

## Capítulo V

# OPINIÓN PÚBLICA Y DEMOCRACIA GOBERNANTE

Se puede presumir que el interés público es aquel que los hombres escogerían si vieran claramente, pensaran razonablemente y actuaran desinteresadamente.

WALTER LIPPmann

### 1. El público y lo público

Si democracia es gobierno del pueblo sobre el pueblo, en parte será un sistema gobernado y en parte gobernante. ¿Cuándo es gobernante? Obviamente cuando vota, en las ocasiones electorales. El nombre “gobernante” asignado en las elecciones no se debe subevaluar, pero tampoco sobrevalorar. Las elecciones son eventos discontinuos, distanciados por largos intervalos. Además, entre las opciones electorales y decisiones de gobierno se interpone un amplio margen de discrecionalidad: las elecciones establecen *quien* gobernará, pero no señalan el contenido que tendrá ese gobierno. Finalmente, y sobre todo, las elecciones cuentan las manifestaciones individuales de la voluntad, hacen el cómputo de las opiniones, pero ¿dónde y cómo se forman las opiniones en cuestión? Al respecto, observaba Dicey (1905, p. 3), que “el verdadero fundamento de todo gobierno es la opinión de los gobernados”. De lo que resulta que las elecciones son un medio cuyo fin es el gobierno de opinión, un gobernar que ampliamente responde y corresponde a la opinión pública.

Se entiende que el punto preocupante es el de que las elecciones deben ser libres. Sí, es cierto; pero también la opinión debe ser libre, es decir, formada libremente. Elecciones libres con opiniones impuestas no libres no conducen a nada. Un pueblo soberano que no tiene propiamente nada que decir, sin opiniones propias, es un soberano vacío, un rey de copas. Y entonces, todo el edificio de la democracia se apoya, en último término,

sobre la opinión pública y sobre una opinión que sea verdaderamente *del* público, que realmente nazca en el seno de los que la expresan.

Estas consideraciones sugieren diferentes cuestiones. Primero, ¿por qué decimos “opinión”? ¿sólo por decirlo o por razón evidente? Segundo, ¿en qué sentido la opinión es “pública”? Finalmente, ¿cuál es el argumento que vincula al “gobierno de opinión” descrito por Dicey con la noción de “gobierno permitido”? Esto nos obliga a profundizar en el tema del consenso.

La expresión “opinión pública” se remonta a los decenios que precedieron a la Revolución Francesa de 1789. La coincidencia no es fortuita. No se trata sólo del hecho de que los iluminados se asignaban la tarea de difundir las luces y por lo tanto, implícitamente, de formar la opinión de un público amplio; sino también de que la Revolución Francesa preparaba una democracia en grande —muy diferente de la democracia en pequeño de Rousseau— que a su vez presuponía y generaba un público que manifiesta opiniones. El hecho de que la opinión pública emerge —sea como expresión, sea como fuerza actuante— en concomitancia con la revolución de 1789, está indicando también que la asociación primaria del concepto es una asociación política. Una opinión generalizada (difusa entre un público amplio) puede existir, y de hecho existe, sobre cualquier materia. No obstante “opinión pública” denota, en primerísima instancia, un público interesado en la “cosa pública”. El público en cuestión es, sobre todo, un público de ciudadanos, un público que tiene opinión sobre la gestión de los asuntos públicos y, por lo tanto, sobre los asuntos de la ciudad política. En síntesis, “público” no es sólo el sujeto sino también el objeto de la expresión. Se dice que una opinión es pública no sólo porque es del público (difundida entre muchos) sino también porque implica objetos y materias que son de naturaleza pública: el interés general, el bien común y, en sustancia, la *res pública*.

Se dice entonces, que una opinión es pública en función de dos características: la difusión entre el público y la referencia a la cosa pública. Resta precisar por qué decimos opinión, es decir, por qué no decimos *vox populi*, voz pública o fama pública (como Maquiavelo), y también por qué se habla de opinión y no de “voluntad”, (como podría sugerir la voluntad general de Rousseau).

Cuando el término fue acuñado, los doctos de entonces sabían griego

y latín; sabían también que la objeción de siempre contra la democracia es que el pueblo “no sabe”. Precisamente por ello, Platón invocaba al filósofo-rey: porque el gobernar exigía *episteme*, verdadero conocimiento. A lo que se terminó por oponer que a la democracia sólo le basta la *doxa*, basta que el público tenga opinión. Entonces ni cruda y ciega “voluntad” ni tampoco *episteme* sino *doxa*, opinión: nada más ni nada menos, subrayo, nada menos. Y entonces está bien dicho, y dicho a propósito, que la democracia es gobierno de opinión, un gobernar fundado en la opinión.

## 2. Consenso y gobierno por consentimiento

Pasemos al “gobierno por consentimiento”, es decir, a la tesis de que un gobierno que nace de las opiniones de los electores (del voto que expresa la opinión) y que gobierna en sintonía con estados prevalecientes de opinión pública es, precisamente, un gobierno fundado sobre el consenso.

El concepto de consenso es controvertido. Mientras tanto, se debe esclarecer el ámbito de aplicación, distinguiendo entre consenso como estado de la sociedad y consenso como requisito de la democracia. Las sociedades pueden ser consensuales o conflictivas, integradas, segmentadas o desintegradas. Pero es un hecho que las formas democráticas están sobrepuertas, tanto en sociedades consensuales cuanto en sociedades conflictivas. De ello se puede recabar que el consenso social no es necesario y también, cambiando el planteamiento, que la democracia no exige consenso sino “conflicto”, que la democracia es maximizada y enriquecida por el conflicto.

Digo de inmediato, que quien dice “conflicto” exagera o entiende la palabra de manera impropia, simplemente para decir disenso, que es algo muy diferente. Entendámonos también sobre el “consenso”. En el contexto que nos compete, consenso no es un aprobar activo, explícito y específico. Consenso, según su etimología, es un “sentir conjunto” que es un sentir *común*, compartido y, en consecuencia, ligante o cuando menos coligante. Por lo tanto, consenso no es aprobar; basta con que sea aceptar. Pero, ¿compartir-aceptar qué? Con referencia a la democracia es necesario distinguir entre tres objetos y niveles de consenso: la aceptación *a) de*

valores últimos, *b)* de reglas del juego, *c)* de gobiernos. El primero es consenso *a nivel de comunidad*, consenso en la creencia sobre valores; el segundo es consenso *a nivel de régimen*, sobre reglas de procedimiento; el tercero es consenso *a nivel de gobierno*, sobre políticas de gobierno.<sup>1</sup>

El consenso a nivel de comunidad tiene por objeto el *sistema de creencias* y, por lo tanto, los valores de fondo. Si una sociedad-Estado determinada comparte los mismos objetivos de valores —tales como libertad, igualdad y creencias pluralistas—, entonces estamos en presencia de una “cultura política homogénea” (Almond, 1970, cap. 1). Si no se les comparte, según Almond está entonces caracterizada por una cultura política heterogénea y fragmentada. Adviértase: cultura política no es “ideología”. Aun poniéndonos de acuerdo sobre qué se entiende por ideología, la noción de cultura política está por encima de la de ideología y también se distingue porque se aplica a creencias difusas, no específicas.

Regresemos, sobre estas premisas, a la constatación de que las democracias se instalan también sobre sociedades conflictivas. De esta constatación sería arbitrario determinar que la democracia exige conflicto. Sin embargo, se debe determinar que una cultura política homogénea no es condición necesaria de la democracia. Considero que es condición que la facilita; y es cierto que el consenso sobre valores de fondo ayuda a la solidez de una democracia. Pero la democracia no está impedida por una cultura política heterogénea. Se entiende que una democracia estable es también una democracia que logra, con el tiempo, homogeneizar la cultura política que encuentra cuando llega. El punto que queda es que, a nivel de comunidad el consenso sobre los valores últimos de la democracia no es condición *sine qua non*. Si existe, facilita la democracia. Si no, estamos en presencia de una democracia “difícil”, pero no imposible.

El consenso que verdaderamente es condición necesaria, es el *consenso procedural*, el convenir sobre las llamadas reglas del juego. Las reglas del juego son muchas; pero, a nivel de régimen, la regla primaria es la que decide *cómo decidir*, la que establece un método de solución de conflictos. Una sociedad política sin una regla de resolución de los conflictos es una sociedad expuesta a estancarse en cada “conflicto”; y, en tal caso, conflicto es la palabra justa. Tan es verdad, que las guerras civiles y las

<sup>1</sup> Recabo de Easton. 1965, cap. 18, que habla de “sostén” del régimen y de la autoridad. Pero su esquema es transferible al consenso.

revoluciones terminan cuando el vencedor (individuo) o los vencedores (colectividad) imponen sobre los vencidos su propia regla decisional. En la democracia, los conflictos están para resolverse pacíficamente (sin violencia y sin recurrir a la fuerza) y su resolución pacífica está confiada al *criterio mayoritario*. Democracia es decidir en mayoría (en sus límites); y si este método de resolución de los conflictos no es aceptado en lo general, entonces no es una democracia (tiene dificultad para serlo). En consecuencia, el consenso necesario es el consenso procedural sobre *quién* tiene el derecho de decidir *cómo*.

