

GOBERNABILIDAD, LEGITIMIDAD Y OPINIÓN PÚBLICA

Adrián VENTURA

SUMARIO: I. *Consideraciones generales*. II. *La legitimidad*. III. *Opinión pública*. IV. *Propuestas*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. *El planteo*

El título de esta aportación sugiere inmediatamente dos preguntas: ¿dónde reside realmente el poder? y ¿cómo se conserva el poder?

Anticipo, entonces, las respuestas: la gobernabilidad, término que está tan cargado de expectativas como su opuesto, la ingeribilidad, de implicancias negativas,¹ tiene relación con la posibilidad concreta de conjugar la legitimidad de origen y de ejercicio; la solvencia fiscal del Estado para atender reclamos sociales y el consenso de la opinión pública.

En la democracia de la era de la información o *infocracia*, el poder no reside exclusivamente en la autoridad, pero ésta debe ser consciente de que, dentro de sus posibilidades, la gobernabilidad y la conservación del poder reside, entonces, en la capacidad de entretejer esos elementos.

Valadés aclara que:

...una forma aparente de legitimidad es la que resulta de la adaptación a los requerimientos de los medios, a través de los cuales se recibe una suerte de aceptación general. Ésta sería la conclusión natural de aceptar la tesis de la soberanía compartida sustentada por Minc. Es indispensable tener en cuenta el efecto de los medios sobre las instituciones políticas, pero de ahí a suponer

¹ Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, 13a. ed., México, Siglo XXI, 2002, t. 1, p. 703.

que la opinión pública ocupa ya —o lo hará en el futuro— el lugar de los sistemas representativos, media la distancia que hay entre la moda transitoria y la realidad duradera. El riesgo de las generalizaciones terminantes está en confundir rasgos con esencias. El fin de la historia de Fukuyama se parece mucho al “fin de la democracia” de Minc.²

La advertencia del maestro mexicano es correcta. El riesgo, sin embargo, reside en que se puede confundir lo esencial con lo contingente si no se hacen las conceptualizaciones adecuadas.

Es nuestro objetivo, entonces, concentrarnos en un aspecto de la gobernabilidad: aquél que está vinculado con el consenso. Sostendremos la tesis de que legitimidad y opinión pública son nociones distintas y que, aunque están sujetas a fuertes influencias recíprocas, no pueden ser confundidas. Ambas se relacionan con la aceptación de la autoridad, pero en modo alguno pueden ser intercambiadas. Los medios de comunicación deben tener plena libertad para criticar ácidamente la gestión de un gobierno o para sugerir cambios, pero nunca la fuerza de los medios puede ser fundamento suficiente para brindar o restar legitimidad a una gestión política. Los medios brindan consenso, pero no legitimidad.

2. La era del poder difuso

En las democracias, como todos sabemos, el poder está distribuido en órganos estatales y, en particular, en los sistemas presidencialistas, tiende a estar concentrado eminentemente en los presidentes, cada vez más proclives a gobernar con medidas de emergencia, sean decretos de necesidad y urgencia (decretos leyes) o mediante delegaciones legislativas, con clara tendencia a pasar por alto la división de poderes.

Pero sería tan sólo una ilusión pensar que el poder puede encontrarse principalmente en las autoridades políticas y en los órganos que las Constituciones crearon para canalizarlo. El poder, en las democracias modernas, está fuertemente condicionado por factores económicos y mediáticos. Es difícil imaginar en la actualidad su ejercicio al margen de la utilización de los medios de comunicación. En el mes de mayo de 2003, dio la vuelta al mundo una fotografía, tomada por la agencia Reuters, que muestra al presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, a

² Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM-Porrúa, 2000, p. 92; Minc, *La borrachera democrática*, Madrid, Temas de Hoy, 1995, p. 13.

bordo del portaaviones norteamericano “Abraham Lincoln”, uno de los símbolos del poderío militar, que acababa de regresar del Golfo Pérsico. Bush, ataviado en ropa de combate y rodeado por verdaderos militares que componían la tripulación de la nave, anunció, categóricamente, que “terminaron los combates y la batalla de Irak es una victoria en la guerra contra el terrorismo, que comenzó el 11 de septiembre de 2001”. Todos sabemos que los combates están lejos de haber finalizado pero, en ese momento, la imagen de un presidente firme, con voz de mando, anunciando la victoria a bordo de un poderoso buque de guerra, sirvió al gobierno de la potencia mundial para fortalecer su autoridad.

