si la mayoría elige unos pocos grandes medios que desinforman más de lo que informan, me remito a un debate con los seguidores de la idea de la estupidez humana o la heteronomía de las elecciones individuales).

Por último -o, más bien, primero- cada ser humano es portador, dentro de su matriz mental cognitiva e informativa, de informaciones previas, valores, códigos, contenidos y vinculaciones entre estos, racionales o emocionales. En cada uno de ellos -esto es, de nosotros- esos contenidos previos a la información que recibimos en cada momento de la vida interactúa con la nueva información que nos llega. Cada uno la procesa en su propia matriz cognitiva. Cada individuo habla con otros individuos, a cada hora del día, de todo eso. En esta instancia conversacional, en el que todos los mensajes en circulación, interactuando con toda la información ya grabada en la mente de cada individuo, se transforman continuamente de boca en boca, en esa instancia se forma la opinión pública.

(Visión alternativa: la idea foucaultiana de la inculcación de códigos de significado que establecen un control de cada mente independientemente de la información puntual que registre y procese en cada momento).

### **Modelos de comunicación y sistema político**

Todos los modelos del espacio público incluyen en algún lugar a la opinión pública. La excepción es el modelo *reduccionista de intereses*: si los intereses de grupos sociales se determinan fuera de la mente y de las interacciones entre los actores individuales, entonces la opinión pública es irrelevante.

Las diferencias entre los modelos se encuentran en el grado de autonomía que cada modelo concede a la opinión pública frente a los otros factores de poder.

En general, se reconocen tres actores:

- el poder -político o económico-
- los medios de prensa
- la opinión pública

Tres líneas de pensamiento teórico:

- a) el poder controla a la prensa; la prensa a su vez influye en la opinión pública. El poder es, en definitiva, quien influye sobre la opinión pública
- b) la prensa maneja al poder y además influye en la opinión pública. La prensa es el actor más influyente
- c) la prensa depende (en algún grado) de la opinión pública; esta se forma autónomamente.

Mi punto de vista: el poder se distribuye entre los tres actores, en distintos grados en cada circunstancia. Como tendencia, la opinión pública va ganando cuotas de poder sobre la prensa, y la prensa las va ganando sobre otros factores de poder.

Esa es la *democracia de la opinión pública* y la *democracia mediática*. En ella vivimos.

### **¿Sociedades fragmentadas?**

Se afirma con frecuencia que vivimos en sociedades crecientemente fragmentadas. Pienso que esa percepción se origina en estos hechos: el espacio público está ocupado por un número cada vez mayor de actores; la estructura de clases está diluida; el poder está muy distribuido entre esos diversos actores; gran parte de la población está integrada al sistema de información y comunicación en el espacio público (aun lo están muchos de quienes están excluidos o son marginales al mercado laboral y al sistema económico); la opinión pública no es homogénea, y además es cambiante. La sociedad de la información genera una estructura social distinta de la sociedad industrial y la estructura de clases que generaba (esto lo vio Touraine antes que muchos otros).

Si en el pasado las cosas fueron percibidas de otra manera, es posiblemente porque eran distintas. Las sociedades eran algo más homogéneas. Y, más importante, la exclusión era inmensamente mayor. En sociedades donde sólo contaban las élites, por mucha diversidad que pudiese existir esta no podía ser tan grande. En los tiempos de las monarquías post medievales, por ejemplo, gran parte de lo que ocurría se decidía en las cortes o, eventualmente, en el campo de batalla; ocasionalmente, algunos sectores de las bases sociales podían buscar algún protagonismo -casi siempre a través de protestas o rebeliones-. En la sociedad burguesa, las decisiones se adoptan en los gobiernos y las legislaturas, en interacción con los grupos de presión y los lobbies particulares.

La cantidad de información que circula hoy, y que está a disposición de cualquiera que dispone de un televisor, un teléfono móvil o puede leer un diario, es inmensamente mayor que la que jamás llegó a la mayoría de los seres humanos hasta no mucho tiempo. Leonardo da Vinci se jactaba de haber leído todos los libros disponibles en su tiempo, y estos no eran más de 2.000. Hoy debemos estar cerca de ese número cuando hablamos de la producción diaria de libros en todo el planeta.