Muy diferente es el planteamiento a nivel de gobierno. Es aquí que el consenso genera disenso, y que vale el dicho de Barker (1942, p. 67) de que “la base y la esencia de toda democracia [está en el] “gobernar discutiendo”. Pero, nótese, en este nivel el objeto de disenso es *quien* gobierna, y por eso las políticas *de gobierno*, no la *forma de gobierno*. El conflicto también es aquí una expresión exagerada; pero *concordia discors*, convenir sobre el disentimiento, es en verdad la levadura que anima las democracias.

Lo dicho arriba aclara la discusión sobre la relación entre democracia y consenso, sobre la importancia del disenso y, en consecuencia, sobre la noción de un gobierno por consentimiento. Ahora podemos regresar a lo esencial, es decir, a la opinión pública, la cual es la llamada a nutrir la democracia.

### 3. La formación de opinión

El nexo entre opinión pública y democracia es constitutivo: la primera es el fundamento sustantivo y operativo de la segunda. Es donde radica la importancia de cómo se forma esta opinión y de la forma que adquiere. La opinión pública no es “innata”: es un conjunto de estados mentales difundidos (opinión) que interactúan con flujos de información. Y el problema se presenta por esos flujos de información. El público, más que nadie, los recibe. Entonces, ¿cómo asegurar que las opiniones recibidas en el público son también opiniones *del* público? En suma ¿cómo hacer prevalecer una opinión pública *autónoma*? Y, por el contrario, ¿cuándo la opinión pública llega a ser *heterónoma*?

Se ha considerado que hasta que el grueso del flujo de la información

llegaba a través de los periódicos, los procesos de formación de la opinión permitieron la autoformación. Por otra parte, la autonomía de la opinión pública ha sido aplastada ampliamente por la propaganda totalitaria y entra en crisis, cuando menos en crisis de vulnerabilidad, con la llegada de la radio y, todavía más, de la televisión. Se comprende que la distinción entre autonomía y heteronomía de la opinión pública, reclama “tipos ideales” que no existen en estado puro en el mundo real. La distinción fija los polos extremos de un continuo, en cuya prolongación encontraremos, en concreto, distribuciones de preferencias, es decir, estados de opinión preponderantemente autónomos o preponderantemente heterodirigidos. Sobre este particular, la pregunta es: ¿cómo es que se forman las opiniones sobre la cosa pública? Los procesos de opinión acontecen, en orden, según tres modalidades: *a) un descenso en cascada de las élites; b) una ebullición desde la base hacia arriba; c) identificación con los grupos de referencia.*

El descenso y diseminación de las opiniones encaminadas por élites está bien representada por el *modelo en cascada* de Karl Deutsch (1968, pp. 101-110). En este modelo, los procesos de opinión se representan como el chorro de la cascada, cuyos saltos son interrumpidos por embalses. En Deutsch, los niveles y embalses de la cascada son cinco. En lo alto está la fuente en la que circulan las ideas de las élites económicas y sociales, seguida por aquella en la que se encuentran y chocan las élites políticas y de gobierno. El tercer nivel está constituido por la red de comunicación masiva y, en buena medida, por el personal que transmite y difunde los mensajes. Un cuarto nivel está dado por los líderes de opinión a nivel local, es decir, por aquel 5 o 10 por ciento de la población que verdaderamente se interesa en la política, que está atento a los mensajes de los medios y que es determinante en la formación de la opinión de los grupos con los que los líderes de opinión interactúan. En fin, el todo confluye en el *demos*, en el embalse del público, de la masa.

El punto central del modelo es la mezcla continua. En el interior de cada embalse, las opiniones y los intereses son discordantes, los canales de comunicación son múltiples y polifónicos. Y por cuanto el funcionamiento conjunto de la cascada es descendiente, Deutsch subraya también la presencia de *feedbacks*, de retroalimentadores. La doctrina siempre ha dejado entrever que la opinión pública debía su autonomía a complejos

procesos de equilibrio y de neutralización recíproca. El valor del modelo de Deutsch está en transformar ese sobrentendido —el cual permaneció mucho tiempo así— en un esquema articulado. Cuando afirmamos que en las democracias el público se forma una opinión propia de la cosa pública, no afirmamos que el público hace todo por sí mismo y por sí sólo. Sabemos, muy bien que hay “influyentes e influidos”, que los procesos de opinión van de los primeros a los segundos, y que en el origen de las opiniones difundidas hay siempre pequeños núcleos de difusores. El punto es que la difusión de las influencias formadoras de opinión no es ni causal ni lineal.

En primer lugar, en cada embalse no sólo se desarrolla un ciclo completo sino que, en el interior de cada uno, los procesos de interacción son horizontales: influyentes contra influyentes, emisores contra emisores, reservas contra reservas. En segundo lugar, en cada paso de un nivel a otro intervienen nuevos factores: cada vez se reinicia un ciclo completo que mezcla todo y que, al mezclar, modifica. Para este efecto, la imagen del “salto” es buena, no tanto porque represente una bajada sino porque evoca una discontinuidad, una separación. Se parte del nivel de la clase política; no porque esta sea la primera y verdadera fragua de opiniones, sino porque la opinión pública se caracteriza como tal —recordémoslo— en relación a lo que dicen y hacen los políticos. La clase política ejemplifica muy bien todas las características de una cisterna con ciclo completo: es un microcosmos muy competitivo en el que los partidos maniobran para robarse a los electores y los políticos combaten entre ellos, aun en el interior de los respectivos partidos, para ganarse los cargos. Si bien los partidos como tales son extrovertidos, en el sentido de que tienen la mirada sobre el electorado, los políticos en cambio como individuos, son introvertidos, es decir, todos tienen la intención de maniobrar el uno contra el otro en el seno del cerrado mundo del juego del poder. De la multiplicidad de partidos y, todavía más, del conflicto interpartidista, surgen, entonces, innumerables voces contradictorias que llegan, en primera instancia, al personal de los medios. Este personal no las retransmite tal cual. Como mínimo, cada canal de comunicación establece qué constituye o no una noticia. Cada canal selecciona, simplifica o tal vez distorsiona, ciertamente interpreta y con frecuencia es fuente autónoma de mensajes. También en este nivel valen las reglas de la competencia y, entonces, suceden interacciones horizontales.

En el siguiente nivel los líderes locales de opinión juegan un papel no menos decisivo. Los instrumentos de comunicación masivos son, por su propia naturaleza, instrumentos anónimos que no pueden suplir la relación cara a cara con un interlocutor de carne y hueso. Además, los medios hablan con voces diferentes, presentan “verdades” diversas. ¿A quién creer? Los líderes de opinión son las “autoridades conocedoras”, entonces, ¿a quiénes preguntamos, a quién dar fe y en qué cosa creer? Los líderes locales de opinión sirven de filtro y también de prisma a la comunicación de masas: la pueden reforzar, retransmitiendo los mensajes capilarmente; pero también las pueden desviar o bloquear al declararla poco creíble, distorsionada o, de otra manera, irrelevante.

Decía que al modelo en cascada se agrega y se opone una ebullición desde la base hacia arriba, y ahora digo que el modelo es de *bubbling-up* (ebullición que sube). En la elaboración de su esquema Deutsch tenía en mente la política exterior, es decir, un sector que no interesa a mucha gente hasta que no estallan las guerras o llega una crisis a nuestra casa. Pero el caso es diferente cuando nos ponemos a considerar asuntos y problemas que afectan de cerca a la gente, en sus propias personas. Aquí el fenómeno de los rumores, ebulliciones y hasta estallidos de opinión —y por lo tanto de una opinión pública que emerge auténticamente y se impone desde abajo— no surge como una subespecie del movimiento en cascada. De vez en cuando el público se obstina y reacciona de manera inesperada, imprevista, indeseable para quien está en los estratos superiores. Entonces surgen “maneras de opinión” que verdaderamente hacen subir el curso de las aguas. Aclarado esto y sólo después de que quede bien claro, se puede compartir la tesis de que los procesos normales o más frecuentes de génesis de opinión pública son en cascada.

Queda por destacar el papel y la colocación, en los varios embalses de la cascada, de los intelectuales en sentido amplio. El punto escapa a Deutsch, tal vez porque la sobreproducción y consecuente masificación de los intelectuales es un desarrollo de la sociedad posindustrial. La población provista con “diplomas por pensar” ha crecido en forma desmedida y, con su crecimiento, ha aumentado también su peso específico. Si no por otra cosa, por razones cuantitativas el fermento del intelecto, o del pseudointelecto, se distribuye en todos los niveles. Si bien hasta los años sesenta el grueso de los intelectuales encontraba un empleo relativa-

mente apartado en la universidad, hoy una “nueva clase” obstruye los medios y, al no encontrar un puesto ni siquiera ahí, se desubica, queda “fuera de lugar”. La expansión de la profesión intelectual y su difusión más o menos bulliciosa en todo el cuerpo social, lleva entonces agua al modelo del *bubbling-up* e intensifica la fermentación de opiniones que de hecho no caen de arriba sino, por el contrario, pululan y germinan aun en pequeños núcleos de inteligencia, a nivel de masa.

