

OPINIÓN PÚBLICA Y NORMALIDAD DEMOCRÁTICA *

Lic. Julio Ángel CARDONA MARTÍNEZ **

INTRODUCCIÓN

El origen del concepto opinión pública sigue siendo motivo de controversia, y más ahora que sabemos que su historia se remonta más allá de lo que se creía. En una carta que Cicerón envió a su amigo Atico en el año 50 a.C., se disculpa por un error cometido señalando que se había dejado llevar por la opinión pública (*publicam opinionem*); en textos chinos del siglo IV d.C., se han encontrado juntos los ideogramas que representan los conceptos “opinión” y “público”; y el primero que usó en forma inequívoca el concepto opinión pública (*l'opinion publique*) como sustantivo colectivo, fue Michel de Montaigne en 1588, en la primera edición de sus *Ensayos* (t. I, cap. XXIII), quien al tratar como podían cambiarse las costumbres y las ideas morales, decía que Platón aconsejó para “acabar con los amores desnaturalizados de su época” que los poetas y todos los demás escritores contasen historias malas de ellos para que los condenase la opinión pública.

En su *Ensayo sobre el entendimiento humano* publicado en 1671, John Locke trata el significado de opinión como la idea que de uno tienen los demás, y expone que hay que distinguir tres tipos de leyes: la ley divina; la ley civil; y la ley de la opinión y de la reputación. Locke habla de deberes y pecados respecto a la ley divina, de lo legal e ilegal en la ley civil, y de vicio y virtud en cuanto a la ley de la opinión y la reputación. Para comprender esta tercera ley dice que “cuando los hombres se unen en sociedades políticas, aunque entreguen a lo público la disposición sobre toda su fuerza, de modo que no puedan emplearla contra ningún conciudadano más allá de lo que permita la ley de su país, conservan sin embargo el poder de pensar bien

* Conferencia impartida el 27 de noviembre de 1997 en la Facultad de Derecho de la UNAM, dentro del ciclo “Democracia y Opinión Pública”, organizado por el Seminario de Teoría General del Estado.

** Profesor de Teoría Política en la Facultad de Derecho de la UNAM.

o mal, de aprobar o censurar las acciones de los que viven y tienen trato con ellos". En su tiempo, por esta obra a Locke se le acusó de relativizar el bien y el mal, se dijo que había transformado lo que procedía de la ley divina en tema de consenso entre los individuos e incluso que parecía ignorar lo que es la ley, por su autoridad y coacción, algo de lo que carecen los individuos como particulares. Todavía daba para más lo escrito por Locke, al decir que "...los hombres tienen razón siendo paganos en Japón, mahometanos en Turquía, papistas en España. . . Dicho de otro modo: lo que llamamos nuestra opinión no nos pertenece, sino que es un simple reflejo de las opiniones de los demás". Al parecer, Locke acabó siendo presa de su propia razón, ya que perseguido por las opiniones de sus enemigos, en la tercera edición de su libro sustituyó las frases más altisonantes para la época (Habermas, 1990, p. 126 y Noelle-Neumann, 1993, p. 97).

David Hume recoge algunas ideas de Locke en su *Tratado de la naturaleza humana*, publicado en 1739, al considerar cómo la gente tiende a prestar atención a las opiniones y a amoldarse al medio, por lo que la opinión es esencial para los asuntos del Estado, como poder concentrado de opiniones semejantes mantenidas por particulares que produce un consenso que constituye la base real de cualquier gobierno, él escribió que "nada resulta tan sorprendente a los que observan los asuntos humanos con mirada filosófica que la facilidad con que unos pocos gobiernan a muchos. Y la docilidad implícita con que los hombres someten sus propios sentimientos y pasiones a los de sus gobernantes. Si indagamos cómo se produce este milagro, descubriremos que los gobernantes no tienen nada que les sostenga excepto la opinión. El gobierno, pues, se funda sólo en la opinión. Y esta máxima se aplica tanto a los gobiernos más despóticos y militares como a los más libres y populares". Este principio de David Hume de que "El gobierno se funda en la opinión", llegó a influir doctrinas tan diferentes una de otra como la democracia estadounidense y el absolutismo que defendió la escuela fisiocrática. En *El Federalista*, James Madison investigó las implicaciones del principio y se constituyeron en fundamentos del gobierno de los Estados Unidos; y Mercier de la Rivière en 1767 para defender el absolutismo dijo que quien manda no es en realidad el rey, sino el pueblo por medio de la opinión pública (Heller, 1934, p. 190).

Quienes se han dedicado a analizar la trayectoria del concepto (Habermas, Noelle-Neumann, Price. . .), coinciden en que fue Rousseau quien popularizó el término *l'opinion publique*, él sostenía que las

formas más estables de la opinión pública, a saber las tradiciones y las costumbres, eran los recursos más importantes que debía proteger una sociedad, ya que en ellos se recogían las cualidades esenciales del pueblo, explicaba Rousseau que el Estado se construye sobre tres clases de leyes: políticas, civiles y penales, “a las cuales hay que agregar una cuarta, la más importante de todas que no se graba ni en mármol ni en bronce, sino en el corazón de los ciudadanos, la que forma la verdadera constitución del Estado. . . hablo de usos, de costumbres, y sobre todo de la opinión. . .” (Rousseau, 1761, p. 72). Por otra parte, fundamenta con la claridad deseable la autodeterminación democrática, al ligar la voluntad general a una opinión pública que coincide con la opinión espontánea.