Esa relación autoridad-medios de comunicación, que oscila entre la simbiosis y la tensión, sin embargo, conlleva también el riesgo de que la autoridad política quede, a la larga, a merced de factores condicionantes tan fuertes que pueden aniquilar el poder político. Admitámoslo, más allá de las utopías, es peligroso concebir un mundo sin autoridades políticas. Al mismo tiempo, surge otra inquietud: ¿es posible recrear un espacio para la opinión pública al margen de los medios de comunicación? Si la democracia es un régimen de opinión, ¿cuán eficaz es la opinión para tener impacto en la representación?

El desafío político actual es, pues, mayúsculo: debe hallarse la forma de articular un espacio donde el poder político pueda sobrevivir, aun bajo un muy fuerte y necesario control de la opinión pública y de los medios de comunicación; donde, también, los *mass media* y la libertad de expresión y de información tengan el más amplio campo para desarrollarse, sin que pueda justificarse límite alguno a su accionar en aras a tutelar aquel poder político; y donde la opinión pública tenga capacidad de formarse libremente y de producir impacto en el proceso de toma de decisiones.

3. El plan del análisis

Trataremos, entonces, de desarrollar los términos de la ecuación legitimidad-opinión pública, como variables para la obtención y el desempeño del poder político, y condicionamientos de su ejercicio.

En las páginas siguientes estudiaremos el significado y la evolución de cada uno de esos conceptos, tratando de mostrar en cuáles aspectos se acercan o se alejan. En primer lugar, haremos un repaso de la noción de legitimidad y formularemos un intento para adoptar un concepto más ra-

cional: la legitimidad no se agota en la creencia de que el poder debe ser obedecido, sino que la noción es mucho más rica y la idea de que la legitimidad se relaciona con el origen y el ejercicio del poder conforme con ciertas reglas procedimentales queda estrecha en el paradigma de la democracia constitucional clásica y, más aún, desde un punto de vista comunitario como el que propone Dworkin.³ Luego, veremos someramente cuáles fueron los principales acercamientos históricos al concepto de opinión pública. Finalmente, formularemos algunas propuestas con la pretensión de mejorar la articulación de ambos términos de la ecuación y darle al habitante más participación en una democracia contemporánea que parece esquivarlo y desinteresarse por su suerte.

4. La relectura contemporánea de un problema clásico

Sostenemos, entonces, que en la sociedad mediatizada, donde la realidad se desarrolla con el vértigo de la información, de las imágenes y de los negocios, la ecuación del poder es el resultado de dos factores: legitimidad del poder y opinión pública. Vale formular aquí varias observaciones.

La primera. Alguien puede ver con razón en esta ecuación una excesiva simplificación en ello. Se pueden, efectivamente, desacoplar las nociónes que están implicadas en cada término de esa ecuación y volverla más extensa o complicada.

Pero, en rigor, creo que tal simplificación no es perjudicial, ni tampoco incorrecta, porque la opinión pública o, mejor dicho, las opiniones públicas, así como los medios de comunicación, son el resultado de la confluencia de flujos de información y de intereses que circulan en todos los ámbitos de la vida, sean negocios, partidos políticos, sociedad civil, etcétera. Ocurre que cada sector genera informaciones y corrientes de opinión que, en forma abierta o solapada, se vuelcan a conformar la llamada opinión pública, en cuya construcción los medios de comunicación, aunque no son los únicos factores que la configuran, tienen especial preponderancia. Ocupan un protagonismo central, que virtualmente excluyó de la escena o, por lo menos, opacó, a otros actores tradicionales

³ Dworkin, Ronald, *Liberalismo, Constitución y democracia*, Buenos Aires, La Isla de la Luna, 2003.

de la opinión pública, como lo fueron los partidos políticos, los sindicatos y otros grupos sociales organizados (estudiantiles, vecinales, etcétera).