Hasta aquí me he detenido sobre los flujos de información y, por lo tanto, sobre cómo las gentes reciben los mensajes informativos. Pero recuérdese que las modalidades de los procesos de opinión son tres; y la tercera, hasta ahora ignorada, encabeza las *identificaciones*. Con esto se entiende que las opiniones de cada individuo también derivan, y no en pequeña medida, de “grupos de referencia”, o sea, la familia, grupos de coetáneos, de trabajo y la eventual identificación partidista, religiosa, de clase, étnica e inclusive otras. El yo es un yo de grupo que se integra *en* los grupos y *con* los grupos que son los que instituyen sus puntos de referencia. Entonces, digamos que las opiniones provienen de dos fuentes heterogéneas: de los mensajes informativos y también de los de identificación. En el primer contexto, nos encontramos con las opiniones que interactúan con la información: lo cual no le da a las opiniones carácter de información, sino que las considera como opiniones expuestas a e influidas por los flujos de noticias. En el contexto de los grupos de referencia, en cambio, es fácil encontrarse con “opiniones sin información”. Lo que no significa que en esta opinión la información esté del todo ausente, sino que las opiniones están preconstituidas respecto de las informaciones. Entonces, la opinión sin información es una opinión que se defiende contra la información y que tiende a subsistir a pesar de la evidencia contraria.

Este componente de la opinión ha sido descrito por Berelson (1954, p. 311) en un pasaje clásico que merece transcribirse. “Para muchos electores las preferencias políticas son asimilables a gustos culturales... Las dos cosas se originan por tradiciones étnicas, sectarias, de clase y de familia. Ambas muestran estabilidad y resistencia al cambio en individuos específicos, pero flexibilidad y ajuste entre generaciones por la sociedad en su conjunto. Ambas parecen materia de sentimiento y de disposición más que materia de ‘preferencias razonadas’. Y mientras ambas reaccio-

nan a condiciones cambiantes y a estímulos fuera de lo común, son, en cambio, relativamente invulnerables a la argumentación directa.”

- En conclusión, ¿quién forma la opinión que llega a ser pública? Después de haber seguido los mil embalses del modelo en cascada, probado los centros de ebullición de abajo hacia arriba y recordado que las opiniones provienen también de identificaciones entre el grupo, de múltiples grupos de referencia, la respuesta en conjunto no puede ser sino: todos y ninguno. Entendiendo bien que “todos” no son propiamente todos; sin embargo son muchos, y muchos en lugares y modos diversos. Igualmente, “ninguno” no es propiamente ninguno, sino con el agregado de ninguno en lo particular. Aunque resultara posible asignar a cada una de las opiniones una específica “autoridad” como guía, una sola fuente fidedigna de inspiración, queda ciertamente, que el conjunto resulta en un crisol de influencias y contrainfluencias. Entonces, una opinión pública que bien puede decirse auténtica —auténtica porque es autónoma—, es ciertamente autónoma en cuanto sea suficiente para fundar la democracia como gobierno de opinión.

#### 4. Policentrismo y monopolio de los medios

Se debe subrayar que el modo de ser de la opinión antes descrito, se aplica únicamente a la democracia. En efecto, presupone tres condiciones: libertad de pensamiento, libertad de expresión y policentrismo.

La libertad de pensamiento postula que el individuo pueda abreviar libremente en todas las fuentes del pensamiento y también que sea libre para controlar la información que recibe en forma escrita y oral; y ello carece de valor si no está basado en un anhelo de verdad y de respeto por la verdad: la verdad de lo que efectivamente sucedió, de lo que es cierto que se haya escrito o dicho. Si falta la base de este *valor* —el respeto y la búsqueda de la verdad— la libertad de pensamiento fácilmente se convierte en libertad de mentir y la libertad de expresión deja de ser lo que era. No podemos impedir de modo alguno que la libertad de pensamiento y de expresión se transformen en libertad para propagar lo falso; no obstante, tenemos el derecho, y también el deber, de pensar mal. Agrego que la libertad de expresión, la libertad de exteriorizar lo que pensamos,

presupone una “atmósfera de seguridad”. No basta que la libertad de expresión sea tutelada por el sistema jurídico; también es necesario que no haya temor. Allá donde existen intimidaciones y donde desviarse de la ortodoxia dominante nos pone en penumbra (si no es que al margen), la libertad de expresión se vuelve aniquilada y, en consecuencia, la misma libertad de pensamiento es deformada. Con la excepción de pocos héroes solitarios, quien teme decir lo que piensa acaba por no pensar lo que no puede decir.

La libertad de expresión encuentra su natural continuación en la libertad para organizarse, para propagar lo que queremos decir. Los partidos políticos modernos, cuya matriz está en los *clubes* de opinión y difusión de opinión del *settecento*, constituyen la primera ilustración concreta de cómo la libertad de opinión puede convertirse en “organizaciones de la opinión”. Por lo demás, aquí interesa la libertad de organizar la comunicación y, más precisamente, la estructura de la comunicación masiva que es, al mismo tiempo, producto y promotor de la libertad de expresión.

La estructura de los medios de comunicación que caracteriza a las democracias —acercándonos al punto central— es una estructura polícentrica, de múltiples centros. El grado y la configuración de este policentrismo varía, y mucho, de país en país; y quien niegue su existencia “real” lo debe hacer (y todos aquellos que lo niegan se sustraen siempre a esta prueba) frente al monopolio de las estructuras monocéntricas que caracterizan a los totalitarismos y a las dictaduras. Es cierto, también, que en las democracias los medios de comunicación merecen amplias reservas y acusaciones; pero, negar su policentrismo y su importancia sería cometer un error. Detengámonos en este punto, en el modo en que Habermas (1962) y otros “pensadores críticos” evitan enfrentarlo; comparándolo.

Que hoy los totalitarismos estén en ruina, no cancela el hecho de que Hitler, Stalin, Mao y otros menores con el mismo sello hayan existido, y que la memoria de todo lo que hayan malogrado o malhecho no debe perderse: la lección debe quedar en el recuerdo. El totalitarismo será definido más adelante (VII.3). En el criterio que aquí interesa, el sistema totalitario está caracterizado por los elementos que voy a catalogar. Primero, la estructura de todas las comunicaciones masivas es rígidamente monocéntrica y monicolora, o sea, habla con una sola voz, la del

régimen. Segundo, y aún más importante, todos los instrumentos de socialización, y principalmente la escuela, son igualmente instrumentos de una propaganda de Estado única: la distinción entre propaganda y educación queda cancelada. Tercero, el mundo totalitario se preserva como un mundo cerrado que no quiere parámetros externos, que impide la salida de la grandísima mayoría de sus propios súbditos y que censura todos los mensajes del mundo circundante. Cuarto, el mundo totalitario es capilar e incesantemente movilizado y en esta perenne movilización los líderes locales de opinión son triturados, más por la presión de los activistas de partido que por el control policiaco. En resumen, el totalitarismo se caracteriza por entrometerse —o querer hacerlo— en la “esfera privada” y destruirla totalmente.

De inmediato destaco que dos de las características mencionadas —la tercera y la cuarta— indican también el talón de Aquiles de los totalitarismos. Un sistema totalitario debe permanecer “cerrado”; una cerrazón que no ha podido mantener la Unión Soviética, porque uno de los confines, el de los países satélites del Este europeo, era un confín infectado (para el comunista creyente) y poroso. Al mismo tiempo, un sistema totalitario debe permanecer “en tensión”, en un estado perenne de movilización; y aquí vale la relación inversa (véase antes, IV.4) entre intensidad y duración: la intensidad de un activismo siempre en movimiento no puede durar más de cierto lapso, y se afloja cuando la duración se convierte en rutina. Mao buscó contrastar la rutina con su “revolución cultural”; una activización apagada rápidamente por el daño que provocaba; Los sucesores de Stalin, en cambio, han aceptado la rutina y han pretendido enjaularla: pero así no han logrado durar, en conjunto, más de 70 años.

Que falle el totalitarismo al encerrarse y permanecer en tensión, no significa que haya fracasado también en otros aspectos. La propaganda y el adoctrinamiento totalitario no han generado un “hombre nuevo”, sino que han sido muy eficaces para atrofiar al hombre libre y su libertad de opinión. Cuando desde la cuna hasta su muerte el ciudadano está expuesto a una propaganda obsesiva y adoctrinante que hace cuadrar todo porque todo es falso y que hace parecer todo como verdadero, impidiendo la verificación de lo verdadero; cuando es así, estamos en presencia de un público engañado y enjaulado que no puede escapar del engaño y, por lo tanto, en presencia de una opinión que está *en* el público pero que no es,

en ningún sentido, *del* público. Mientras hay totalitarismo la opinión pública no existe, porque no camina sobre sus propias piernas y no tiene modo de ser “ley de sí misma”, o sea, autónoma.