La justificación de aquel poder supremo del monarca caracterizado por Bodino (1576) como “el poder de imponer las leyes a todos los súbditos sin su consentimiento”, con leyes que si bien se razonaban como norma general y abstracta contenían una racionalidad en la que por ser ley, lo justo converge con lo justificado. Ahora al final del siglo XVIII, en nombre de la opinión pública se empieza a exigir la competencia legislativa para unas normas que sólo a ella deban la racionalidad, como una opinión pública nacida de la fuerza del mejor argumento dentro de los Parlamentos o Asambleas Nacionales, que intenta hacer de lo correcto y de lo justo una y la misma cosa.

Este desplazamiento del monarca por el pueblo y la consecuente inversión de la ecuación racionalidad-legitimidad a legitimidad-razonabilidad, la doctrina de Rousseau lo sustenta al distinguir “la voluntad de todos” como un mero aglomerado de preferencias e intereses, de lo que es “la voluntad general”, la cual sólo es posible mediante la total entrega del individuo a la comunidad en el sentido de que “dándose cada uno a todos, no se da a nadie en particular, y como no hay asociado sobre el cual no se adquiriera el mismo derecho que se cede sobre sí, se gana equivalencia de todo lo que se pierde y más fuerza para conservar lo que se tiene”. Para la obligatoriedad de la ley autoconcedida en este sentido, es necesaria la figura del legislador, que en la concepción de Rousseau actuaría más apegado a un mandato que a una representación.

En un estudio de análisis de contenido a los escritos políticos y de crítica social de Rousseau: *Julia o la nueva Eloisa* (1759), *El contrato social* (1761), *Las confesiones* (1762) y *La carta a D'Alembert* (1758), opinión pública aparecía 16 veces, opinión unida a algún adjetivo o sustantivo diferente de público 100 veces y público o publicidad 106

veces, términos todos que aparecían en el sentido de respeto público. Por todo esto, es adecuado considerar a Juan Jacobo Rousseau como el que popularizó el término “opinión pública” no sin algunas ambivalencias de consideración que no le restan mérito (Noelle-Neumann, 1993, p. 111).

LA PARTICIPACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA VINCULADAS A LA OPINIÓN PÚBLICA

En la democracia de los griegos existieron asambleas con poder de decisión final sobre los resultados y con una genuina participación popular (Finley, 1983; Forrest, 1978). Las sesiones de la asamblea eran públicas para cualquier ciudadano que hubiera decidido acudir a ellas y tenía voto directo; en principio los poderes de la asamblea fueron ilimitados hasta que ella misma los sustituyó parcialmente a los consejos, primero del Aerópago y luego de Los 500, cuyos miembros eran elegidos por sorteo para el periodo de un año y sólo podían serlo dos veces en su vida, seguían con esto el principio de rotación no de representación. La ciudadanía griega ciertamente se adquiría sólo por nacimiento y excluía a las mujeres, los esclavos y los miembros de los estados súbditos. En cuanto a la asistencia a las asambleas, datos arqueológicos permiten suponer una asistencia de 6,000 ciudadanos en el siglo V a.C., ¿pero cómo valorarlo?, cuando el número de hombres elegibles en el 431 a.C. era de 40,000 para descender después a 25,000 más o menos en años posteriores. Lo cierto es que la asamblea no perdió la presencia real de quien es soberano, y conservó la participación del ateniense medio y de la clase alta, con la idea de una Constitución que le confirmaba lo legal como superior a todo hombre y grupo humano, y que en la formulación de las leyes la experiencia y el sentido común debían ser determinantes.

La sociedad griega era censitaria con una división de clases que tuvo significado político; permitía a los ciudadanos manejarse en el ágora como espacio de lo público político, con cierta correspondencia a como se conducían en el *oikos* (con poder, influencia y conocimiento), que era el espacio económico privado en el que cada quien disponía de lo suyo. Era una ciudadanía en un orden de propietarios, con autonomía en lo privado como señores de su casa. Este principio habría de mantenerse con altas y bajas hasta el siglo XIX cuando se inicia la lucha abierta por el sufragio universal que habría de transformar la participación y la representación política en un modelo de Estado liberal democrático.