Existe, entre poder, opinión pública y factores de poder (de los cuales los medios son los protagonistas más visibles y los que aquí nos interesan), un juego constante de coaliciones y confrontaciones implícitas, cambiantes, contingentes y por ello frágiles.

Ambos elementos, legitimidad y opinión pública, pueden estar alineados, y lo ideal, para el desempeño del poder político, es que así sea. Quien manda con la autoridad que le dio el pueblo y es obedecido por el consenso público que obtienen sus medidas de gobierno y la consideración que merece o recibe su gestión tiene muchas oportunidades de finalizar con éxito su mandato y de lograr impulsar algunas políticas oficiales y de Estado. Pero, al mismo tiempo, asistimos en muchos países a un fenómeno inquietante y cada vez más marcado: el poder político se deteriora cada vez más rápidamente, no sólo por el desacuerdo de muchas de las medidas que toman los gobernantes sino, también, por la repercusión que ellas producen cuando son analizadas y legítimamente criticadas por los medios de comunicación, consideraciones que confluyen en la configuración de la opinión pública que, por más que pueda ser circunstancial y contingente, puede llevar a una gestión de gobierno a la parálisis y al fracaso.

La segunda observación. Asimismo, sostener el planteo de que la ecuación del poder es legitimidad-opinión pública puede parecer obvio y, si se quiere, se puede ver que debajo de ella subyace una forma de la tradicional relación gobernantes-gobernados. Por cierto que es así. Siempre existió el poder, que estuvo rodeado de atributos de teatralización o escenificación para suscitar obediencia, el poder como espectáculo lejano y que sólo puede ser observado pasivamente y pasivamente obedecido. Y, también, siempre se formularon críticas al ejercicio de la autoridad, desde mucho antes que existieran los *mass media*.

Sin embargo, la ecuación, planteada en aquellos términos más modernos, denota todas las implicancias que están involucradas en el ejercicio del poder.

Por un lado, la obligación constitucional de las autoridades de ejercerlo en forma legítima y representar a una población que vota —de tanto en tanto— pero que no siempre se siente representada.

Por el otro, la existencia de una opinión pública como factor de influencia en el ejercicio del poder. Una ciudadanía que, en la actualidad es-

tá cada vez más fragmentada y desinteresada por la cosa pública. Individuos de una sociedad que parecen mirar para adentro suyo, para la satisfacción de sus propios intereses, o que, por desilusión, declinan buscar espacios de participación o usar de aquellos de los que ya disponen. Un ejemplo basta: piénsese que en 1994 se introdujeron en la Constitución argentina los institutos de la iniciativa y de la consulta popular, a pesar de lo cual pocos mostraron interés práctico en esas herramientas. Pero, al mismo tiempo, esa misma sociedad, cuando intenta comunicarse, no logra hacerse expresar en forma plena e, inmersa en la apatía, tampoco se preocupa por controlar en forma exigente al poder político.

Vivimos en democracia sin demócratas, en la cual los ciudadanos no ejercen su tarea de ciudadanos⁴ y en la que el poder, aprovechando esa situación, sale de sus cauces naturales.

Pero, el riesgo no es sólo que se desborde el poder político. Como nadie desaprovecha los espacios que dejan libres quienes sólo asumen el rol de meros ciudadanos espectadores, otros integrantes más activos de la sociedad se valen de todos los recursos a su alcance (buscando, incluso, aparecer en los medios de comunicación, recurrir a encuestas y usar de la información), para influir decisivamente en el debate público. De este modo, el espacio de ese debate no llega a construir una verdadera ágora pública pero tiene fuerza para corporizarse en medidas de gobierno que influyen sobre todos los integrantes de la sociedad.

El primer objetivo de una democracia posmoderna debería ser recrear aquella vieja instancia de foro público, de espacio público, para acercar a la gente a la política. La democracia debe reconquistar a los demócratas, a sus ciudadanos. Pero ¿cómo hacerlo? Éste es el desafío.

A medida que algunos desarrollos, como la proliferación de medios y formas más avanzadas de sondeos por internet, nos permiten esperanzarnos con tener nuevas instancias para la vida democrática, también se ahonda la apatía de la población. El distanciamiento entre representantes y representados se agranda y aparecen otros elementos que crean la sensación de que hay menos espacio e interés por la democracia. Quizá no sea así, pero ésa es la percepción de las poblaciones; y en un mundo que se nutre de las imágenes y de las percepciones, ésa es la realidad. El pa-

⁴ Dahrendorf, Ralf, *Después de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 114.

norama es confuso; y se debe tratar de intentar moldearlo, para salvar el régimen deliberativo.