La única semejanza entre opinión pública autónoma y heterónoma es en lo negativo, en las reacciones de rechazo. Es cierto que la propaganda totalitaria impide *a limine* la formulación de sistemas de opinión diferentes de aquel que propaga; pero no puede impedir el rechazo. El público, saciado del bombardeo y saturado de monotonía, escapa a la trampa no creyendo, o bien, no interesándose: se encierra en sí mismo, se defiende con la apatía y acaba, eventualmente, por reaccionar con una hostilidad generalizada. Lo que no quita que, aun en el fracaso, el totalitarismo no falla en su acción de aplastar, en aquello que elimina. Si al final descubrimos que no ha construido nada, aun así, ha destruido mucho. Al voltear la página, es una fortuna que la nueva página esté en blanco; con frecuencia es una página manchada de pasivos, con una herencia de la que se es cautivo. Es una fortuna poder recomenzar desde cero (también sucede que deba recomenzarse desde abajo de cero).

Entonces, entre la opinión pública producto de un policentrismo y opiniones diseminadas en el público por estructuras monocentristas, la diferencia es que, en el caso del monopolio, no hay una opinión *del* público (en positivo). Repito que negar el policentrismo y su importancia es equivocarse. Con esa premisa subrayada, concedo que también los medios de comunicación masiva de las democracias merecen amplias reservas y críticas.

Una primera acusación es que la libertad de expresión —en los medios y a través de los medios— no es igual para todos. Es verdad, pero una verdad “perfeccionable”. Para ser adecuada a los fines que la requieren, una estructura policéntrica debe serlo sobre la base del equilibrio, es decir, debe ser capaz de permitir el equilibrio. Un coloso rodeado de pigmeos no constituye un tipo de policentrismo que genere pluralismo. Pero al obtenerse (como sea, ya que es difícil) un pluralismo adecuado de los medios, ¿es necesario luego pasar a la igualdad en los medios? También en economía se puede sostener que el productor no es igual al consumidor y que un sistema económico justo quisiera que todos lo fueran, singular e igualitariamente, productores-consumidores; pero esto sería un perfeccionismo igualitario que destruiría nuestros sistemas económicos, con un

resultado inverso que remitiría a los sobrevivientes a la economía medieval. Análogamente, cualquier análisis de costos-beneficios pone en evidencia costos y riesgos —en la persecución de objetivos de igualación en los medios y de los medios— del todo desproporcionados en los beneficios. Invocar la igualdad de los medios es un escape que elude los verdaderos problemas.

## 5. Desinformación, información y competencia

Reanudemos el argumento en dos puntos. Primero, la democracia postula una opinión pública que, a su vez, funda un gobierno por consentimiento, es decir, gobiernos que están condicionados por el consenso de aquella opinión. Segundo, por ser auténtico este consenso debe conducir a públicos que posean opiniones autónomas, y para ser eficaz debe ser confirmado y expresado mediante elecciones libres. Entonces, en la verificación de los hechos, ¿este edificio se sostiene o no? La respuesta es que sí se sostiene en los términos supuestos, es decir, en el ámbito de la democracia de tipo representativo. En efecto, en este ámbito todo lo que la teoría exige de la práctica es que la opinión pública se constituya como opinión autónoma. Sin embargo, es importante establecer qué es lo que en verdad se sabe.

La opinión pública interactúa con flujos de información. Hasta ahora nos hemos detenido sobre los flujos, especialmente en el “modelo en cascada”. Llegamos ahora a lo que resulta ser: la *base de la información*. ¿Los grandes públicos son informados suficientemente, insuficientemente, o ampliamente desinformados? No importa precisar la pregunta, porque la respuesta nunca cambia: la base de la información de las grandes masas es de una pobreza asombrosa y desalentadora. Que este sea el punto más débil y doloroso de todo el edificio —está a la base— muy rara vez se expresa, pero se acepta tácitamente y todos están de acuerdo en la necesidad de remediarlo. Sin embargo, para encontrar una terapia es necesario antes hacer un diagnóstico, o sea, es necesario entender la naturaleza del problema.

¿Cómo explicar y a qué atribuir el desinterés, la desatención y, digámoslo, el alto grado de ignorancia del ciudadano medio? Así como esta

pregunta es vieja, de hace un siglo, también desde hace un siglo proponemos remedios; ya no es lícito fingir que se ignora. Cuando se libraba la batalla de la extensión del sufragio (universal para los hombres), a la objeción de que los más eran incompetentes para votar se contestaba que para aprender a votar es necesario votar. Cuando quedó claro que ese aprender no hacía progresos, el argumento fue de que los factores que lo bloqueaban eran la pobreza y el analfabetismo. Sí, es cierto, pero la reducción gradual de la pobreza y el fuerte crecimiento del alfabetismo no han creado los efectos esperados. Entonces, ¿dónde buscar? Veamos mejor, empezando por los procesos informativos.

A los procesos de la información se les acusa de tres cuestiones: *a) insuficiencia cuantitativa; b) tendenciosidad, c) pobreza cualitativa*. La primera acusación puede ser cambiada: si acaso estamos inundados por demasiada información. La segunda —tendenciosidad y parcialidad— es fundada, pero casi siempre proviene de quien es más tendencioso e irrespetuoso de la verdad que todos, por lo cual la acusación carece de autoridad. A este efecto la defensa se deja al policentrismo, a un pluralismo de los medios en el que un mensaje contrarresta a otro mensaje y una tendenciosidad es neutralizada por otra opuesta. La tercera acusación —la pobreza cualitativa de la información— es la más seria, y lo peor es que la televisión la está agravando. Sobre este punto deberé regresar, pero antes es conveniente establecer si todos los males mencionados serían superados por un nivel educativo más elevado y difundido.

A este respecto, la tesis es que la educación es la responsable de hacer ciudadanos más informados e interesados. Así como la educación también da información, es una tautología decir que el ciudadano más instruido sea, al mismo tiempo, más informado; pero no se ha dicho —y este es el punto— que un crecimiento *general* de los niveles de instrucción se refleje en un aumento *específico* del público informado de los asuntos públicos.

En primer lugar, también la información implica un “costo”. Así, quien más tiene informado a un sector lo hace, por fuerza, a costa de otros. En segundo lugar, el costo de informarse llega a ser redituable sólo después de que la información almacenada alcanza determinado nivel. Para disfrutar la música es necesario saber de música. Un juego que entusiasma a un deportista, no dice nada a quien no lo entiende. En política, quien ha superado el nivel medio entiende rápidamente las noticias del día; pero

quién está abajo de ese nivel, quién no ha hecho acopio de información, sólo se esfuerza sin aprehender de igual manera y, en definitiva, se aburre terriblemente. Entonces, para quién no está informado, entender y digerir la información política se le presenta como algo nuevo cada día y no llega a ser gratificante. Esto explica dos cosas: primero, que todas las investigaciones nos muestran una separación, un salto entre quién está informado y quién no lo está (Converse, 1975); el primer universo no se traspasa gradualmente al segundo y tampoco forma un grupo en sí mismo. Segundo, ello explica por qué la instrucción no se extiende como mancha de aceite, por qué los más instruidos permanecen encerrados, por regla general, en los sectores que cultivan. Trabajemos la hipótesis de una población en la que todos están graduados. Aun así, siempre tendremos una distribución según los intereses y competencias específicas y, por lo tanto, el grado puede dejar invariable, para todos, la parte de la población especializada en política.

Que la educación en general no ejerza ningún efecto de estímulo necesario en la educación política es una consideración que merece profundizarse. Hasta ahora no he distinguido entre educación como *información* y educación como *competencia* y, sin embargo, la diferencia es importante. Que yo esté informado en astronomía no me hace astrónomo; que yo esté informado en economía no me hace economista, etcétera. De la misma manera, “educado políticamente” quiere decir informado en política o también competente, *¿cognoscitivamente competente* en política? Supongamos que quien ha sido educado políticamente sea quien tiene el “saber” (no sólo información o nociones). En tal caso, los números descienden vertiginosamente, digamos de 10 o 20 por ciento de los informados a 1 o 2 por ciento de los competentes (se comprende que los porcentajes dependen de *cuanta* información y *cuál* conocimiento sean considerados como suficientes y adecuados, respectivamente.)