Aún después de la Revolución Francesa y las nuevas concepciones que generó sobre el ciudadano, el orden político de propietarios contó con el apoyo de destacados pensadores, Kant escribió (1793, p. 34) que sólo tenía derecho a voto como ciudadano quien “sea su propio señor (*sui iuris*) y, por tanto que tenga alguna propiedad que le mantenga; es decir, que en los casos en que haya de ganarse la vida gracias a otros lo haga sólo por venta de lo que es suyo, no por consentir que otros utilicen sus fuerzas; en consecuencia, se exige que no esté al servicio —en el sentido estricto de la palabra— de nadie más que de la comunidad”; por si hubiere alguna duda al respecto, el mismo Kant agrega en nota a este párrafo: “El servidor doméstico, el dependiente de comercio, el jornalero, incluso el peluquero, son meros operarios, no artífices (en el sentido más lato de la palabra), y no son miembros del Estado, por lo que tampoco están cualificados para ser ciudadanos”. En este orden, sólo existe la opinión del propietario y es pública en tanto tiene participación y representación políticas, y la tiene por su autonomía en calidad de propietario. Es Hegel quien pondrá en duda que pueda funcionar como un orden natural ya que amenaza con estallar a causa de sus conflictos internos, y fue también quien consideró a la ciencia fuera del ámbito de la opinión pública (1820, p. 315).

La imagen del ágora griega como reunión de ciudadanos en un lugar público para escuchar y hacer propuestas, denunciar abusos y decidir después de haber escuchado los argumentos en pro o en contra, en su propio tiempo fue combatida y calificada por personajes influyentes como el reino del libertinaje y del desorden; Platón fue uno de quienes se pronunció de tal manera, su posición antidemocrática es conocida (Bobbio, 1984; Popper, 1943). Después de la decadencia de la democracia de los antiguos griegos, este modelo de un gobierno público en público, si bien se recordaba no se practicaba, pero tuvo la fuerza sugestiva de influir en la época previa a la Revolución Francesa.

La Revolución Francesa creó las condiciones para una Asamblea Nacional en un ambiente en el que predominaba la convicción, a fuerza de la opinión que generaron la prensa, los clubes literarios y los pensadores de la época, de que todo ciudadano que no sea representante ha de estar representado; y fue en la misma Francia hasta el año de 1848 para los hombres y 1946 para las mujeres cuando se estableció el sufragio universal. Si bien el sufragio no implica el ejercicio de todos los derechos de participación, conjuntamente con los derechos

de expresión, de reunión, de asociación y de libertad de prensa conforma el núcleo fundamental de las libertades civiles en las democracias modernas. En una perspectiva histórica se puede distinguir la restricción a la participación política por las limitaciones al sufragio, entendiéndolo a éste como el derecho que tiene todo ciudadano de elegir y ser elegido independientemente de sexo, raza, lengua, ingresos, propiedad, profesión, clase social, educación, religión o convicción política, y en una vista al cuadro elaborado por Dieter Nohlen en su libro *Sistemas electorales del mundo* (1978, p. 59), nos muestra que hasta ya bien entrado el siglo XX es cuando se uniforma el sufragio universal; por lo que si toda limitación al sufragio es restricción a la opinión pública, la humanidad ha mantenido muchos espacios institucionales en silencio hasta nuestra época.

Necker, que sirvió al rey Luis XVI de Francia como Ministro de Hacienda, abogaba por la publicidad de las actividades estatales y reconocía que era necesario el apoyo de las élites francesas, estas acciones las proponía en un contexto de creciente dependencia financiera de la monarquía con respecto a sus acreedores y su necesaria buena opinión, y él fue el primero que publicó un Balance del Presupuesto Nacional (Compte Rendu de 1781). En el año de 1803 el Speaker (presidente) del Parlamento inglés reservó por primera vez en forma oficial un puesto en la tribuna a los periodistas, los cuales durante casi un siglo habían entrado ilegalmente ya que el Parlamento disponía del privilegio de mantener en secreto las discusiones parlamentarias; este cambio marcó la diferencia respecto a la situación anterior, la nueva relación del Parlamento con la publicidad acabó convirtiendo las discusiones parlamentarias en un asunto público sujeto al escrutinio y a la opinión del público. Es Guizot, quien desde 1820 había dictado clases en París acerca del origen y la historia del Estado, quien da a la opinión pública su clásica ubicación en relación a los Parlamentos, las Asambleas y el Gobierno en general, al afirmar que es "...lo que hace al sistema representativo: 1) por la discusión, que obliga a los poderes a buscar en común la verdad; 2) por la publicidad, que sitúa a los poderes encargados de esta investigación bajo los ojos de los ciudadanos; y 3) por la libertad de prensa, que incita a los propios ciudadanos a buscar la verdad y a comunicarla al poder" (Habermas, 1990, p. 134 y Schmitt, 1923, p. 43).

Los órganos del Estado como poder público, otorgan la mayor o menor importancia a la opinión pública en la medida en que los actos de quienes detentan ese poder son visibles y cognoscibles, así la

publicidad del poder político representa la batalla entre el poder visible y el poder invisible. Esto aporta una importante distinción entre gobiernos democráticos o autocráticos, ya que ambos no renuncian al espionaje y los servicios secretos o el sigilo; la diferencia la encontramos en que en los Estados autoritarios el secreto es una regla y en los Estados democráticos una excepción regulada por leyes que tienden a limitar los excesos. Las democracias se muestran como poder visible combatiendo a los poderes invisibles, a los rostros ocultos, las mascaradas que simulan o las autorías encubiertas; de cualquier forma, la publicidad del poder político como referente de la opinión ciudadada, es un principio de la democracia, y su opuesto, lo oculto y el control de los ciudadanos por parte de quienes detentan el poder.

