

# LAS TRANSFIGURACIONES DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Nora RABOTNIKOF

Universidad Nacional Autónoma de México.

## RESUMEN

La noción ilustrada de opinión pública apelaba a un circuito de comunicación racional que enlazaba a los actores (de la esfera pública burguesa primero, de la sociedad civil después), con las normas vinculantes emanadas de las instancias formales de creación y aplicación de la ley. Este enlace entra en crisis en el siglo XIX, y parece abandonarse definitivamente con el advenimiento de la sociedad de masas, la expansión de los medios y la autonomización del sistema político. Sin embargo, en la teoría política más contemporánea encontramos una nueva reivindicación de la opinión pública. Este trabajo analiza, en primer lugar, la recuperación de la opinión pública como mecanismo articulador entre sociedad civil y sistema político. Luego se expone la caracterización de la opinión pública como filtro y selección de un campo de sentido para la decisión política. La intención es mostrar que, funcionalmente adaptadas a la realidad de las sociedades complejas, ambas caracterizaciones siguen afirmando una relación fuerte entre opinión pública y decisión política legítima.

## SUMMARY

The Enlightenment notion of public opinion rested upon a communicative circuit that connected actors with binding norms arising from legal institutions. These actors came from the bourgeois public sphere in earlier stages and later, from civil society. This relation has been perceived as problematic since the XIX century, and seemed on its way to being abandoned with the arrival of mass society, the expansion of the media and the autonomization of the political system. Nevertheless, we now find in contemporary political theory, attempts to recover a renewed conception of public opinion. In this article, we analyze Habermas' vindication of public opinion as a rearticulation between the political system and civil society. Then, we focus on Luhmann's characterization of public opinion as a filter and sluice of social meaning for political decisions. We want to show that both proposals, functionally adapted to complex societies, still maintain a strong link between public opinion and legitimate political decisions.

Desde muy temprano, el pensamiento político moderno afirmó una relación constitutiva entre opinión pública y legalidad legítima. Ubicadas en el plano estrictamente normativo, desde la inicial relación directa entre soberanía popular, autodeterminación y voluntad general, pasando por las formulaciones más matizadas que enlazaban uso público de la razón, principio de publicidad y derecho (Kant), se trataba de afirmar un enlace más o menos reflexivo, más o menos argumentado, entre la generalidad de las conciencias empíricas y la generalidad de la ley. La

filosofía de los siglos XVIII y XIX sancionará y justificará como institución necesaria del ordenamiento del Estado la idea ilustrada de opinión pública. Como dirá un teórico desencantado años más tarde, el concepto de opinión pública nace del intento de dar respuesta al problema de la decisión válida, no al de la decisión posible. El supuesto (que en el pensamiento filosófico será elevado a un plano cada vez más abstracto) es que es posible lograr una cierta unidad de la pluralidad de opiniones empíricas en relación con los contenidos de la decisión jurídica gubernamental, y que esta posibilidad descansa en última instancia en la unidad básica de la capacidad racional de los sujetos. La idea de opinión pública ilustrada encierra así desde su origen la apelación a un circuito de comunicación racional que enlaza a los actores (de la esfera pública burguesa primero, de la sociedad civil después) con las normas vinculantes emanadas de los circuitos formales de creación y aplicación del derecho.

La curva descendente en el prestigio de la opinión pública y en la atribución de racionalidad a sus expresiones se inicia muy pronto, cuando se la vuelve a identificar con el opinar de muchos, con “la accidentalidad del opinar, su ignorancia y extravío, su falso saber y juicio” (Hegel, 1975: 313), o con una expresión de la temible tiranía de las mayorías. Perdida su universalidad (perdida su homogeneidad), la opinión pública ya no puede ser tomada como criterio último de racionalidad y validez. Con la presencia de un público ampliado (universalización del sufragio, entrada en la escena pública de sectores antes excluidos, conquistas del movimiento obrero) la relación entre racionalidad y opinión pública pierde su garantía objetiva fundada en la concordancia de intereses en la sociedad. La opinión pública se transforma paulatinamente en un poder como otros, poder que debe ser limitado y balanceado. Sin embargo, todavía la crítica a la opinión pública asume en ocasiones la forma de una reparación posible (educación o ilustración de la opinión pública).

La tematización filosófica de la opinión pública parece expresar su desencanto definitivo con el diagnóstico de “la transformación estructural de la esfera pública”. En realidad, ese reconocimiento del eclipse de la opinión pública ilustrada se basaba en la ponderación de una serie de tendencias que venían abriéndose camino desde principios de siglo: intervención estatal en ámbitos antes considerados privados, transferencia de funciones públicas a asociaciones privadas y penetración de los poderes sociales en el ámbito estatal, pérdida de centralidad de la familia, transformaciones en el ámbito de la subjetividad, etc. Pero sobre todo, y más allá de la tradición del marxismo crítico, este eclipse (o transformación en las visiones menos pesimistas) recogía una serie de cambios culturales que se enlistaban bajo el rubro del advenimiento de la “cultura de masas”.

En efecto, la estilizada figura de la esfera pública liberal, escenario de gestación de la opinión pública ilustrada se transformaba en esfera de consumo y de ocio manipulado. El público de ciudadanos individuales se transformaba en público consumidor, la opinión pública se calcaba sobre las pautas de funcionamiento del mercado y el principio de publicidad kantiano (que conectaba con el uso público de la razón) quedaba degradado bajo la forma de la “publicidad” moderna, fabricada

mediante técnicas propagandísticas que buscaban provocar antes la sugestión que el raciocinio.