¿Por qué descienden tan precipitadamente? Porque, como observa Schumpeter (1947, p. 262), “apenas entra en el campo político, el típico ciudadano se precipita a un nivel más bajo en el rendimiento mental. Razona y conduce sus análisis de un modo que él reconocería de inmediato como infantil si usara sus propias esferas de intereses. Se reconvierte en primitivo, su pensamiento regresa a ser asociativo y afectivo...”. ¿Schumpeter exagera? Tal vez, pero no tanto. Es una experiencia común

que al salir de nuestro sector de especialización ocurre una sensibilísima caída en el rendimiento. Un químico que discuta de filosofía, un sociólogo de música, un médico sobre matemáticas, no dirán menos tonterías de cuantas pueda decir el hombre común. Llamar a los “grandes cerebros” —al gran matemático, al gran físico, al gran poeta— a opinar sobre todo y, en particular, sobre política, es únicamente producir un falso testimonio. La presunción de que los “grandes cerebros” son tales aun en cosas sobre las que nada saben, es falsa e infundada.

Regresando al punto, la conclusión es que aumentar la educación es siempre un objetivo a perseguir; pero, para los fines de una mejor opinión pública, es necesario que dicha educación se refiera a asuntos públicos, y que se trate de alcanzar no sólo en términos de información sino también en términos de competencia cognoscitiva. Ello explica cómo puede crecer el nivel generalizado de instrucción sin el correspondiente aumento de ciudadanos interesados, luego informados y, finalmente, competentes.

No es ésta una conclusión gloriosa pero tampoco puede decirse que sea desesperante. Aunque si la base de la información masiva de la gente permanece como está, siempre será un punto débilmente tolerable y digerible dentro de la *democracia electoral*, lo cual significa que hasta la opinión pública se expresa eligiendo. El verdadero poder del electorado es el poder de escoger a quien lo gobernará. Entonces, las elecciones no deciden las cuestiones a decidir, sino quién será el que las decide.

Debo detenerme en dos puntos. El primero, es que he dicho que las elecciones registran “opiniones”, mientras que el grueso de la literatura, en cambio, habla de “preferencias”. Cito para ello a Dahl (1956, p. 131): “Las elecciones son un instrumento esencial para controlar a los dirigentes, pero son totalmente ineficaces si se les considera capaces para indicar las preferencias de la mayoría. En verdad no hay ninguna contradicción entre estas dos afirmaciones. Es la teoría democrática tradicional la que nos pide más elecciones a escala nacional de cuanto nos pueden dar. Esperamos que las elecciones revelen la “voluntad” o las preferencias de la mayoría sobre una serie de problemas y, precisamente, es lo que rara vez sucede”. Entonces, “sólo rara vez podemos interpretar una mayoría con las primeras elecciones entre candidatos... como equivalente a una mayoría de primeras elecciones sobre políticas específicas” (*ibid.*, p. 127).

Entonces, ¿qué diferencia hay entre decir “opiniones” y decir “preferencias”? Por el pasaje citado se entiende que hay diferencias. Que las elecciones sean “un instrumento esencial para controlar a los líderes” es un punto indiscutible para todos. Pero, para Dahl y otros, preferencia es sinónimo de “voluntad”. Desde mi óptica, “voluntad” sólo aferra la “opinión sin información” individualizada por Berelson (véase antes, V.3) y, por eso, deja en la penumbra e ignora la opinión que interactúa con flujos de información, es decir, la parte más importante de la opinión pública. Se quiere porque se quiere y preferir es preferir y basta. También mi gato quiere y prefiere. De este modo, todo el intrincado problema de la opinión —todas las cosas examinadas hasta aquí— se abandona sin ninguna utilidad. En verdad, es excesiva la decapitación, y ni siquiera vale la pena.<sup>2</sup> Y es que, a sabiendas, retomo la acción de opinar como precedente del preferir o del querer, que entre otras cosas también vuelve a poner en juego la opinión advertida por los sondeos de opinión (un elemento que la óptica del “preferir” incomprensiblemente hace a un lado, como si perteneciera a otro juego).

El segundo punto trata sobre la llamada “racionalidad” del elector. Puede causar asombro que haya yo ignorado este debate y explico por qué. El elector no puede ser sino un gran simplificador. Entonces, ¿cuál es la rationalidad que se le atribuye o exige? Ciertamente no es la rationalidad del “cálculo de los medios”, es decir, la capacidad para establecer cuáles son los medios necesarios y suficientes para determinados fines (Sartori, 1979, pp. 125-130), porque para este efecto es necesario no sólo poseer información sino, también, conocimiento y auténtica competencia. Descartada la rationalidad como puente entre medios y fines, quedan otras dos posibilidades: la rationalidad como coherencia y la rationalidad que podemos llamar utilitarista, de la cual hablan los economistas: obtener lo que se quiere con el mínimo esfuerzo o costo. De las tres definiciones mencionadas, la tercera —la maximización de la

<sup>2</sup> Aludo a la intransmisibilidad de las preferencias, a la “paradoja del voto” y al “teorema de la imposibilidad” de Arrow (1963): las decisiones de la mayoría no pueden reflejar las primeras preferencias de la mayoría. En el planteamiento adoptado aquí, del gobierno fundado sobre la opinión, los problemas en que se recrea la teoría de la *social choice* son mucho más de elegancia formal que de sustancia. En todo caso, la teoría de la democracia representativa ni asume ni exige que el voto revele una voluntad popular “coherentemente ordenada”.

utilidad— es la que frecuentemente adopta el ciudadano que vota. Pero para hacerla aplicable al lector normal, se simplifica drásticamente así: es una opción que maximiza la utilidad percibida. Con lo que, observa Converse (1975, pp. 118-125), entramos a un túnel tautológico: “cualquier comportamiento que escoja un actor debe maximizar por fuerza la utilidad que percibe, porque de otra manera escogería otro curso de acción”. El truco, o la astucia, está en re conducir y reducir racionalidad a “percepción”. De este modo todos somos racionales por definición, aunque igualmente no estamos exentos de error.

En efecto, ¿por qué siempre la maximización de la utilidad debería ser racional? Supongamos que yo vote para ser pagado y no trabajar. Este voto seguramente maximiza mi ganancia inmediata pero, ¿cuál sería la racionalidad, en cualquier acepción del término, de un voto que haga extensión de tal medida para todos? Ninguna, sería un *boomerang* con resultado negativo. La verdad es que la definición económica de racionalidad se aplica, únicamente, a decisiones individuales —que caen sobre la cabeza de quienes las adoptan— ponderadas por procedimientos de mercado, es decir, por mecanismos que rápidamente señalan si la “utilidad percibida” sea buena o no. En política el caso es diferente: la “utilidad mal percibida”, o sea el daño, puede caer en la cabeza de otros y el daño se descubre casi siempre demasiado tarde, cuando ya ha ocurrido. Y entonces no sé qué debo entender por “racionalidad” del elector. Pero mi ignorancia no me preocupa tanto. En efecto, la rehujo porque no debo preocuparme por atrapar un fantasma que la teoría de la democracia electoral (y también de la democracia representativa) no necesita.

Retomo el hilo del planteamiento dejado en la consideración de que el elector no decide *qué hacer* (no decide sobre las cuestiones específicas) sino *qué hará* (en el ámbito de las opiniones que lo condicionan). Si es así, y en este contexto, la autonomía de la opinión es la que nos basta. En cuanto a la autonomía, no nos preocupemos de qué tan negativa o positiva sea la opinión pública y ni siquiera si deba ser informada y mucho menos “racional”. Todo lo que presuponemos es que la opinión pública se constituye como protagonista de sí misma, a quien los gobernantes deben rendir cuentas. La buena calidad de esta opinión, entonces, no es una condición necesaria. Ciertamente, es mejor si la calidad es buena, pero el sistema representativo puede funcionar aun cuando no lo sea. Por otra

parte, si la democracia electoral no nos basta y si pedimos una “democracia participante” o más, entonces hay que rehacer totalmente el planteamiento.

## 6. Participación y democracia participativa

En los años sesenta se dio el lanzamiento de la llamada democracia participativa. ¿De qué se trata? Para comenzar veamos en rededor, es decir, las subespecies contiguas: democracia electoral y representativa por un lado, y democracia directa y refrendaria, por el otro. De la democracia electoral apenas terminamos de hablar. Y de la democracia representativa, sobre la cual profundizaremos enseguida (véase más adelante, VIII.2), bastará decir que es una democracia indirecta en la que el *demos* no se autogobierna sino que elige representantes que lo gobiernan. La democracia representativa comprende, necesariamente, la democracia electoral, pero la supera con el agregado de elementos propios. Bien entendido, el edificio de la democracia representativa no excluye la participación ni el referéndum; más bien los incluye pero como elementos subordinados.

• Participación, pero no sustitución de las tareas demandadas a la representación. En cuanto al referéndum, la democracia representativa lo admite, aunque sin entusiasmo y como subordinado, porque el decidir por referéndum no sólo implica quitar la decisión a los parlamentarios sino también, como lo veremos, es un modo de decidir viciado por defectos intrínsecos.