Finalmente, existe otra circunstancia que da fundamento a nuestra propuesta de ver al poder como tensión entre legitimidad y opinión pública: la espectacularidad del poder. El poder político, como afirmamos anteriormente, siempre buscó la escenificación para suscitar obediencia.

El poder de las imágenes es superior al de la razón, observaba Pascal.⁵ Grandes palacios reales, que imponían respeto por su sola dimensión; inmensos templos religiosos, en tiempos en que el poder político y el espiritual se subsumían en una sola persona y se mezclaban en contubernios; pirámides que albergaban tumbas a grandes faraones; oscuros y enormes edificios de tribunales, donde la verdad parece perderse frente a la impo- nencia de magistrados ataviados con togas y birretes y la opacidad del tortuoso procedimiento escrito o apenas semipúblico; así como también cetros, estandartes y desfiles militares fueron, en otros tiempos, formas de representar el poder, tan espectaculares como lo son en la actualidad la imagen de un presidente en uniforme militar a bordo de un portaa- viones, la trasmisión en la televisión de los debates parlamentarios en cámaras legislativas que tienen albergue en hemiciclos que simulan ser espacios propicios para el debate racional, cuando todos sabemos que las decisiones ya se tomaron antes de ingresar en el recinto; o el exhibicionismo de potentísimo armamento nuclear o convencional capaz de destruir a una nación en pocas horas.

El poder siempre fue espectáculo y mucho más lo es en la era de la televisión. El poder es ostentación, mostración y ocultación, un escenario donde las autoridades muestran tan sólo lo que no desean o no tienen posibilidad de ocultar.

En nuestra época, más que nunca, el hombre aprende por los ojos. Aprendizaje visual que, sin descartar la racionalidad, es eminentemente emocional. Las autoridades lo saben y necesitan más que antes del es- pectáculo y de la televisión. Y en este punto reside la confluencia de intereses, que a veces vuelve más escarpado el terreno donde se forma la opinión pública. En tiempos de guerra o de emergencias, el gobierno norteamericano y también los gobiernos de otras muchas latitudes inten- taron seducir a los propietarios de algunos medios para que fueran la

⁵ Pascal, Blaise, *Pensamientos. Elogio de la contradicción*, Madrid, Isabel Prieto, 1995, p. 17.

guía de la población. Es lo que pretendió hacer José María Aznar, cuando luego de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004, intentó presionar o interesar a los directores de los principales medios —el entonces primer ministro habló con los directores de *El País*, Jesús Cebrián, y de *El Periódico* de Barcelona, Antonio Franco— para convencerlos de que la ETA, y no el integrismo islámico, era la autora de los ataques terroristas.

Sin embargo, siempre debemos tener en cuenta que la espectacularidad del poder nunca debe ocultar la realidad del poder. La etimología nos da la clave: el término “espectáculo”, tomado del latín, deriva de *spectare*, contemplar, mirar, y éste del latín arcaico, *specere*, término con el que también está emparentado *spectrum* (espectro), simulacro, aparición. El poder hecho espectáculo no es el poder mismo, es una parodia del poder, su representación. Perder este punto de vista nos puede llevar a creer que la luminosidad es la luz misma, cuando tan sólo es una proyección o reflejo de aquélla. En suma, entender el funcionamiento del poder requiere de los habitantes un esfuerzo cada vez mayor y cuando aquéllos no están dispuestos a hacerlo, la opinión pública se forma sobre la base de un espejismo, de un reflejo.

Por estos motivos, es válido sostener que la ecuación aludida, planteada en términos de legitimidad y opinión pública, es una lectura contemporánea más adecuada para la relectura de un problema clásico.

5. Experiencias mundiales

Debe ser preocupación central en los sistemas democráticos dar mayor legitimidad a sus autoridades y, al mismo tiempo, salvaguardar el más amplio espacio a la formación de la opinión pública. Pero, claro está, sin permitir que se confundan ambos terrenos.