Este denso volumen de información que inunda el espacio público, unido al hecho de que los derechos políticos están ampliamente extendidos y el acceso a posiciones dirigentes está

relativamente abierto en casi todas partes, ha transformado la vida social y los sistemas democráticos. Las sociedades son inmensamente más abiertas que en el pasado -aun cuando la voluntad de los estados o de grupos con mucho poder intentó resistirlo, y mucho más si ese no es el caso-.

Naturalmente, la cohesión social conocida en las sociedades pre modernas se debilita (aun en las sociedades del siglo XIX, donde el debilitamiento de la cohesión social preocupaba tanto, esta era mucho mayor de lo que es hoy). No me parece obvio, sin embargo, que desaparece; es posible que se esté transformando y que todavía no podamos percibir con claridad los nuevos mecanismos a través de los cuales se forma. Hace quince años Putnam se preocupaba porque las personas jugaban solas al bowling y no con otras personas. Hace menos de diez años, Sortari compartía con muchos otros analistas la preocupación por el número de horas que cada individuo dedica a sentarse en su casa frente al televisor. Parece un mundo de personas solas. Yo veo otra cara de todo esto: todos siguen hablando con otros, en su casa, en su trabajo, en la calle y en los ambientes sociales. Y, además, chatean y se conectan con los ciudadanos del mundo a los que no conocen y jamás conocerán. Por internet se organizan movilizaciones sociales, protestas, se inoculan informaciones y valores, del mismo modo que eso ocurría hace pocos años por la prensa y boca a boca; en algunos lugares por internet se manejan las campañas electorales y hasta algunos golpes de estado). Pero hoy, el boca a boca sigue existiendo. La cohesión social tal vez pase del plano interpersonal con contacto físico al plano global con contacto virtual.

En este escenario en el que el poder se constituye como un mosaico complejo más que como un simple puzzle entre pocas piezas, mi *feeling* es que la opinión pública se pone en valor como un actor decisivo en el sostenimiento de la estabilidad de las sociedades y de los sistemas políticos. La lucha política y la lucha por el poder es, en buena medida -y cada vez más- una lucha por influir sobre la opinión pública.

En el siglo XIX, y también en la primera mitad del siglo XX, en el balance, había pesimismo con respecto a la opinión pública. El pesimismo se fundamentaba básicamente en dos aspectos: (1) la pérdida de cohesión social, o al menos la pérdida de los controles de la cohesión social que estaban en manos de las elites, (2) el creciente papel de la opinión pública en las democracias incipientes, papel en buena medida incierto y volátil. Hoy también hay pesimismo. Pero siento que podemos mirar estos dos aspectos con más confianza. Es claro que para ello debemos aceptar la pérdida de poder que imaginamos está en nuestras manos o en manos de los grupos sociales a los que pertenecemos, y consecuentemente el desafío de buscar el ejercicio del poder por caminos más interactivos, más estratégicos, con una dosis de tolerancia a la incertidumbre y a los resultados no deseados mayor de lo que normalmente se ha tenido en este mundo.

Debo a Jon Elster (*Political psychology*, 1993) haber fijado mi atención en este párrafo notable de Tocqueville en *La democracia en América*: “A veces, aunque ningún cambio resulte visible desde afuera, ocurre que el tiempo, las circunstancias y el trabajo solitario del pensamiento de cada hombre poco a poco terminan desgastando alguna creencia (...). Sin embargo, sigue prevaleciendo. Como sus oponentes se mantienen silenciosos y sólo raramente intercambian sus pensamientos, ellos mismos no están muy seguros de que una revolución ha tenido lugar (...) La mayoría ya no cree más en aquello en lo que creía,

pero parece que aún creyese, y ese fantasma vacío de la opinión pública es suficiente para enfriar a los innovadores y mantenerlos en respetuoso silencio”.

Esto que Tocqueville registró hace casi dos siglos ocurre cada vez en mayor medida y de forma más acelerada.