Por el momento sólo daré una definición mínima de democracia directa: una democracia sin representación, que es tal en cuanto elimina a los representantes. Y del referéndum, bastará decir que es un instrumento de democracia directa, lo cual quiere decir, también, que no es el todo (y tal vez ni lo mejor) de una democracia directa. En particular, el referéndum no implica participación en el sentido más valioso de la teoría participativa de la democracia. Entremos así, inmediatamente, al meollo del asunto: ¿qué es, para dicha teoría, “participación”?

Desafortunadamente no sé cómo contestarlo. Pero sí sé como definirla: • participación es *tomar parte* personalmente, un tomar parte *activo* que verdaderamente sea *mío*, decidido y buscado libremente por mí. Así, no

es un “formar parte” inerte ni un “estar obligado” a formar parte. Participación es ponerse en movimiento por sí mismo, no ser puesto en movimiento por otros (movilización). Si el participacionista define el propio concepto que lleva, probablemente podría convenir. Pero el hecho es que el participacionista no declara casi nunca su propia definición de participación. Me pregunto por qué y sospecho que ha de ser por el motivo que a continuación expongo.

Si participación es tomar parte en persona, entonces la autenticidad y eficacia de mi participar está en relación inversa el número de los participantes. Así, en un grupo de cinco mi acción de tomar parte vale o cuenta un quinto, en un grupo de cincuenta un quincuagésimo y en uno de cien mil casi nada. En suma, el participar es operable tal como una fracción cuyo denominador mide la parte (el peso) de cada participante, y en tanto el denominador crece, igualmente disminuye la potencia de la participación del individuo. De ello deriva que la participación es una panacea universal, general, desplegada por el participacionista. He ahí por qué el participacionista no se declara: no quiere admitir, ni siquiera para sí mismo, que sus piernas son mensurables y que son enanas.

No lo quiere admitir en teoría, porque en la práctica al grueso de los participacionistas de los años sesenta lo que le interesaba realmente era el asambleísmo, en virtud del cual pequeños grupos de activistas se convertían en las vanguardias atrayentes de masas inertes. En esencia, su elitismo era de tipo leninista. La ironía de la vicisitud es que aquellos grupúsculos denunciaban —y en esto su éxito ha sido durable— el elitismo de otros. Pero el tema del elitismo lo trato más adelante (VI.4 y VI.8); aquí mi análisis sobre el participacionismo queda confinado a su teoría, desde el momento en que la praxis de la democracia participativa de los años álgidos exigiría un planteamiento diverso.

Entonces, al quedar en la teoría, ¿cómo darle la vuelta al obstáculo de un participacionismo que no define “participación”? Regresemos a la fauna que lo rodea y busquemos centrar nuestra subespecie *entre* teorías concurrentes. Por ejemplo, ¿dónde se ubica respecto de la democracia directa?, o ¿respecto de la democracia representativa? El participacionista se las ingenia montado a horcajadas entre las dos. Por cuanto despliega el ideal de la democracia directa, es raro (excepción hecha para los grupúsculos de la revolución estudiantil) que se constituya en sustituto de toda

la democracia representativa: por regla, acepta que sobrevivan las elecciones y la representación. Por lo demás, rechaza considerar la llamada participación electoral como participación auténtica y, sobre este punto, tiene perfectamente razón. Votar es votar y basta; no es bastante para calificarlo como “tomar parte”, que es involucramiento y empeño activo.

Pero decir que “participación electoral” es una expresión redundante en la que la palabra participación no significa nada o casi nada, ha sido destacado reiteradamente por muchos y no es, ciertamente, un gran descubrimiento. A este propósito, es mi deber recordar que el filón central de la teoría de la democracia nunca ha negado la importancia de la participación “fuerte”. El elogio de las asociaciones voluntarias (que se remonta a Tocqueville), el primer pluralismo inglés, la teoría de la sociedad multigrupal (que la sigue: véase Nicholls, 1974), los temas que siempre resurgen sobre la democracia interna de los partidos y de los sindicatos: es toda una vasta literatura que pone en evidencia la importancia vital de la participación. Y nadie ha negado nunca que la participación sea la esencia de las microdemocracias y la levadura infraestructural de la sobrestructura de conjunto del Estado democrático. La teoría *mainstream* sostiene, por su parte, que apenas se asciende de los pequeños grupos de base al nivel del sistema político, la participación no explica ni basta, en modo alguno, para sostener el edificio de la democracia representativa.

Entonces, ¿cuál es el reproche del participacionista? Si consiste en que los otros ignoran el tema de la participación, la acusación es infundada. En cambio, es verdad que la teoría del *mainstream* no transfiere la participación a nivel de la mecánica conjunta del sistema. Pero, ¿por qué debería, en dónde está la equivocación? El participacionista está siempre a ras del suelo, al nivel de la base, y no llega nunca al Estado. Por lo tanto, no propone nada que sustituya a lo que critica o rechaza.

¿Hemos llegado al punto de aprehender alguna cosa? No mucho. La verdad es que el participacionismo de los años sesenta es, sobre todo y casi únicamente, una exasperación *activista* por participar. El llamado a “participar más” es meritorio, pero inflado sin medida sería casi como si toda la democracia se pudiese resolver con la participación. Es una recaída infantil, y también peligrosa que nos propone a un ciudadano que vive para servir a la democracia (en lugar de la democracia que existe para servir al ciudadano).

Exasperación activista del participante: no me expreso así al acaso. En el examen de la opinión pública nos preguntamos ampliamente cómo se la podría mejorar. En la misma medida, el participacionista hubiera sido obligado a explicar *cómo* la participación debiera desarrollarse *bien*. Pero no nos lo explica, más allá de la reglita (ya aplicada al votar) de que participando se aprende a participar. Y si el ciudadano común está de por sí poco interesado en las noticias de la política, ¿por qué debería empeñarse en participar en lo más difícil? La respuesta no nos viene del participacionista, pero es notaria: a nivel de masa la participación “fuerte” presupone *intensidad*, un sentir intensamente. (El caso de quien escoge la política como profesión puede ser diferente, pero aquí, recuérdese, el problema es el de la participación generalizada.) Y en cuanto a la intensidad como principio, se abren dos caminos: una secuencia virtuosa y una secuencia perversa.

La secuencia virtuosa es más o menos ésta: intensidad de interés que da atención, da información, da saber. Pero ésta es una secuencia poco frecuente. La secuencia más habitual va de la intensidad al extremismo y es descrito por Lane y Sears (1964, pp. 105-106) así: “Una de las regularidades mejor conformadas de la opinión pública es una curva en U, entre posiciones de *issues*, consecuencias, extremas... y la intensidad del sentir. Cuanto más extrema es la posición, más intensamente es sentida por el público... Parece que ahí confluyeran los extremos y la intensidad... Las fuerzas que llevan a las posiciones extremas son, también, las fuerzas que alimentan la intensidad.” Entonces, la intensidad tiende a producir extremismo a nivel de los grandes públicos. Tal vez para el participacionista esto no es un resultado perverso, tal vez el extremismo en la práctica le va muy bien. Pero su teoría únicamente declara que el participar es virtuoso y el nexo intensidad-participación-extremismo es ignorado olímpicamente. No obstante, si existe ese nexo (como existe hasta probar lo contrario), entonces la virtuosidad de la participación “fuerte” llega a ser algo que se tiene que probar en su totalidad. Después de todo, el extremista es tal porque no tiene dudas, porque ya lo sabe muy bien; y sabe muy bien no porque sepa algo (el extremista es un animal poco inclinado a ser estudiante y pensante) sino porque es un maniqueo que tiene ya sistematizados, en blanco y negro, todos los problemas del mundo. Pero, en tal caso, no se ve cuál sea propiamente la aportación

del extremista a la fábrica de la democracia. Como notaba Berelson (1954, p. 314), “el interés extremo que va con un partidario extremo puede culminar en un fanatismo rígido que podría destruir, si es generalizado, el proceso democrático”. La empresa democrática inicia su movimiento, lo sabemos, de la opinión pública y de elevar el nivel de opinión y transformar la información en competencia, en dominio cognoscitivo. El extremista es el enemigo mortal de todo esto: no quiere saber nada, se burla del saber verdadero y la opinión de otros sólo le sirve de burla. El extremista *siente*, siente muchísimo y basta. ¿Y es éste el animal participante sobre el que se apoya el participationista? Si lo es, que lo diga; si no lo es, que lo condene. Pero el participationista calla y permanece en silencio.