LAS ÉLITES Y SU CRÍTICA

La opinión pública vinculada a los procesos políticos como apoyo para la discusión y toma de decisiones, corresponde a una concepción que es vista como una especie de razonamiento que surge y se consolida con la ilustración, y que llevó a no pocos teóricos del siglo XIX a reducir el concepto como “la discusión racional de los temas políticos controvertidos en el seno de la democracia” (Bryce, 1888), hasta nuevamente verse opacado casi simultáneamente este optimismo por teóricos de otros campos relativamente nuevos como la psicología de masas (Oswald Spengler, Gustave Le Bon, Gabriel Tarde, José Ortega y Gasset) y una ola contraria a la democracia de masas (Gaetano Mosca, Pareto, etcétera, y entre nosotros Emilio Rabasa), quienes expusieron sus temores y preocupaciones básicamente referidos a lo siguiente:

1) La falta de conocimiento sobre los asuntos públicos en que deben basarse las opiniones sólidas; esto lo consideraron sencillamente inalcanzable para el ciudadano ordinario (Lippmann citado por Price, 1991).

2) La falta de recursos no como incompetencia del público, sino más bien por la falta de métodos suficientes para la comunicación pública: “los medios físicos y externos para recoger información han sobrepasado con mucho la requerida fase intelectual de investigación y organización de los resultados” (Dewey, *cit. idem.*).

3) La tiranía de la mayoría, como peligro de que los puntos de vista de minorías importantes, aún siendo válidas, no puedan hacerse valer frente a amplias mayorías (Tocqueville, 1835).

4) La persuasión, que se centra en la susceptibilidad del público a llamamientos altamente emocionales y no racionales (Kornhauser, 1959 y Edelman, 1964, citados por Price).

5) El dominio de las élites y la creciente pasividad por parte del público, lo cual conduce de varias formas al dominio por parte del gobierno y las élites (Ginsberg, 1989 y Habermas, 1990).

Aquí la clave está en saber si los procesos de formación de la opinión pública son de hecho democráticos en el sentido de las nociones de la ilustración, y si la opinión pública realmente influye en la elección política, las ideas y las acciones de los políticos.

En la tercera década del siglo XX se inician los estudios de opinión pública por los científicos sociales con la aplicación de métodos empíricos que ya no ven como fenómeno unitario a la opinión pública (Price, 1992 y Noelle-Neumann, 1993). Estos estudios empiezan por diferenciar el fenómeno y definir a la masa como una colectividad que se basa únicamente en la atención común hacia algún asunto y formada por respuestas idiosincráticas (de temperamento), con una posición lejana de cualquier debate o discusión; y al público, que se distingue como una resolución colectiva sobre algún problema por medio de argumentos y réplicas. El público a su vez también es dividido en el público susceptible de votar que representa en términos generales un 60% a 70% de los Estados nacionales; a su vez de este electorado vota del 50% a 60%; y del público que vota, asumen papel activo como ciudadanos con diversos grados de interés y actividad, o sea con participación política, un 10% a 15%. Un orden de propietarios, la opinión como idea que tienen los demás de uno, la masa indiferenciada, los distintos públicos y la participación política, y la discusión racional como base de la opinión pública, son los conceptos que forman entre otros el segmento teórico de donde parten los nuevos enfoques que marcan el cambio; consistente dicho cambio, en el alejamiento del concepto como fenómeno colectivo o expresión unitaria, con un desplazamiento hacia la identificación de múltiples opiniones dentro de una población determinada, como expresiones plurales y abiertas.

UN PARÉNTESIS TEÓRICO NECESARIO

Antes de entrar a la exposición de la escuela estadounidense sobre la opinión pública, que fue la pionera en la aplicación de los métodos empíricos a este campo, es conveniente detenerse en la teoría crítica de Jürgen Habermas y la corriente teórica de Elizabeth Noelle-Neu-

mann con el propósito de tener un panorama más amplio de la opinión pública.

En un libro editado en 1962 al que hizo una reseña a la época actual el propio autor en la segunda edición de 1990, titulado *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Habermas analiza dialécticamente la evolución de lo público a lo largo de la historia en contraste con lo privado, y caracteriza en su análisis a la opinión pública paralelamente al ascenso político de la burguesía y de sus instituciones, a las cuales identifica como el Parlamento, la prensa, los clubes y cafés literarios y políticos que surgen en el periodo de la Ilustración; trata además la historia del concepto con una exposición crítica de los fenómenos comunicativos que surgen en la sociedad contemporánea. Este libro de inmediato acreditó su influencia, aunque algunos historiadores han puesto en duda las interpretaciones del autor y otros teóricos debaten sobre la exactitud de la caracterización del concepto; los juristas también han tratado de incompleta la exposición de los conceptos jurídicos involucrados (Price, 1992 y Bobbio, 1984).