En el ámbito político estrictamente considerado, la negociación privada entre partidos y asociaciones generaba nuevas formas de secreto, nuevos canales de agregación de intereses y de insumos para la decisión, sustraídos a la publicidad. Se estabilizan los compromisos temporariamente producidos según presiones y contrapresiones, apoyados sobre el equilibrio inestable de constelaciones de poder en los que también se veía la impronta del mercado. Las nuevas formas de negociación se interpretarían como predominio y generalización del cálculo estratégico entre intereses organizados y como desplazamiento de las viejas formas de elaboración de la opinión pública y la voluntad colectiva. En síntesis, se desgarraba el continuo argumentativo entre opinión pública e instancias formalizadas de gestación de la voluntad colectiva, que la prensa y la deliberación parlamentaria liberales habían pretendido garantizar.

Sin embargo, si los diagnósticos acerca de la cultura de masas y de las transformaciones irreversibles de la democracia parecieron enterrar definitivamente las pretensiones normativas alguna vez asociadas al concepto de opinión pública, éstas, en lugar de morir, se transfiguraron. Desde hace ya varios años, la replanteada discusión sobre la democracia (en ocasión de las llamadas neodemocracias) volvió a poner en primer término un concepto normativo de opinión pública. El clima cultural de la época ha cambiado. Por un lado el tema se dibuja ahora en el marco de una sociedad informatizada. En algunos casos ello parece agravar los rasgos demoníacos atribuidos en su momento a los medios y a la televisión. Pero también se subraya su potencial contradictorio en términos de “desprovincialización” de la experiencia, recursos de individuación, mayor difusión de información, nuevas posibilidades de interacción entre actores de todo tipo y públicos (Melucci: 1999, Arvitzter: 1999). En segundo lugar, la cuestión se redefine en el marco de una nueva invocación a concepciones sustantivas de la democracia que vuelven a subrayar la centralidad del concepto de esfera y de opinión pública (Cohen y Arato, 1999: 38). Este retorno de la opinión pública en las concepciones sustantivas de la democracia (ya sea en la forma de ampliación de los canales de participación, o bajo el rótulo de la voz de la sociedad civil, o más específicamente en torno al papel de los medios) parece relacionarse con una necesidad de restablecer la fuerza motivacional de la apelación a la democracia, de replantear la cuestión de la legitimidad del poder político y en última instancia con una vuelta a las raíces normativas del Estado de Derecho. En un plano más teórico, se puede afirmar que esta necesidad de replantear el papel de la opinión pública se relaciona con el reconocimiento de la autonomización del sistema político (Zolo, 1992: 171), los problemas que ello plantea para un código político especializado, para los códigos específicos de otros subsistemas, para los públicos especializados y para lo que todavía puede pensarse como “la voz del público en general”. En otros términos, con el desprestigio de la política ante y a causa de la opinión pública y con la necesidad de restablecer alguna dignidad para los actores y las actividades políticas (Minc, 1995).

Las formulaciones más contemporáneas retomarán, desencanto de por medio, aquella relación constitutiva entre opinión pública y poder legal. La cuestión se formula en términos de la legitimidad de las decisiones vinculantes y de la legalidad y de su relación con las opiniones resultantes de las posiciones de poder de los actores colectivos (neocorporativismo), del anclaje de aquéllas en el mundo de la vida cotidiana de la gente (Habermas), o como la relación entre el funcionamiento autorreferente del sistema político y una comunicación política que, pese a la especificidad de su código debe seguir haciéndose cargo, o mejor dicho debe ser capaz de formular, temas caros a la opinión pública (teoría de sistemas).

En las páginas siguientes, expondremos de forma muy esquemática, dos de estas revalorizaciones teóricas del papel de la opinión pública en la democracia. La primera vuelve a definirla como el núcleo de una política deliberativa y en última instancia como circuito de comunicación que conecta a la sociedad civil con los ámbitos formalizados de constitución y expresión de la voluntad política (parlamentos). La segunda, pensada a partir de la diferenciación sistémica, ubica a la opinión política como filtro y como pantalla del sistema político. La intuición es que para ambas, con una formulación mucho más compleja y abstracta (que aquellas que relacionaban a la opinión pública con la opinión de un público), y en un complejo proceso de esclusas y filtros, la presencia o ausencia de una opinión pública fuerte y plural sigue siendo un elemento definitorio de la calidad democrática de un Estado de derecho.

## LA OPINIÓN PÚBLICA Y LA POLÍTICA DELIBERATIVA

En su ya clásico texto de 1964 Habermas reconstruía el surgimiento de la esfera pública burguesa y las pretensiones asociadas a la opinión pública allí procesada. En el imaginario ilustrado, esta opinión del público estaba asociada a la idea de raciocinio en público, de convencimiento racional y, explícitamente a la aspiración a racionalizar el poder. También en aquel texto, la caída de esta esfera pública burguesa y liberal se relacionaba con la transformación de sus condiciones de posibilidad, sobre todo con el desvanecimiento de los límites entre la sociedad civil y el estado: la penetración de intereses privados en la esfera pública transformaba la discusión racional en demandas y reclamos propagandísticos, la argumentación en manipulación e identificación.