Debo entonces dejar el tema con esta conclusión: o el autor de la democracia participativa se decide a clarificar *positivamente* donde está lo que corresponde a *cuál participación* (de cuál naturaleza) y en *cuáles lugares* (¿en todas partes?), o nos quedamos con un animal que no logró identificar. Mucho ruido, es cierto; también mucha polémica furiosa; pero queda la duda de que haya nacido algo nuevo. Si nace, será mejor identificado como *subespecie* de democracia directa o de democracia refrendaria.<sup>3</sup>

## 7. Democracia directa y democracia refrendaria

Hace poco definía la democracia directa *por lo que no es*, como una democracia sin representantes y sin representación, advirtiendo que daba una definición mínima. Hagámosla ahora menos mínima, agregando una característica positiva: democracia directa es *también* inmediatez de interacciones, es una relación directa, cara a cara (o casi) entre verdaderos participantes. Estas dos características se conjuntaban, por ejemplo, en la democracia de los antiguos. Y desde que se conjuntaron, democracia directa y autogobierno son nociones intercambiables. Pero la conjunción

<sup>3</sup> Pateman, *Participation and Democratic Theory* (1970) nos da la versión más racional de participationismo en un pequeño libro de gran éxito e igualmente con una gran modestia. Para una colección de las variedades de participationismo radical ver a Benello y Rousopoulos (1971); pero ver también a Cook y Morgan (1971). Barber (1984) es tal vez el escritor monográfico más importante. Sobre el concepto de participación —no confundir con la teoría participationista— ver a Parry (1972), Pennock y Chapman (1975) y a M. Cotta (1979).

que hace a la democracia directa sinónimo de autogobierno no es necesaria: las dos subespecies también se pueden desunir.

El punto debe entenderse bien. Partamos de nuevo de la discusión sobre el autogobierno (véase antes, IV.4) y, precisamente, de la afirmación de que la intensidad de un autogobierno está en relación inversa a su extensión; de ello se deduce que el autogobierno llega a ser siempre menos auténtico en la medida en que los números crecen. De ello deriva que el autogobierno llegue rápido a un límite. ¿Debemos aceptar la misma conclusión para la democracia directa? Sí y no. Si adoptamos la definición amplia (con dos características), entonces sí: también la democracia directa está condicionada por los números y se hace imposible por los grandes números. Pero si nos quedamos con la definición mínima, entonces no: una democracia que es directa sólo en cuanto a que “no tiene intermediarios” (sin representación), no está vinculada a los números: se le puede extender también a centenares de millones de personas.

Así, gobierno directo y autogobierno deben distinguirse. Durante un primer trecho del camino los dos viajan juntos, pero, a lo largo del mismo se separan. ¿Hasta cuándo estarán juntos? Lo estarán mientras el gobierno directo y el autogobierno no superen el tamaño de los grupos relativamente pequeños. ¿Qué tan pequeños? No es fácil precisarlo, pero probemos.

Un primer trecho está dado por el “formato de la asamblea”, cuya expresión política normal está dada a su vez por el habitual gran tamaño de un parlamento (digamos, en promedio, de 400 a 500 personas). Sin embargo, podemos admitir formaciones más grandes a condición de que el grupo o la colectividad en cuestión sea *observable*. Por ejemplo, es el caso de la *ekklesia*, la cual reunía, para deliberar, al *demos* de la ciudad antigua. Probablemente la observación de mil ciudadanos reunidos en una plaza sea imprecisa. Pero esos ciudadanos también se observan entre sí y, en consecuencia, *interactúan*. He aquí la característica que sirve de parteaguas: una presencia, un estar reunidos, en el que los componentes del conjunto son todavía observables individualmente, en el sentido en que no desaparecen y no son sumergidos en “multitudes oceánicas”.

Entonces, democracia directa también significa gobernarse a sí mismo (donde el sí mismo todavía tiene sentido), siempre que permanezcamos en el ámbito de los “presentes observables”. Cuando la posibilidad de observar desaparece y la copresencia disminuye, entonces pasamos a una

democracia que sigue siendo directa (sin intermediación de representantes y representación) pero amputada y empobrecida por la disminución de la relación interpersonal, la *relación directa* que le da sustancia. En la democracia directa en grande no existe la interacción entre los presentes, entre las personas que se influyen entre sí, que opinan y luego cambian de opinión al escucharse, y así ya no existe la democracia iluminada por la discusión que precede a la decisión. Y estas consideraciones introducen el discurso sobre el referéndum: explican por qué es legítimo considerarlo como institución e instrumento de democracia directa y ameritan también el tratamiento del tema.

El referéndum que interesa aquí no es la institución inserta en la democracia representativa sino un instrumento que la suple y que funda la “democracia refrendaria”. Definamos así a este nuevo animal que todavía no existe, pero aletea: es un sistema político en el que el *demos* decide directamente las cuestiones individuales, no en su conjunto sino separadamente y en soledad. Tecnológicamente, la llamada democracia electrónica es muy factible: el ciudadano se sienta ante una pantalla en la que aparecen los *issues*, las cuestiones a las que responde oprimiendo la tecla del sí o del no. Es muy factible pero, ¿se debe hacer?

También en la democracia electoral el ciudadano se limita a votar —aprobar o no— entre alternativas preconstituidas. Pero si como ahora no se limita a elegir (quién decidirá) sino que decide sobre cuestiones por decidir, la consecuencia central de esta transformación es la llegada de una *democracia de suma nula*. Y en verdad la transformación es radical, porque la democracia representativa, en cambio, se caracterizaba por procesos decisionales con suma positiva. En síntesis, con la democracia refrendaria la “suma positiva” de los sistemas representativos se convierte en “suma cero”.

Se dice que una decisión es de suma positiva cuando todos los interesados ganan: en suma, todos ganan algo. Por el contrario, una decisión es llamada de suma nula (*zero sum*) cuando quien vence, gana todo y quien es derrotado, pierde todo (y la victoria corresponde exactamente a la pérdida: yo gano lo que el otro pierde). En fin, una decisión se llama con suma negativa (*minus sum*) cuando todos pierden, cuando todos son dañados. Pero, hablando de la suma nula y esclarecida su noción, se hace evidente por qué el referéndum es un mecanismo decisional con suma

nula: cada vez se aprueba o se rechaza una propuesta prefijada y cada vez un grupo resulta vencedor y un grupo derrotado. Divorcio sí o divorcio no; nuclear sí o nuclear no, etcétera. Y es igualmente claro que si todo va a la decisión refrendaria, es el sistema de las decisiones políticas en su conjunto que llega con suma nula o suma cero.

La objeción podría ser que también el voto que elige —la democracia electoral— es de suma nula: o mi voto elige alguno o es un voto perdido. Es cierto, pero la democracia electoral no termina ahí; pone en movimiento a la democracia representativa y entonces es un sistema en el que deciden los representantes (no los representados). Y los representantes hablan, discuten, negocian, “intercambian” concesiones recíprocas y están, por lo tanto, en condiciones de acordar soluciones con suma positiva (para sus representados). Por el contrario, en la democracia refrendaria no hay ni negociación ni intercambio: toda cuestión llega “prefijada” por el video (no es retocable) y sola. Aunque si en una noche nos llegan decenas de decisiones por tomar, cada vez cada decisión está aislada; está sola frente a quien decide, igualmente solitario (pues no interactúa con nadie). Aquí, la deducción en sentido opuesto puede ser que ante el montón de paquetes ya elaborados que nos llegan por video, hay siempre elaboradores que los discuten y negocian entre ellos. Es verdad, pero estamos peor que antes.

¿Quiénes serían los que elaboran los refrendos? Aunque quedaran algunos individuos elegidos a título representativo, en la democracia refrendaria el juego y la apuesta en juego cambian radicalmente. Primero, toda la partida está en decidir la agenda (qué es lo que sí hay que someter a decisión y qué no) y, segundo, el modo de formular tales interrogantes. Y una misma pregunta, según cómo es formulada, oscila en las respuestas fácilmente 20 por ciento; así, 60 por ciento aprueba el derecho a la vida y, luego, con un mismo 60 por ciento se aprueba lo contrario, es decir, el derecho al aborto (lo que significa que 20 por ciento se equivocó al contestar). En suma, la democracia refrendaria centuplica los riesgos de manipulación y embrollos del *demos*, más allá de cuánto haya logrado el demagogo del que tenemos conocimiento.

También importa comprender bien cuáles son las implicaciones de una democracia con suma nula. La primera es que la suma nula tiende a agravar los conflictos; si quien pierde, pierde todo, entonces la derrota

hostiga; y si ello se repite día tras día, puede resultar intolerable. De este modo tenemos un método de “solución” de conflictos que a la postre los agrava. El problema racial en Estados Unidos ha llegado a ser agudo, y si fuese solucionado brutalmente, a golpes de referéndum, se convertiría en explosivo.

Entonces, es prudente enfrentarlo gradualmente e involucrar un poco a todos en la decisión de quién debe conceder y cuánto. Una segunda implicación, vinculada a la primera, es que la democracia refrendaria instaura, de hecho, un principio mayoritario absoluto que viola el principio (fundamentalísimo) del respeto a la minoría. Los refrendos no dan la cara a nadie y sólo atropellan los derechos de las minorías. Como veremos más adelante (VI.2), la tan temida “tiranía de la mayoría”—en la acepción fuerte del término—es una eventualidad poco verosímil en las democracias representativas, pero encontraría una aplicación segura en la democracia refrendaria. Y llegamos así al meollo del problema.