En razón de que puede resultar útil comprender el pensamiento crítico de los años sesenta sobre el tema, se abordan los aspectos relativos a las conclusiones conceptuales y las instituciones jurídico-políticas tratadas por Habermas. Observa dos funciones de la opinión pública, una crítica y otra manipulativa claramente distinguibles y cada una con expectativas distintas para el público: la función crítica corresponde a la opinión pública y la función manipulativa corresponde a una opinión no pública, otros autores han identificado esta última como opinión publicada (Zippelius, 1988, p. 244). Establece también dos definiciones para la opinión pública: una como instancia pública normativamente lícita del ejercicio del poder político y social; y la otra como una instancia receptiva en relación a la notoriedad pública o publicidad, representativa o manipulativamente divulgada, de personas e instituciones, de bienes de consumo y de programas (Habermas, 1990, p. 261).

En cuanto al análisis de la democracia de masas constituida por el Estado social, dice que éste tiene que atender como ficción institucionalizada a la opinión pública sin poder identificarla directamente en el comportamiento de los ciudadanos con una magnitud real. Apoyándose en Landshut, afirma que la democracia de masas del Estado social sigue contando con la opinión pública como única base de su legitimación, pues "El Estado moderno presupone como principio de su propia

verdad la soberanía popular, y ésta, a su vez, tiene que estar encarnada por la opinión pública. Sin esa atribución (que es), la sustitución de la opinión pública como origen de toda autoridad de las decisiones obligatorias, falta a la democracia moderna la sustancia de su propia verdad". Entonces si el Estado no puede abandonar el mandato o la autoridad, le quedan dos caminos para definir el concepto de opinión pública; uno, como grupo racionante (que es un círculo interno de representantes capaces de comunicar y de asumirse como formadores de opinión) en el ambiente de un público meramente aclamativo; el otro, valiéndose del procedimiento de la discusión parlamentaria, la opinión pública hace llegar al gobierno sus deseos y, a su vez, el gobierno pone a la opinión pública en conocimiento de su política.

Es preciso recordar aquí, que Habermas en el aparato conceptual de su teoría crítica ve en las sociedades modernas enfrentadas las esferas de acción con el mundo de la vida (la esfera de la política y la esfera de la economía); cuando los sujetos actúan dentro de esas esferas considerando únicamente el éxito de sus actos, las acciones sociales se coordinan por medios tales como el dinero o el poder para lograr los fines de esas esferas, en lugar de coordinarse a través de procesos de entendimiento. Estas dos esferas de acción se separan del universo vital comunicativo, del mundo de la vida, a causa de la institucionalización de estos medios de control: la producción económica y la administración política (Honneth, 1987).

La corriente teórica de Elizabeth Noelle-Neumann surge de una inquietud generalizada en el medio de que "todavía no se ha afrontado el problema del modo en que se articulan las opiniones individuales para producir consecuencias sociales y políticas" y reflexiona la autora (*La espiral del silencio*, 1993) sobre las cincuenta diferentes definiciones de la opinión pública que presentó Childs (1965). Al respecto Noelle-Neumann concluye que no hay una definición generalmente aceptada y que todas están relacionadas con estos dos significados: 1) la opinión pública como una racionalidad que contribuye al proceso de formación de la opinión y la toma de decisiones en una democracia; y 2) la opinión pública como control social, en el que su papel consiste en promover la integración social y garantizar que exista un nivel suficiente de consenso en el que puedan basarse las acciones y las decisiones.

Si algo cabe agregar a estas dos formulaciones, es que racionalidad se entiende como la adquisición consciente de conocimiento mediante la razón y la elaboración de juicios lógicos y racionalmente correctos a

partir de ese conocimiento. Por eso en la práctica, la relación entre racionalidad y opinión pública se vuelven una y la misma; supongamos que existe una real función de la prensa, sin deformaciones, entonces existe un alto grado de acuerdo entre la opinión pública y la opinión publicada. Y en cuanto al control social, éste no tiene en cuenta la calidad de los argumentos, en una controversia el factor decisivo es cuál bando tiene la fuerza suficiente para amenazar con el rechazo y el aislamiento, todos quieren estar con el victorioso, el individuo observa las señales del medio sobre la fuerza y la debilidad de cada bando. En esto también están presentes los núcleos duros de las posiciones de vanguardia y de reacción, como aquellos que no le temen al rechazo y al aislamiento (Noelle-Neumann, 1993, p. 225), nuestra naturaleza social nos hace temer la separación y el aislamiento de los demás, existe el deseo de ser respetados y queridos, en una palabra, aceptados; pero tampoco podemos evitar el conflicto, porque promovemos y alabamos conscientemente el pensamiento racional e independiente y el juicio firme que suponemos que cada persona debe alcanzar por sí misma.

LA CORRIENTE EMPÍRICA

Las nociones normativas de Habermas y las teóricas de Noelle-Neumann que acabamos de ver, ofrecen una perspectiva para un ciudadano informado y responsable, el ideal en que se basa la teoría democrática, pero a su vez cada autor nos muestra la otra cara de la opinión pública, aquella que se refiere a la manipulación y al control social, en la que no existe espacio para el desarrollo de una normalidad democrática. Sin embargo, estas nociones han persistido durante los últimos dos siglos y lo más seguro es que continúen, pero para avanzar reconociéndoles el valor prescriptivo y la utilidad descriptiva a una y otra, habrá que hacerlo a partir de las contribuciones que ofrece el estudio empírico de la opinión pública.