Sin embargo, la posibilidad de articular legitimidad y deliberación volvería a plantearse. En sus últimas obras, las pretensiones de racionalizar el poder vía deliberaciones jurídicamente encuadradas, pero también a través de su reconexión con una opinión pública informalmente gestada en la sociedad civil, reaparecen en el marco de su análisis del Estado de Derecho y de la democracia moderna: “Por ello, *el espacio público político, que expresa la quintaesencia de las condiciones de comunicación por las cuales una formación discursiva de la opinión y de la voluntad de un público de ciudadanos puede realizarse*, constituye el concepto fundamental de una teoría normativa de la democracia” (Habermas, 1992: 180).

En este caso, la particular conexión entre facticidad y validez es el punto de partida. Las dos caras del derecho, la forma en que éste remite por un lado a una dimensión coactiva y por otro a una aceptación racional, retoma en términos estrictos el planteo kantiano de la Filosofía del Derecho. En términos más modernos ello aparece como la tensión entre el ordenamiento positivo que se autolegitima (en la versión positivista o sistémica) y la necesidad de un “anclaje” en los sujetos. “El derecho obtiene su fuerza vinculante más bien de la alianza entre la positividad y la pretensión de legitimidad”. En ese sentido, la estrategia de Habermas parece dirigirse a resolver el problema que 30 años antes aparecía tematizado como “la contradictoria institucionalización del Estado de Derecho” (Habermas, 1981: 116). Es decir, a “reavivar” la fuerza contenida en la idea de gobierno de la ley. En términos estrictamente kantianos, el Estado de Derecho aparece como la forma moderna de la aspiración a la racionalización del poder, y esta racionalización encarna en una práctica de autolegislación institucionalmente diferenciada.

Pero doscientos años después de Kant, la afirmación del supuesto de la autolegislación debe enfrentarse a un análisis de los mecanismos fácticos de ejercicio del poder, y para nuestro tema, a los canales contemporáneos de formación de una opinión pública. Por ello, una teoría de la racionalidad comunicativa ya no se traduce inmediatamente en una teoría normativa del derecho y la moralidad, sino que debe ofrecer “una guía para reconstruir las redes de formación de opinión y los discursos orientados a la decisión en los cuales hunde sus raíces el ejercicio democrático legal de gobierno” (Habermas, 1998: 5). La consigna es doble: “tomar en serio” el ejercicio de poder normado por el derecho y al mismo tiempo ubicar allí las necesidades de integración social. El derecho no es, o no es solamente el “código” del sistema legal sino que, a diferencia de otros lenguajes sistémicos especializados, guarda una relación privilegiada con el lenguaje ordinario. Y la capacidad del lenguaje ordinario para traducir “todo de todos los lenguajes” se traduce a su vez al derecho que, de ese modo, operacionaliza los mensajes de un modo “conductualmente efectivo” y comunica con los sistemas.

El sistema político constitucionalmente estructurado es reconocido, según la perspectiva sistémica, como subsistema especializado en la producción de decisiones vinculantes. Por otra parte, *la política es responsable de problemas que conciernen a la sociedad como un todo y ello precisamente por su relación con el derecho*. Por su constitución jurídica, la política funcionalmente especificada (es decir entendida a partir del sistema político) aún se refiere a problemas sociales globales: “*recupera, a un nivel reflexivo, una integración social que ningún otro sistema puede lograr*” (Habermas, *ibíd.*: 301).

Por ello, frente al reconocimiento de circuitos informales pero efectivos de circulación del poder fáctico, la pregunta sería ¿cómo hacer para que la circulación de poder constitucionalmente normada prevalezca? La respuesta de Habermas parece dirigirse sobre todo a reforzar la relación entre poder legal y esfera pública y su conexión con el “poder comunicativo”. Es decir, a reforzar aquellas conexiones que hacen posible la producción de legalidad legítima y que en última instancia no están a disposición de la política...

El concepto moderno de derecho, que intensifica la tensión entre facticidad y validez encierra la idea democrática (de Rousseau y de Kant): la pretensión de legitimidad por parte del orden legal construido sobre los derechos sólo puede ser redimida a través de la fuerza integradora de la unión y concurrencia de ciudadanos libres e iguales. La fuerza integradora de la ley coercitiva yace en el hecho de que el destinatario individual de las normas legales puede al mismo tiempo entenderse a sí mismo como autor racional de esas normas. Se trata de encontrar pues una versión contemporánea de la idea de autolegislación, adaptando la cuestión de la “autorganización bajo la ley de hombres libremente asociados” a la realidad de las sociedades complejas.

La ley no logra su sentido normativo *per se*, a través de su forma, ni por un contenido moral a priori, sino que lo recibe a través del *procedimiento* de legislación que le otorga legitimidad. Son así las prácticas discursivas y los procesos de negociación los lugares de constitución de esa voluntad racional: en tanto participantes en discursos racionales, los consociados bajo la ley deben poder examinar si una norma puesta en cuestión es capaz de suscitar el acuerdo de todos los afectados. El sistema de derechos estipula precisamente las condiciones bajo las cuales las formas de comunicación necesarias para una legislación autónoma pueden ser legalmente institucionalizadas. Así, “la sustancia de los derechos humanos reside en las condiciones formales para la institucionalización de los procesos discursivos de formación de la opinión y la voluntad en los que la soberanía popular adquiere forma práctica” (Habermas, *ibíd.*: 89). La soberanía popular, en las sociedades complejas, mora entonces en los procedimientos de formación de la voluntad política y en la red informal de comunicación. La esfera de lo público es su lugar de encuentro.