Se trata de volver a colocar las cosas en su lugar, no para conservar tiempos idos, sino para permitirles y exigirles a las autoridades y construir y ejercer un poder legítimo, y, al mismo tiempo, poner en sus justos términos los verdaderos alcances de la opinión pública cuya existencia, por supuesto, como nadie duda, es presupuesto y condición de la democracia.

Si llevamos estos planteos a los términos concretos que nos brindan acontecimientos ocurridos en distintas latitudes, entenderemos mejor el problema y su importancia. Veamos, pues, algunos ejemplos. El primero:

¿sucumbió el gobierno del ex presidente argentino Fernando de la Rúa en 2001 porque perdió legitimidad su ejercicio del poder o porque la mera percepción de la sociedad que conforma la opinión pública cambió?, ¿o, acaso, ocurrieron ambas cosas?

Paradójicamente, el mayor crédito hacia la gestión de De la Rúa estaba puesto en su capacidad para “fortalecer la democracia”. Señalo la paradoja porque su gestión no cumplió precisamente con ese cometido y en los primeros meses de 2002 se instaló el latiguillo popular de que “se vayan todos” los políticos. Según una encuesta efectuada por Gallup y publicada por el diario *La Nación* dos días después de que asumiera el poder el 10 de diciembre de 1999, el 78% de los consultados tenía mucha o bastante confianza en que su gestión fortalecería la democracia. Los que no opinaban bien del dirigente radical eran minoría: 17% tiene una opinión regular del presidente, mientras que el 4% tiene una imagen negativa. En cambio, una encuesta de la misma firma, Gallup, publicada el 25 de noviembre de 2001, es decir, menos de un mes antes de que De la Rúa, llevado por las circunstancias, presentara su renuncia el 20 de diciembre, mostraba que la aprobación de la gestión del gobierno era extremadamente baja: lo desaprobaba el 86% y sólo lo aprobaba el 9%. Ocurrió que si bien los problemas como la recesión, el desempleo y la inseguridad, no comenzaron el 10 de diciembre de 1999, en los dos años siguientes no sólo no se resolvieron, sino que se agravaron. Esta percepción fue corroborada por el resultado electoral del 14 de octubre, cuando la Alianza bajó a menos de la mitad del porcentaje de votos que había obtenido en las dos elecciones anteriores y casi un tercio de los votos efectivos que había obtenido entonces. Pero este duro resultado se confronta con el hecho de que el 62% dice que el presidente debería terminar su mandato pase lo que pase, mientras que sólo el 33% piensa que deberían anticiparse las elecciones.

Por momentos, hasta los propios protagonistas confunden (o quieren confundir) las cosas, como ocurrió cuando el citado ex mandatario acusó al conductor de un programa televisivo –en el que aquél había participado y durante el cual el segundo lo ridiculizó– de haber precipitado su caída. Acaso, el ex mandatario se refería a algo tan obvio como que los medios influyeron en la percepción de la pérdida de autoridad. Pero ¿la merma o deterioro en la opinión pública hace perder legitimidad de ejercicio? Por otra parte, ¿fue ése el verdadero motivo de su pérdida de la capacidad de hacerse obedecer?

El segundo ejemplo, aunque de sentido aparentemente contrario al anterior, lo encontramos en Italia y tiene directa relación con el debate político que plantea la llamada Ley Berlusconi, sobre el control de los medios de comunicación. En última instancia, un mandatario, Silvio Berlusconi, que acumula el manejo de los medios de comunicación parece tener interés en alcanzar una legitimidad de ejercicio que, tal vez, no se condice exactamente con la que podría obtener como respuesta a sus medidas de gobierno, mediante la utilización de los medios de comunicación. Desde este punto de vista, gracias a su influencia sobre los medios, el mandatario estaría creando consenso en una medida mayor que el que le permitiría la legitimidad de sus decisiones de gobierno. El peligro que representa esta clase de líderes es que fusionan sobre sí mismos, acumulándolos, el manejo del poder y el control sobre las posibilidades de canalizar las críticas a su gestión. Entonces, se reduce el espacio para que los medios ejerzan su control sobre el poder. Pero ¿ese mayor consenso le otorga mayor legitimidad?