En esta corriente, dos avances metodológicos marcaron el cambio sobre el conocimiento de la opinión pública: 1) las técnicas cuantitativas para la medición de actitudes en una sociedad determinada; y 2) la aplicación del muestreo científico, para seleccionar aquellas partes que responderán confiablemente como el todo. Estos elementos propiciaron el alejamiento del concepto concebido como unitario y como fenómeno colectivo que hasta entonces se tenía sobre la opinión pública, hacia un conjunto de opiniones medibles, confiables e identificables en una población determinada. Cambio que permitió a

Gallup, Crossley y Roper producir anticipadamente con alguna exactitud, basándose en relativamente pocas entrevistas, el resultado de las elecciones presidenciales de 1936 en Estados Unidos de América, en contraste con las descomunales “encuestas de voto” llevadas a cabo por varias y destacadas empresas periodísticas que fallaron en el resultado. La diferencia estuvo en cómo conceptualizar las opiniones individuales y en cómo medirlas adecuadamente.

Estudiar opiniones y actitudes en grandes poblaciones, y hacer la lectura de la opinión pública en asuntos sociales y políticos con bastante confiabilidad, pasó a configurar la investigación de la ciencia social estadounidense de los años treinta y al efecto se establecieron grandes centros de investigación de opinión en las universidades, las empresas privadas y dependencias gubernamentales. La revista *Public Opinion Quarterly* inició su publicación en 1937 y la *American Association for Public Opinion Research* se fundó en 1947, ambas fueron clave para el intercambio de estudios e investigaciones sobre opinión y actitud. Los conceptos también se clasificaron, distinguiéndose a la actitud como una orientación intuitiva inmediata y a la opinión como una elección mediata entre alternativas específicas en un entorno social (Price, 1992).

Los indicadores de la opinión pública, a partir de la corriente empírica, se obtienen por: 1) Encuestas, como datos de sondeo con una descripción resumida de la gente a favor de un determinado candidato o propuesta; también existen sondeos sobre temas en que las personas tienen opinión, o sea cuáles son las prioridades por asuntos.

2) Análisis de contenido, que consiste en analizar el contenido de los medios de comunicación para investigar las opiniones y los procesos de formación de la opinión pública en asuntos específicos. Aquí las opiniones ofrecidas por los medios de comunicación no han de confundirse con las de sus lectores o audiencias, aunque tienen un significativo papel en la formación de los puntos de vista.

3) Entrevistas a profundidad y de grupos enfocados, se trata de técnicas que sacrifican la representatividad, que es la fuerza de las técnicas de muestreo, pero ayudan al investigador a comprender los procesos mentales utilizados para llegar a las opiniones y cuáles son las posiciones de los grupos de interés.

DEMOCRACIA HOY

El actual discurso liberal expone ante el electorado una democracia con pluralidad de partidos y elecciones libres, periódicas, equitativas

y competitivas; asambleas representativas en congresos o parlamentos; el respeto a los derechos humanos y a la ecología, pero para atender las necesidades sociales enfrenta la ineficacia del Estado, esto es de un cierto tipo de Estado, el Estado burocrático; si este discurso liberal mantiene el compromiso social, tiene que encontrar alternativas para promover una solidaridad que no pase por los altos costos de la burocracia, así mismo controles eficaces y una ética política que asuma estas responsabilidades. En contraste, está un discurso neoconservador con la misma orientación que también incorpora la misma democracia, con asambleas representativas, y el respeto a los derechos humanos y ecológicos, diferenciado sólo en cuanto asume que el Estado debe ser mínimo aún en el campo social, y únicamente actuar como red de salvación para los desahuciados sociales, y actuar también con una moral pública para frenar cierta permisividad social.

El hipotético cumplimiento puntual de las reglas constitutivas de un gobierno democrático, como por ejemplo a la manera de Bobbio (1996 y 1984) con un “conjunto de reglas de organización que permiten a los ciudadanos tomar las decisiones colectivas vinculantes para todos a través de mecanismos de formación de un libre convencimiento y de manifestación directa o indirecta de este convencimiento”, ciertamente le atribuye al gobierno el fundamento de legitimidad y el orden jurídico para conducirse de esa forma; incluso al ciudadano el implícito derecho de equivocarse al elegir, ya que éste compete a quien se equivoca por sí mismo, muy diferente a que se equivoquen por él.