Para ello será necesario reformular en términos comunicativos algunas nociones clásicas de la teoría democrática, particularmente la idea de soberanía popular, que tendrá que desencarnarse de un sujeto, concreta u abstractamente concebido (pueblo o nación) para “licuarse” en un flujo comunicativo. Este flujo comunicativo no sólo se despoja de su asociación con una colectividad “físicamente presente” sino que reconoce la pluralidad y las diferencias, es decir se disocia de los rasgos de homogeneidad originalmente asociados a la soberanía del pueblo y a la voluntad general. Por ello la referencia al todo se volverá más abstracta. La soberanía popular que encarnaba a esa totalidad del pueblo unido y concordante perderá su carne y su sangre. Su contenido sustantivo. Se volverá un flujo comunicativo que se autorreproduce, y que a su modo resguarda, ahora en la forma de una moralidad universal implícita en los procedimientos, las chispas de esa racionalidad y la pretensión de racionalizar el poder. Pero los espíritus tienden a encarnarse. Y esa soberanía parece hallar su morada ahora en la sociedad civil. Esta no es el centro de una sociedad que ha perdido su centro. En cambio, parece ser el lugar en que mundo de la vida y sistema se comunican, en el que el trasfondo de la cotidianidad se expresa y hace llegar su voz a la ciudadela del poder y del dinero.

Es allí donde la deliberación hallará su morada, y es también allí donde puede transmutarse en un poder comunicativo que se enfrente a los poderes fácticos. Los procedimientos lograrán que la voluntad y la opinión que de allí emanen no sean

salvaje expresión de los corazones ni puro azar estadístico sino resultado razonable del debate. El escenario argumentativo no instauro o reemplaza al poder, pero tampoco “se limitará” a controlarlo.

La racionalidad de una decisión política y la validez de la norma vinculante aparecen ahora ubicadas en el “juego concertado entre la *formación de voluntad política institucionalmente constituida y las corrientes de comunicación espontáneas, no dominadas por el poder de una estructura pública no programadas para la toma de decisiones y en ese sentido no organizadas*” (Habermas, 1992: 123). Esas corrientes de comunicación espontánea tendrán su almacén o su esqueleto en la llamada sociedad civil, la que a su vez conecta con el componente societal del mundo de la vida. Es sobre esta relación sobre la que debemos detenernos para tratar de entender a qué alude el adjetivo de “pública” que calificará a la opinión emergente de estos circuitos.

La distinción entre sistema y mundo de la vida reaparece ahora formulada en términos de procesos de comunicación autónomos, autorregulados, sostenidos por organizaciones fluidas, horizontalmente interdependientes y de naturaleza más inclusiva, en oposición a las iniciativas que emanan de organizaciones que intervienen en un espacio público dominado por los medios con el fin de movilizar la lealtad, la buena conducta o el poder de compra de electores, clientes y consumidores. Las asociaciones plurales de la sociedad civil (separadas y distintas del Estado y del mercado) son entonces los lugares de generación de un poder, que en contacto con las instituciones, se transformará en poder comunicativo.

Habermas no abunda, ni incorpora análisis empíricos acerca de las formas de argumentación y formación de opinión pública en el seno de movimientos sociales, asociaciones vecinales, públicos interesados etc. Pareciera que las condiciones de posibilidad de esa praxis comunicativa se localizan precisamente en su conexión con el mundo de la vida, en los potenciales de aprendizaje logrados evolutivamente, y en la preservación o resistencia frente a los imperativos sistémicos. Reconoce que, en virtud de su estructura anárquica, esta dimensión informal de la esfera pública es “por un lado más vulnerable (que las esferas públicas formales de los complejos parlamentarios) a los efectos represivos y excluyentes del poder social desigualmente distribuido, a la violencia estructural y a la comunicación sistemáticamente distorsionada” (Habermas, 1998: 369). Pero por otro lado tiene la ventaja de ser un ámbito de comunicación *irrestringido*. Es en esta red comunicativa fluida donde una sociedad secularizada puede manejar reflexivamente su complejidad y crear una suerte de “solidaridad entre extraños” capaz de conceder simultáneamente a cada quien “el derecho a seguir siendo un extraño”.

Esta esfera o esferas de lo público, pensadas ahora como redes informales e inclusivas, con límites temporales, sociales y materiales fluidos, se desarrollan más o menos espontáneamente en el marco de los derechos garantizados constitucionalmente. Tanto “el público” como las cuestiones que serán de tratamiento público son reclutados de la esfera privada: “Los núcleos de las áreas privadas del mundo de la vida, caracterizadas por la intimidad y por tanto por la protección de la publicidad, estructuran encuentros entre parientes, amigos, relaciones etc., y entretejen las

historias de vida de los miembros a nivel de estas interacciones simples. La esfera pública tiene una relación complementaria con esta esfera privada, de la cual el público, como portador de la esfera pública, es reclutado” (ibíd.: 370).

Sin embargo, se trata de un mundo de la vida racionalizado, que ha adquirido un alto grado de reflexividad y de diferenciación. La reivindicación de una cultura política liberal e igualitaria, el énfasis en la resolución consensuada y la posibilidad de normas universalmente vinculantes parecen servir a Habermas como línea de defensa ilustrada frente a una reivindicación del mundo de la vida interpretado en términos de un “comunitarismo primitivo”. Los nuevos movimientos sociales, así como algunas expresiones de formas tradicionales de vida, tienen un lado defensivo que, a su modo, trata de preservar “la infraestructura comunicativa del mundo de la vida”. Sin embargo, ante el peligro de eclosión del particularismo y la diferencia, la contribución al mantenimiento del espacio público, la voluntad o posibilidad de canalizar las demandas a través de las deliberaciones de las instituciones democráticas y la disposición a asumir una forma autorizada en las decisiones formales distinguiría a los núcleos de resistencia legítimos de los movimientos populistas (tan modernos como antidemocráticos): “Sólo en una sociedad que haya superado los confines de la división de clases y que se haya sacudido el peso milenario de la estratificación y la explotación, puede desarrollarse plenamente el potencial de un pluralismo cultural libre de trabas...” (ibíd.: 332).