Es muy evidente que en una democracia refrendaria (prevista por Wolff [1970] bajo la expresión de “democracia directa instantánea”), el problema de la opinión pública se debe reformular totalmente. En la democracia refrendaria no basta que la opinión pública sea autónoma e importa poco que sea temible en sentido negativo, en cambio importa que sea “de calidad” en sentido positivo. Quien decide por sí mismo —no para sí mismo, estemos atentos, sino para todos— debe saber sobre qué cosa decidir y debe saber también manejar el problema sobre el que decide. Con la democracia refrendaria se toca el momento de la verdad en el que el *ideal* de la democracia etimológica sería realizada al pie de la letra y se tocaría también, preveo, el momento en el cual el ideal se vuelve su opuesto y se autodestruye (el éxito inverso, en el que cae, sin falta, el perfeccionista).

En presencia de la democracia refrendaria, ya no podemos fingir que la información sea importante. Admitimos que en el contexto refrendario los grandes públicos se despiertan, se interesan y se informan, pero aun así no estaremos ni siquiera a mitad del camino. Si una persona memoriza una enciclopedia y por lo tanto está informadísima sobre todo, ello no significa de ningún modo que sepa aplicar fructíferamente todo este arsenal de nociones. Ciertamente, el dominio cognoscitivo presupone información, es decir, un conjunto de noticias y de datos. Pero ello no es

cierto a la inversa: la información no da, por sí misma, *episteme*, o sea, aquel saber que es la comprensión de las consecuencias de la decisión que vamos a tomar. Y sin embargo la democracia refrendaria necesita, precisamente, la *episteme*, le es necesaria la transformación de la información con dominio cognoscitivo.

El punto es que mientras la democracia representativa se funda sobre una opinión pública que es suficiente para sostenerla —así en la teoría como en la práctica—, todos los aparentes avances de la representación deben, todavía, comenzar a enfrentar el problema de la opinión pública: una omisión verdaderamente sorprendente. Subrayaba al empezar que cuando fue acuñada la expresión opinión pública, se dijo “opinión” porque se entendía, propiamente, como opinar. Pero para los fines de una democracia refrendaria no basta la opinión, es necesario —y debe repetirse— que exista cognición. El salto debe ser, de calidad y en verdad es un salto grandísimo; y todo nuestro saber contradice la factibilidad de ello.

Si acaso, el peso creciente de la televisión respecto del periódico empobrece cada vez más la propia información y, por ello mismo, las premisas de un salto de calidad de la opinión pública (ver el apéndice, 9); sin contar que vamos a vivir siempre en un mundo cada vez más complicado, interdependiente y, por lo tanto, de difícil y peligrosa gestión. Hoy también los expertos sufren de “subcomprensión” (Sartori, 1989) y se tardan cada vez más en entender lo que hacen. Entonces, dios nos salve de los inexpertos que nos propone el gobierno directo en lugar del inexperto triunfante, del ciudadano que oprome botones.

## 8. ¿*Demos* gobernado o gobernante?

Concedamos sin complejos que la democracia representativa *es gobernada*. Pero afirmemos, con la misma claridad, que sí es *democracia*. Lo es porque en las sociedades occidentales la opinión pública es una fuerza autónoma y porque el poder electoral del pueblo es un poder efectivo que no es debilitado sino por su intermitencia. Entre una elección y otra, actúa el principio de las reacciones previstas (véase antes, VI.7), es decir, la previsión del elegido sobre cómo reaccionarán sus electores, y también actúan, sobre la base ya cotidiana del espantapájaros, los sondeos de

opinión. Al afirmar entonces que la democracia representativa sí es gobernada pero que siempre es expresión de poder popular, llegamos a la pregunta: ¿es verdad que de los años cincuenta en adelante disminuye en las democracias el componente de “gobernada” y crece el componente de “gobernante”? En suma, ¿es verdad que gradualmente estamos pasando de la democracia gobernada a la democracia gobernante? Es la fórmula puesta en circulación por Burdeau en su monumental *Tratado*.<sup>4</sup> Aquí no importa hacer ver los errores a Burdeau sino sólo establecer si su fórmula rinde beneficios a la transformación de la democracia, si de verdad capta su dinámica.

En el mismo año en que Burdeau preveía la llegada de la democracia gobernante, Mills (1957, p. 309) cambiaba así el diagnóstico: “Aquellos que han supuesto que las masas... están encaminadas al triunfo seguramente están equivocados. En nuestro tiempo, la influencia de las colectividades autónomas... está disminuyendo. Agrego que aquella influencia está guiada; no son vistas como público que actúa con autonomía sino como masas manipuladas... muchedumbres de manifestantes.” Podría citarlo profusamente, tanto en pro de la versión gobernante como de la contraria. No es tanto que la verdad esté en el medio sino que nuestras democracias se desarrollan retorciéndose y con modalidades contrastantes. Para interpretar las líneas de tendencia es necesario, por lo tanto, estar advertidos.

La primera advertencia es que no debemos confundir el activismo con una *paideia*, es decir, creer que el hecho de “desencadenar la acción” acerque, de algún modo, la democracia a sus ideales. Una muchedumbre de miles de personas aprueba por aclamación propuestas que la misma muchedumbre dividida en pequeños grupos rechazaría. Michels (1966, pp. 60-61) lo decía en un renglón: “la masa es más fácil de dominar que el pequeño auditorio”. Por este camino es que vence el demagogo, el manipulador por excelencia de la soberanía popular. El demagogo se apoya en las muchedumbres gritando que el pueblo tiene siempre la razón. Pero, aquí se ha dicho, el principio democrático no sostiene ese absurdo.

<sup>4</sup> Es el *Traité de Science Politique*, en ocho volúmenes, que va de 1949 a 1974. Los volúmenes sobre democracia gobernada y gobernante son el V, VI, VII (respectivamente, de 1953, 1956 y 1957); Por otra parte, véase el replanteamiento de Burdeau, en la segunda edición del volumen VIII (1974), en donde esgrime la tesis, verdaderamente aventurada y aventada, de que las llamadas democracias populares del Este son “gobernantes”.

El principio democrático es que el pueblo soberano también tiene el derecho de equivocarse (si no, ¿qué clase de soberano sería?). Pero si el pueblo tiene el derecho de equivocarse es deshonesto inducirlo a equivocarse. Y el demagogo está atento precisamente a eso: es el manipulador por antonomasia. Por lo tanto, estemos atentos a no confundir el llamado a reunión en la plaza y la “democracia demostrante” con la democracia gobernante.

La segunda advertencia es que *menos poder* para los gobernantes no significa, automáticamente, *más poder* para los gobernados. El juego de quitar poder puede ser de suma negativa, es decir, concluir con un vacío de poder. La literatura sobre la ingobernabilidad de las democracias (por ejemplo en Crozier y otros, 1975) da prueba de la pérdida de poder gobernante de los gobiernos y de su parálisis, pero no de su sustitución con el poder gobernante de los gobernados. Ciertamente, la ingobernabilidad de las democracias se atribuye ampliamente a las demandas que el sistema político recibe de abajo; pero demandar, exigir, presionar, producir “sobrecargas” favorece o no a los gobiernos. En suma, presionar sobre el poder no es ejercitar el poder, no quiere decir democracia gobernante.

La tercera advertencia es que, voluntariamente o no, todos los gobiernos de una época cada vez más tecnológica están condicionados por “imperativos tecnológicos” y por la inevitable necesidad de enfrentarlos. A pesar de pronunciamientos populacheros, también las democracias deben recurrir a los expertos, son gobiernos aconsejados por expertos. Sobre este punto, me he detenido en otro lugar (Sartori, 1987, pp. 428-439); aquí es suficiente destacar que las perspectivas de una democracia gobernante en el *contexto* de una tecnología omnipresente no son muy creíbles.

Concluyo, entonces, que el concepto de democracia gobernante no me parece feliz: lleva a sustituir apariencias por realidades y a ignorar la enorme complejidad del *muddling through*, del arrebatarse de las democracias de carne y hueso. Y recapítulo: primero, la llave maestra de todo es la opinión pública, la cual hoy es potentísima pero que siempre permanece muy imperfecta y frágil. Los procesos de opinión no comienzan *desde* el pueblo, pasando *a examen* del pueblo. El pueblo influye pero, al mismo tiempo, es influido. Esa es la semilla que más debemos cuidar, aunque es de lo que hoy menos se ocupa la teoría de la democracia.

- Segundo, las elecciones dependen de la opinión y son importantes no por lo que hacen sino por lo que *hacen hacer*, y no tanto por cómo suceden sino por el hecho de que suceden. Tercero, la democracia representativa es a menudo mal gobierno pero de todas formas *es* democracia. Temo que donde llegaba a haber una presunta superación, la democracia dejaría rápidamente de ser tal.