Situación que nos lleva al problema de los mensajes y las imágenes que se transmiten por los gobernantes, y tiene su importancia en virtud de que son los gobiernos quienes imponen los diagnósticos para justificar sus políticas y quienes comunican los logros de sus políticas; las oposiciones o las minorías regularmente por definición se oponen o parcialmente las admiten. Sobre estos escenarios estaría participando el ciudadano con su voto y su opinión, percibiendo la gobernabilidad como un equilibrio dinámico entre las demandas sociales y las acciones y decisiones gubernamentales. Al igual, sobre el problema de que: 1) la sobrecarga de demandas a la que se responde en forma irresponsable provocan inevitablemente crisis, fiscales principalmente; y 2) el ejercicio del poder político en una sociedad sin excesivo riesgo, debe aceptar la existencia de condiciones que preserven un mínimo de cohesión y unidad, que no sería otra cosa que un ordenamiento jurídico impuesto y respetado por las propias autoridades, un sentimiento de

pertenencia al orden político y la convicción de que todos los ciudadanos están obligados a respetar la ley.

Estas condiciones mínimas son caracterizables en sociedades más o menos igualitarias, sean países ricos, pobres o menos pobres, y en aquellos agobiados por la corrupción, fenómeno que no es únicamente patrimonio de los países subdesarrollados, pero sí en donde tienen mayor impacto y donde gravita como consecuencia en el descontento social. Lo cierto es que como normalidad democrática y opinión pública, necesariamente se hablará de sociedades plurales y abiertas, en las cuales el ciudadano no estará esperando para decidir que alguien decida en su nombre qué hacer, en las que estará viva la discusión pública que presupone la posibilidad de un consenso, de una coincidencia basada en criterios generales y obligatorios.

UNA MIRADA A LAS ENCUESTAS Y LOS MEDIOS EN MÉXICO

Los primeros resultados de encuestas en México se publicaron en la revista *Tiempo* en mayo de 1942 y la primera que intentaba medir las actitudes políticas de 1918 adultos en 27 ciudades mexicanas fue una encuesta realizada en 1955. Sin embargo, es hasta las elecciones federales de 1988 cuando los estudios de opinión se volvieron práctica común y en las de 1994 cuando se dio el mayor número de encuestas que en cualquier otro periodo, con el propósito de que ayudara a dar confiabilidad al proceso electoral mexicano, propósito que se vio empañado por las controversias en que se vieron envueltas las encuestas (Ai Camp 1996).

El 13 de junio de 1988 el diario *Excelsior* publicó los resultados de una encuesta atribuida a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en la que se daba el 61.4% de las intenciones de voto al candidato presidencial Carlos Salinas de Gortari, unos días después el director de la institución educativa desmintió la participación y dijo que esa encuesta contenía errores extremadamente serios. El 19 de junio de 1988 el diario *Uno más Uno* publicó el resultado de una encuesta elaborada por El Colegio de México y posteriormente fue desmentido por el propio director del Colegio. El diario *El Financiero* publicó el 11 de mayo de 1988 una encuesta nacional y en aclaraciones posteriores apareció que sólo se basó en entrevistas realizadas en las estaciones del metro de la ciudad de México (Ai Camp, 1996). La difusión de estas encuestas y otras que hacían poca o nula referencia

a la metodología, tamaños de muestra, patrocinador, etcétera, levantaron fundadas sospechas sobre la integridad de los medios, las que afectaron la impresión general sobre la posibilidad de elaborar encuestas confiables en el medio mexicano. A todo esto habría que agregarle la generalizada sospecha de fraude sobre las elecciones federales de ese año, y el hecho que durante siete días no se proporcionó información.

Las elecciones federales de 1994 que estuvieron precedidas por una rebelión indígena en el Estado de Chiapas, el asesinato del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional y la participación con una real presencia competitiva de dos candidatos de la oposición, acompañadas además de los consabidos temores y suspicacias sobre los posibles resultados oficiales, crearon las condiciones para que se diera el mayor número de encuestas nacionales que en cualquier otro periodo de la historia. Las encuestas realizadas en estas elecciones estuvieron caracterizadas por:

- 1) Una general coincidencia en los resultados.
- 2) Controversias en torno al financiamiento de no pocas encuestas.
- 3) Una marcada preferencia en algunos medios a candidatos de los tres partidos.
- 4) Publicaciones con notorios engaños en datos y resultados que no provinieron de encuesta alguna.
- 5) La difusión de propaganda política altamente engañosa en los medios.

En la obra coordinada por Roderic Ai Camp sobre la opinión pública y la apertura política en México (1996), se documenta ampliamente la caracterización resumida en los incisos anteriores. Lo importante aquí es destacar que la difusión de los estudios de opinión sólo cobran sentido en un ambiente en que la prensa, la radio y televisión sean confiables y tengan acreditado su profesionalismo con un trabajo serio y responsable. En el prototipo de una democracia, el periodista es sumamente respetado al ofrecer información imparcial y balanceada, porque este tipo de información realza el potencial democrático de la sociedad.

En las elecciones federales de 1997, la autoridad se hizo presente en forma polémica al expedir el 26 de febrero de 1997 el Instituto Federal Electoral un acuerdo con el fin de establecer los criterios para hacer encuestas por muestreo en elecciones federales, argumentando que se trataba de cumplir una obligación que le impone el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en regular la realización y la difusión de encuestas sobre preferencias electorales o

tendencias de votación. Los profesionales del estudio de la opinión pública, por medio de un vocero oficioso, contestaron que esos criterios carecían de validez técnica y les negaron autoridad para limitar o marcar el desarrollo y las bases científicas de la demoscopia, denominación con que identifican su actividad. Como se desarrolló posteriormente el trabajo de estos profesionales, nos indica que los criterios del Instituto Federal Electoral quedaron inaplicados en cuanto a lo técnico.