La esfera pública informal es entonces básicamente caracterizada como un “sistema de censores” no especializado pero altamente sensible a los problemas de la sociedad como un todo. Debe ser capaz no sólo de hacer sonar las alarmas, sino de tematizar los problemas, de capturar la atención e influir en la decisión, de modo de ser capaz de generar “opinión pública” u “opiniones públicas” temáticamente agrupadas. En ese sentido, la opinión pública recupera las notas originales de su génesis ilustrada: su rasgo definitorio *no es su representatividad en términos estadísticos, ni su “generalidad” sino la calidad argumentativa del proceso de formación, es decir la calidad del procedimiento de razonamiento público que la genera.*

Los procesos de entendimiento intersubjetivo tienen lugar tanto en la red comunicativa de las esferas públicas informales como en los procedimientos democráticos institucionalizados. Sólo que las deliberaciones institucionalizadas en los órganos parlamentarios y judiciales, comisiones especiales, etc., están orientadas a la decisión (y a la acción), mientras que las que tienen lugar en la esfera pública informal no lo están. “Solo el sistema político puede actuar” (la opinión pública transformada en poder comunicativo no “gobierna” por sí misma, aunque orienta la utilización de poder administrativo en direcciones específicas).

Así, la formación procedimentalmente correcta de la opinión y de la voluntad en principio está abierta a la tematización de todo tipo de cuestiones, aunque no todo tema legítimo de la discusión pública sea objeto de regulación política. En principio, aunque obviamente existe una limitación de competencia y de poderes, no hay o no *debería* haber una clausura en relación a los temas, es decir no hay o no debería haber una agenda prefijada y limitada, sino permanentemente abierta a los insumos que provienen de la esfera pública informal.



El poder comunicativamente generado no sustituye al poder administrativo sino que influye sobre él. Un poder delimitado o acotado por el marco jurídico formal no puede prescindir de razones normativas (la legitimidad de la legalidad). El flujo comunicativo autorreferente gestado a partir de esta pluralidad de públicos descubre o impone temas, aporta razones y argumentos que serán los que, en última instancia racionalicen (o deslegitimen) las decisiones administrativas. El poder comunicativo, que se gesta a través del circuito legítimo que surge de esta periferia informal, atraviesa las compuertas de los procedimientos democrático-constitucionales, llega a las cortes y parlamentos y contrabalancea el poder social de las estructuras de intermediación y la peligrosa autonomización del poder administrativo.

La intención es aquí reconducir las instituciones político-jurídicas básicas del Estado democrático de Derecho a sus fundamentos racionales. El sentido parece ser el de reavivar su fuerza motivadora. “Si ciudadanos racionales describieran sus prácticas a través de categorías empiristas, no obtendrían de allí razones suficientes para observar las reglas de juego democráticas. Una teoría justificatoria no debería suprimir el sentido genuinamente normativo de la comprensión intuitiva de la democracia” (ibíd.: 336).

La opinión pública no es ya, en esta versión, la expresión de la racionalidad del público ciudadano. Pero tampoco es la agregación estadística de opiniones individuales, expresión contingente de algo efímero, o síntoma de la volubilidad de un individualismo sin arraigo. Conserva (porque las asociaciones de la sociedad civil y las instituciones del Estado de Derecho no sólo lo permiten sino que lo garantizan) el principio de la orientación hacia el entendimiento que funda su pretensión de razonabilidad. Y ello le permite ser soporte de integración social, puente entre la opinión individual y la voluntad colectiva, y sobre todo, ser el canal por el cual los motivos y razones de la vida en el mundo de la vida pueden hacer escuchar su voz en un sistema político cuyas decisiones vinculantes deben seguir haciéndose cargo de los problemas de la sociedad como un todo.

## LA OPINIÓN PÚBLICA: CONSTRUCCIÓN DE TEMAS Y LIMITACIÓN DE LO POSIBLE

Pero hay otras formas de conectar opinión pública y decisión política razonable. Según Luhmann, la opinión pública nace como “contingencia política sustentada, como un sustantivo al cual se le confía la solución de reducir la multiplicidad subjetiva de lo política y jurídicamente posible” (Luhmann, 1980: 87). El concepto de opinión pública se redefine entonces a partir del problema (reducción de la contingencia) y de su ámbito, la comunicación política. Lo política y jurídicamente posible es contingente, debe ser reducido y esta reducción opera a nivel de una comunicación que se estructura en torno a temas. Los temas reducen o limitan el abanico de lo políticamente posible y canalizan el potencial escaso de atención consciente.

Estos “temas” son definidos como complejos indeterminados de sentido, susceptibles de desarrollo, en torno a los cuales se puede discutir y gestar consenso o disenso, es decir opiniones comunes o diferentes (ibíd.: 93). Aún antes que las opiniones, son los temas los que estructuran los procesos de comunicación. La distinción entre “tema” y “opinión” resulta crucial en el contexto y sólo así cobra sentido hablar de consenso o de disenso. La reducción de la complejidad de los procesos de comunicación que la “opinión pública” lleva a cabo ocurre entonces a nivel de los temas y no de las opiniones, depende de la capacidad de los temas para estructurar el proceso de comunicación.