El tercer ejemplo, de nuevo extraído de la Argentina: el presidente Néstor Kirchner, que habiendo llegado al poder con una baja legitimidad (hubo elecciones, pero no se realizó la segunda vuelta por la renuncia de su contrincante, Carlos Menem, con lo cual se tuvo que conformar con el 22% de los votos), gobierna hoy con un alto grado de aceptación en la opinión pública según revelan distintos sondeos de opinión. La verdadera legitimidad, sin embargo, ¿proviene de los resultados de esos sondeos o está relacionada eventualmente con el acierto o error de sus decisiones?

El cuarto caso: ¿fue legítima la decisión del presidente norteamericano George W. Bush de invadir Irak o simplemente contó con el apoyo de la opinión pública, pero su accionar fue ilegítimo?

Según una encuesta de *The New York Times* y de la cadena de noticias CBS indicaban que la imagen de Bush, un mes después de asumir, en 2001, ascendía a 63%, mayor incluso que la popularidad de la que gozaba el ex mandatario Bill Clinton durante sus primeros cien días de gobierno; en octubre de ese año, poco después de cometidos los atentados del 11 de septiembre, su popularidad tocó un máximo de 89%; y de allí comenzó un curva descendente que llega, en el primer bimestre de 2003, al 54% de aprobación, quizá porque el desempleo comenzó a crecer; luego, la curva comienza nuevamente a ascender, de modo que Bush, cuando tomó la decisión de invadir Irak, alcanzó el 67% de aceptación, pero vuelve a bajar considerablemente, perdiendo 16 puntos, a fines de 2003,

cuando los norteamericanos advierten que en Irak no se encontraron armas químicas y, además, el número de pobres muestra un crecimiento. Y la desaceleración de la economía le asentó, en enero de 2004, otro golpe del 9% que, sin embargo, comenzó a remontar para abril último.

Ahora bien, más allá de los vaivenes que detectan las encuestas en cuanto a las preferencias de la ciudadanía, ¿la opinión pública que respaldó a Bush cuando fueron los atentados y cuando el mandatario tomó la decisión de invadir Irak le dio a esta medida mayor legitimidad?, ¿se mide la corrección o incorrección de la guerra preventiva, es decir, el ataque preventivo a otro país, por el humor de la opinión pública? Y, finalmente, ¿será legítimo el gobierno que se instaure en Irak sobre la base de las pautas fijadas por los Estados Unidos, cuando Irak es un territorio integrado por mayoría *sunnita* y *shiita* que rechaza la ocupación y el Islam no conoce ni comprende ni vivió la democracia? No cabe duda de que, desde el horizonte de respeto de los derechos humanos, la cultura occidental parece aventajar al Islam. Por lo menos, acéptese esta apreciación con carácter general y como postulado de las normas supranacionales, salvando algunas excepciones deshonrosas.

6. *El contexto internacional*

A nadie se le escapa que ya de por sí es complicado lograr el equilibrio de esa ecuación en un mundo dividido en Estados nacionales.

Häberle señala que lo público y el espacio público se refieren a dos aspectos: en el marco de la tríada de ámbitos republicanos, se refieren, en lo espacial, a un cierto campo o ámbito de la *res* pública, intermedio entre lo estatal y lo privado, lo que también se llama sociedad.⁶ Un espacio en el que actúan fuerzas diversas, como los partidos políticos, con su propio estatus público; las iglesias, como potencias públicas más distanciadas del Estado; la televisión pública y la privada; los sindicatos y los empresarios, todos ellos como grupos plurales. A su vez, público, señala ese autor, significa también una dimensión sustantiva y valorativa, el paralelogramo de fuerzas de una comunidad política, a partir del cual se unen de manera pluralista las fuerzas, luchan entre sí en disenso y consenso, para finalmente tomar forma, en una ley aprobada en el Parlamento. El ciudadano también toma parte de lo público, tanto en lo espa-

⁶ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2003, p. 19.

cial como en lo valorativo, cuando ejerce el lado público de sus derechos, cuando se expresa libremente, ejerce su libertad de manifestación o de culto. Hay razón, entonces, para hablar de libertades públicas.