Para una apreciación, que no deja de ser limitada, sobre el grado de equidad con que los principales partidos políticos participan en la difusión de sus candidatos, programas y mensajes en las campañas políticas, es ilustrativo lo que muestran las coberturas de los medios en las dos últimas elecciones federales, conforme a los datos a nivel nacional del propio Instituto Federal Electoral.

Medios	PRI		PAN		PRD	
	1994	1997	1994	1997	1994	1997
Radio y TV	41%	42.3%	19%	22.1%	18%	20.7%
Prensa	38%	n.d.	15%	n.d.	20%	n.d.

Sobre como ven a los medios los propios periodistas, uno de ellos (Rivapalacios, 1989, p. 111), en lo relativo a la prensa comenta lo siguiente:

1) *Cómo titularían algunos diarios un eclipse de sol de acuerdo con su orientación:*

Excelsior: "Eclipse de sol en exclusiva para *Excelsior*".

Nacional: "Eclipse de sol, una obra del gobierno".

El Sol de México: "Gracias a Dios, el eclipse de sol".

El Heraldo de México: "La iniciativa privada apoya el eclipse de sol".

2) En México como caso de estudio, no es posible conocer la realidad del país con la lectura de un solo periódico.

3) En México, al igual que en todas las demás naciones occidentales, una buena parte de los medios de comunicación son propiedad de empresarios o grupos empresariales. Pero en México, a diferencia de un buen número de sus contrapartes del exterior, si interfieren y participan diariamente en la elección y difusión de la información.

Finalmente, en esta mirada sobre los medios y la opinión pública en México, si algo indican las encuestas encontramos en una realizada en el mes de octubre de 1993 por MORI de México, que se obtuvo como resultado que dos terceras partes de la población pensaba que

el Gobierno mexicano controla total o parcialmente los medios, y sólo un 23% creía en la independencia de la prensa mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía citada en el texto, en la que después del autor se menciona entre paréntesis el año en que apareció originalmente la primera edición para luego citarse la edición utilizada:

- AI CAMP, Roderic *et al.* (1996), *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*, Siglo XXI editores, México, 1997.
- BOBBIO, Norberto (1984), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- , (1996), *De senectute*, Taurus, Madrid, 1997.
- DE MONTAIGNE, Michel (1588), *Ensayos* I, II y II, Ediciones Altaya, S. A., Barcelona, 1994.
- FERRY, Jean-Marc *et al.* (1989), *El nuevo espacio público*, Gedisa Editorial, Barcelona, 1995.
- FINLEY, Moses (1983), *El nacimiento de la política*, Conaculta-Grijalbo, México, 1990.
- FORREST, W. G. (1978), *Los orígenes de la democracia griega*, Ediciones Akal, Madrid, 1988.
- HABERMAS, Jürgen (1990-1962), *Historia y crítica de la opinión pública*, Ediciones G. Gili, Barcelona, 1994.
- , (1983), *Conciencia moral y acción comunicativa*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1994.
- HEGEL, G. W. F. (1820), *Filosofía del Derecho*, Nuestros Clásicos UNAM, México, 1985.
- HELLER, Hermann (1934), *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- HONNETH, Axel (1987), *Teoría crítica en la obra colectiva. La teoría social hoy*, pp. 445-488, Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- Informe de la Comisión de Radiodifusión al Consejo General del Instituto Federal Electoral del 21 de agosto de 1997, México.
- JELLINEK, George (1900), *Teoría general del Estado*, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1981.
- KANT, Immanuel (1793), *Teoría y práctica*, Editorial Tecnos, Madrid, 1993.
- NOELLE-NEUMANN, Elizabeth (1993-1984), *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1995.
- NOHLEN, Dieter (1978), *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- POPPER, K. R. (1943), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1982.
- PRICE, Vincent (1992), *Opinión pública*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1994.
- QUESADA, Fernando (1997), *Reconstrucción de la democracia en la obra colectiva. Filosofía política I*, pp. 235-270, Editorial Trotta, Madrid, 1997.
- RIVAPALACIOS, Raymundo (1989), *Medios de comunicación y cultura política en la obra colectiva. Medios, democracia y fines*, pp. 111-116, Fomento editorial de la UNAM, México, 1990.

- ROUSSEAU, Juan Jacobo (1761), *El contrato social*, Nuestros Clásicos, UNAM, México, 1984.
- SOLOZÁBAL, Juan José (1996), *Opinión pública en la obra colectiva. Filosofía política II*, pp. 147-160, Editorial Trotta, Madrid, 1996.
- SCHMITT, Carl (1923), *Sobre el parlamentarismo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996.
- YOUNG, K. *et al.* (1940), *La opinión pública y la propaganda*, Editorial Paidós, México, 1995.
- ZIPPELIUS, Reinhold (1988 y 1969), *Teoría general del Estado*, Editorial Porrúa, México, 1989.