“El problema no consiste entonces en la generalización del contenido de las opiniones individuales en fórmulas generales, aceptables por cualquier persona dotada de razón, sino en la adaptación de la estructura de los temas de la comunicación política a las necesidades decisionales de la sociedad y de su sistema político” (ibíd.: 93). Formación de temas y decisiones políticas son al mismo tiempo diferenciados y puestas en relación a través de la distinción entre *reglas de atención* y *reglas de decisión*. Las reglas de atención regulan, por así decir, el flujo y concentración de un bien escaso, la atención, y guían la construcción o formación de temas políticos. Las reglas de decisión guían la formación de la opinión y los procedimientos para la toma de decisiones razonables y correctas. Las reglas de atención suponen un primer “filtro” que es condición del proceso de comunicación. No determinan directamente el contenido de las opiniones sino, sobre todo, capturan la atención, logran que algo se convierta en “tema”. Así, la amenaza a la vigencia de valores priorizados en determinada coyuntura, los síntomas de crisis, los signos de éxito político, el estatuto de los emisores, la novedad de los acontecimientos, el daño emergente, son condiciones de posibilidad de surgimiento de los temas. “De este modo, la estructura del sistema político regula la opinión pública, sin determinarla de manera estable” (ibíd.: 96).

En la perspectiva de Luhmann, de una sociedad sin centro y de un subsistema político que despliega una variedad de mecanismos, la opinión pública está por un lado, adaptada a las necesidades decisionales del sistema político, pero, por otro lado, “*asume la función de mecanismo guía del sistema político, que no determina el ejercicio del dominio ni la formación de las opiniones, pero que establece los límites de lo que es posible vez por vez*” (ibíd.: 97).

Así, si los temas son la estructura del proceso de comunicación política, éstos establecen el universo de sentido de las experiencias y conductas, opiniones y decisiones de la política. Vistos desde el sistema político reducen la complejidad amenazadora del ambiente, preseleccionando el ámbito de lo posible. Al mismo tiempo reducen la discrecionalidad del gobierno refiriéndolo a un campo concreto de decisiones con sentido. Los problemas de sentido anteceden a los de validez o de legitimidad. Así, “la opinión pública no puede dominar y ni siquiera sustituir al detentador del poder. No le puede prescribir el modo con el cual él debe ejercer el poder. Su relación con el ejercicio del poder no es una relación de causa y efecto, sino de estructura y proceso. *Su función no consiste en lograr afirmar la voluntad*

—la voluntad popular, esa ficción del pensamiento causal simplista— sino en ordenar operaciones de selección”.

El público encontrará su “topos” por un lado en la diferenciación tripartita del sistema político (administración, sistema de partidos y público) y en otro sentido, en el marco de la dicotomía gobierno-oposición, como tercero incluido. En ambos casos (tal vez sólo analíticamente distinguibles) funciona como “observador” o mejor dicho como espejo donde el observador (el sistema político) se observa.

El público y la opinión pública permiten observar como observan los observadores: “En cualquier acontecimiento uno no se ve a sí mismo en el espejo sino solo el gesto que compone para el espejo. Pero también ve otras personas, grupos, partidos, que actúan frente al espejo. El espejo hace posible una observación de los observadores.” La opinión pública “rompe” la autorreferencia del sistema político y hace que la política vuelva sobre sí misma tomando la referencia de los otros y construyendo así una imagen de los límites de sus posibilidades de acción (Luhmann, 1993: 214). En ese sentido, el público y la opinión pública vuelven a tener un papel central tanto en la definición como en la conservación de la democracia, en tanto ésta se relacionará con la capacidad de auto-observación del sistema político.

El modelo de funcionamiento de la opinión pública se desliga completamente del funcionamiento de la interacción cotidiana. Esta separación se funda, en un nivel general, en la distinción entre sistemas de sociedad y sistemas de interacción. Así, ni la distribución de la atención, ni el ordenamiento secuencial, ni la participación real o la versión simbólicamente compendiada de lo ausente, son limitaciones que operen en la opinión pública cuando ésta es analizada a nivel de sistema de sociedad. Y lo que resulta más importante, si bien el nivel de abstracción en la constitución de los temas permite su traslado de un contexto a otro, *no hay “continuidad” ni debería haberla* (en el sentido de que ello apuntaría a una “desdiferenciación”) *entre mundo de la vida y opinión pública como estructura de la comunicación política.*

La idea de opinión pública también se desliga del consenso y plantea el problema en un nivel anterior: ¿consenso o disenso en torno a qué? Así, la estructuración de los temas y las reglas de atención serán los problemas centrales de la opinión pública, problemas anteriores al del consenso. El énfasis en el consenso en el tratamiento de la opinión pública, suponía que: a) los temas se imponían por su idoneidad para la argumentación racional (supuesto de racionalidad), b) que había temas directamente de “interés común”, que afectaban a la totalidad de los ciudadanos qua ciudadanos (división objetiva entre interés particular e interés general) o c) que existían temas que, al ser materia de decisión colectivamente vinculante movilizaban la atención general (confusión entre reglas de atención y reglas de decisión).

Luhmann afirma en cambio la prioridad de los temas sobre el consenso (prioridad lógica y temporal), en otras palabras, la prioridad de la cuestión del sentido sobre las cuestiones de validez. La “razonabilidad” del contenido de la decisión parece estar dado por la referencia al tema, que supone una primera selección de la

contingencia de lo jurídica y políticamente posible. Una vez estructurada la comunicación en torno a temas, tiene sentido hablar de consenso o disenso.

Luhmann parece afirmar que el debate razonado e informado no basta para garantizar el contenido de la decisión racional correcta. Es decir, el supuesto es que puede haber diferentes opiniones racionales sobre el contenido de una decisión y que la discusión no garantiza ni el consenso ni el triunfo de la opinión más racional. Afirmar el consenso como legitimante de la decisión parece dejar en la sombra la racionalidad limitada de los participantes y los riesgos implícitos en la complejidad. El tema institucionalizado es el referente de la decisión, la condiciona pero no la determina ni la controla, parece sólo “orientarla” hacia un campo con sentido. No hay en este caso ni causación ni control de la decisión en sentido estricto sino sólo delimitación de un campo de sentido y de posibilidades, que fundamenta una pretensión de “razonabilidad”. Esta razonabilidad está dada por la estructuración del tema. A partir de aquí, la pluralidad de opiniones (acotadas por el tema) ponen de manifiesto la pluralidad de los puntos de vista, de las perspectivas especializadas, etc., y la decisión, que necesariamente dejará de lado alguna perspectiva u opinión, *dejará también en el campo de visibilidad y en el horizonte de posibilidad las alternativas, la posibilidad de que “las cosas fueran de otra manera”*.

A un nivel más concreto, la opinión pública parece tener una función más definitoria en el contexto del Estado de Bienestar. Por un lado, esta figura estatal representó la inclusión de toda la población en el subsistema político. Por otro esta inclusión “abrió” el sistema político a todo tema politizable, dibujando permanentemente el riesgo de una “sobrecarga” de la política. El diagnóstico de la *sobrecarga del sistema político* (no fracaso del Estado) se basa en dos preguntas básicas: hasta qué punto los problemas de otros subsistemas se resuelven con decisiones vinculantes, es decir a través de prestaciones del sistema político. Y en función de ello, ¿qué se puede razonablemente esperar de la política y del derecho?, ¿integración social, sentido de pertenencia, resolución de los problemas de todos los subsistemas?

La respuesta de Luhmann no se limita a la “descarga” del Estado. En primer lugar, a nivel teórico, la salida remite a un mayor grado de reflexión del sistema político, a una vuelta sobre sí mismo para evaluar sus posibilidades. La teoría política fuerza una reflexión sobre lo que el sistema político puede esperar de la moderna sociedad como tal: *“Y una conciencia de la responsabilidad política puede surgir sólo cuando uno se da cuenta de que a esta pregunta uno no puede simplemente responder ‘todo’ ”* (Luhmann, 1993: 216).

En Habermas, la tensión weberiana entre ciencia y política, entre causas y valores, entre necesidad y libertad, aparecía mediada por la figura de la opinión pública, que como voz de la sociedad civil traía los contenidos surgidos del mundo de la vida y de las interacciones cotidianas y los ponía en relación con las opciones políticas y con los cálculos de factibilidad (lógica de los sistemas). En Luhmann el problema reaparece, pero no como interacción entre técnica, política y opinión pública, sino como una especie de reflexión del sistema político sobre sí mismo. En su perspectiva, la opción tecnocrática, la idea de una determinación fundada

científicamente fuera del ámbito de la política ha quedado superada. Ni tecnología social sin valoraciones, ni valores que por sí solos no ofrecen orientación política. Luhmann parece proponer un tipo de reflexión política que no se agote ni en la exhortación bienintencionada ni en el auxilio técnico, sino que se interrogue sobre las posibilidades de la política en el horizonte de la sociedad actual. Un tipo de teoría que se inserte en una posición de responsabilidad política, que mantuviera abiertas alternativas y abarcara distintas opciones.

En esta propuesta de “autorreflexión” del sistema político, el público y la opinión pública juegan un papel destacado en términos de diferenciación y observación. La actividad del público se relaciona con las opciones, con la dinámica del juego gobierno-oposición, así como la responsabilidad política y la capacidad de respuesta y resolución de problemas son evaluadas por una opinión pública que finalmente decide en la elección. “La forma y manera en que deviene posible la oposición política decide la libertad de la elección política. De ahí depende también la posibilidad de atribuir al público un papel activo propio en los acontecimientos políticos. Cuando nada se somete a elección, o cuando lo que se somete apenas se diferencia entre sí, disminuye la importancia y el interés en la participación política activa, o bien ésta busca vías de expresión fuera de la elección política” (Luhmann, 1993: 243).

Ubicados en el sistema político y no en la sociedad civil, separados de la idea de “consenso fuerte”, no identificados con la idea de argumentación racional, independizados de toda función de validación, y sobre todo explícitamente desacoplados de la decisión, el público y la opinión pública siguen, a pesar de todo o tal vez precisamente por esta readaptación funcional, jugando un papel central en la definición de la democracia. Si democracia es definida como “división en la cima entre gobierno-oposición”, o como “la capacidad de observarse mutuamente en el sistema político”, público y opinión pública resultan indispensables para el juego de esa división y para los respectivos procesos de auto-observación.

Finalmente si la decisión supone seleccionar o seleccionar significa decidir sobre lo que queda fuera, la opinión pública, en su desacoplamiento de la decisión, *es también la forma en la que las otras opciones, las alternativas, etc. aparecen dibujadas en el horizonte de lo posible*. Son de algún modo mantenidas por la opinión pública, según una lógica diferente de la de la decisión. Están ahí para recordar que las cosas podrían ser de otra manera.

## DEMOCRACIA Y OPINIÓN PÚBLICA

Si el advenimiento de la sociedad de masas puso en crisis el ideal ilustrado de opinión pública, obligando a sucesivas redefiniciones, para algunas posiciones el tránsito a lo que se da en llamar sociedad de los medios representó el colapso definitivo de ese ideal cuando no, directamente, la realización del espanto. La omnipotencia de los medios de comunicación, la tiranía de la opinión pública, la mercadotecnia política, etc. son términos que parecen aludir no sólo a la fragilidad

de la imagen de una comunidad ilustrada que argumenta sino también, paradójicamente, a los resultados desmesurados de la vigencia del principio de publicidad. Habermas y Luhmann (cada uno a su modo), rescataban tanto una relación fuerte entre decisión legítima y opinión pública (en el campo de la validez o en el campo del sentido), como una articulación indispensable entre opinión pública y democracia. Para otras posturas, en cambio, las tensiones entre democracia y opinión pública sólo pueden terminar en catástrofe. Estaríamos en presencia de cambios irreversibles que imposibilitarían la recuperación de toda sustancia normativa: el apego al derecho entendido no sólo como respeto a la legalidad sino como sensibilidad ético-política se habría visto desplazado por puras consideraciones tácticas, de mero impacto público, liquidando el carácter jurídico del espacio público (Ferry, 1992). Para otros, la omnipotencia mediática estaría conduciendo a una democracia de nuevo tipo, democracia de la opinión pública, caprichosa, oportunista, anárquica y protopopulista (Minc, 1995).

Tal vez con una noción menos exorbitante de espacio público y de opinión pública las cosas puedan ser vistas de otra manera. En principio, hemos visto como en las dos concepciones analizadas, la idea de opinión pública se separa definitivamente de la idea de comunidad. No es que el carácter público pierda su referencia a cuestiones comunes y generales, sino que esta referencia ya no puede ser interpretada ni en términos de pertenencia colectiva ni de centro de autorreflexión de la sociedad. No hay cuestiones comunes y generales predefinidas, sino que éstas llegan a ser tales a través de su aparición en la arena pública. Llegan a ser tema de la opinión pública por su forma de procesamiento en la comunicación política y a las formas de captar la atención de un público o públicos mas amplios.

Esta referencia a la capacidad de movilizar la atención no contradice necesariamente el marco jurídico de la decisión. Pensar en términos de una circulación de comunicación en la cual el derecho desempeña el papel central de orientador del cálculo social, elemento de estructuración y selección de temas, abre en cambio otras oportunidades. Nos permite ir más allá de la alternativa “o apego al derecho o sensibilidad a la opinión pública”, es decir, más allá de la alternativa “legalidad o política”.

Por otra parte, el imperativo de la publicidad del ejercicio del poder político, aún separándose de la idea fuerte de una constitución intersubjetiva capaz de generar saber válido y motivos de atención deliberada, mantiene vivo su sentido de “volver visible y manifiesto” (en oposición al designio oculto o secreto) dicho ejercicio. Es decir, la construcción y procesamiento de opinión pública, ya no remite tanto a la construcción de consenso sino a la publicidad de los actos, a la circulación y atención a la información y a la posibilidad de que puedan darse opiniones plurales en torno a temas que movilizan la atención.

Todo ello obliga a tener en cuenta un análisis fenoménico de la política (cuál es el grado de visibilidad, cómo se construyen los temas, cómo se describen las premisas, y finalmente cómo se constituye el juicio reflexivo del espectador y del analista). El principio de argumentación, tomado en el sentido más módico de las condiciones de enunciación de la retórica política y la fundamentación legal, la

legalidad como marco no negociable de vez en vez y la posibilidad de control y responsabilidad ante un público siguen estando asociadas a la idea de espacio y de opinión pública a la altura de las sociedades complejas.

Tal vez la consideración filosófica de la opinión pública la haya desvinculado definitivamente del supuesto de racionalidad en sentido fuerte, así como de su adhesión a un sujeto soberano (pueblo o público). Seguramente la decisión política ya no puede (ni debe) derivar su legitimidad del hecho de ser su cabal expresión. Pero sigue conservando mucho, tal vez todo lo que puede, de su relación constitutiva con el poder legalmente ejercido.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARATO, Andrew y COHEN, Jean, 1999: "Esfera pública y sociedad civil", en *Revista Metapolítica*, vol. 3, n. 9, México.
- ARVITZER, Leonardo, 1999: "Diálogo y reflexividad: esfera pública y medios de comunicación", en *Revista Metapolítica*, vol. 3, n. 9, México.
- FERRY, J. M. y WOLTON, D., 1992: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona.
- HEGEL, G. W. F., 1975, *Filosofía del derecho*, UNAM, México.
- HABERMAS, Jürgen, 1981: *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, G. Gili.
- HABERMAS, Jürgen, 1992: Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe, *Praxis International*, Vol. 12, n. 1, abril 1992.
- HABERMAS, Jürgen, 1998: *Between Facts and Norms*, MIT Press.
- LUHMANN, Niklas, 1980: *Stato di diritto e sistema sociale*, Guida Ed., Milán.
- LUHMANN, Niklas, 1993: *Teoría política del Estado de Bienestar*, Alianza.
- MELUCCI, Alberto, 1999: "Esfera pública y democracia en la era de la información", en *Revista Metapolítica*, vol. 3, n. 9, México.
- MINC, Alain, 1995: *La borrachera democrática*, Ensayo, Madrid.
- ZOLO, Danilo, 1992: *Il principato democratico*, Milán, Feltrinelli.