Pero el problema se vuelve más complejo en la era de la globalización, donde el desarrollo de la economía, los medios de comunicación y la circulación de la información, así como el proceso de adopción de decisiones políticas responden, en buena medida, a factores transnacionales. Frente a esta realidad, la cuestión del territorio podría parecer obsoleta.

En primer lugar, en un mundo globalizado, el espacio de lo público ya no es un espacio intermedio entre el poder político y la sociedad, sino que es otro espacio público, distinto al anterior, que está por encima de los Estados mismos. Y, desde lo valorativo, en la conformación de consensos y disensos intervienen fuerzas de intensidad muy dispar. El mundo es cada vez más complejo y sus partes se influencian recíprocamente.

Luego de la democracia ateniense y de la democracia representativa de los siglos XVIII y XIX en adelante, parece que estamos frente a un tercer tipo de democracia que cada vez va a ser más limitada por el simple hecho de que la sociedad de hoy es mucho más compleja en virtud de su superpoblación, de su fragmentación en culturas y subculturas, y de estar plagada de organismos, agencias nacionales, internacionales y multinacionales, corporaciones, los partidos y los medios de comunicación.⁷

En esta apreciación, el citado autor está resumiendo, quizá sin advertirlo, dos aspectos de la democracia.

Por un lado, está lo que Bobbio⁸ identificó como las paradojas de la democracia contemporánea, según las cuales pedimos cada vez más democracia en condiciones objetivas cada vez menos desfavorables (primera paradoja); a medida que crece la complejidad del Estado, también crece la estructura burocrática, claramente no democrática (segunda paradoja); por efecto del desarrollo técnico, característico de las sociedades industriales, aumentaron los problemas que requieren soluciones que sólo pueden dar los especialistas, con desplazamiento del hombre común (tercera paradoja); a su vez, la masificación, en lugar de favorecer el pleno y libre desarrollo de las facultades humanas, trajo aparejado un con-

⁷ Strasser, Carlos, “La democracia es cada vez menos posible”, *La Nación*, Buenos Aires, 17 de marzo de 2004, p. 10.

⁸ Bobbio, N., *¿Qué socialismo?*, Barcelona, Plaza y Janés, 1978, p. 84.

formismo generalizado, suprimiendo el sentido de la responsabilidad individual en que se funda la sociedad democrática (cuarta paradoja).

Por otro lado, advertimos nosotros la coexistencia de esos espacios públicos a los que aludimos antes, campos de acción que no son paralelos, sino superpuestos y que en muchos puntos se entrecruzan.

Asimismo, debido a la desigualdad en recursos sociales, algunos ciudadanos tienen una influencia significativamente mayor que otros sobre las decisiones, políticas y acciones de gobierno. Son evidentes las asimetrías, que no son triviales. En la sociedad actual, desde el punto de vista jurídico, los hombres son iguales ante la ley. Pero, como resultado de aquella situación, no son políticamente iguales. Así, el fundamento moral de la democracia: la igualdad política entre los ciudadanos, se ve severamente vulnerado.⁹

En segundo lugar, la insatisfacción con la democracia está en crecimiento. La situación a la que venimos aludiendo en los párrafos anteriores se refleja en los resultados del estudio efectuado en 17 países por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), publicado en 2003, sobre el desarrollo de las democracias en América Latina. La experiencia de las últimas dos décadas y las tendencias históricas observadas sugieren que la ola democrática que se extendió en la región podría revertirse¹⁰ como consecuencia de que las expectativas idealizadas de la democracia, que se manifiestan en altos índices de apoyo al régimen, no se corresponden con su desempeño real, lo que produce profunda insatisfacción en la población.

Influyeron en este desenlace el contexto socioeconómico que enfrentó la mayoría de los países de la región entre 1995 y el presente año, la disminución del flujo de inversiones internacionales, el mal desempeño de los políticos, la violación de los valores del sistema y otros factores más globales, como el cambio en las modalidades de la representación política, el fin de la Guerra Fría, la influencia de la televisión y otras formas de comunicación masiva, la globalización de la política y la pérdida de

⁹ Dahl, Robert, *¿How Democratic is the American Constitution?*, Yale University, 2001, p. 200.

¹⁰ Payne et al., *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003, pp. 27 y ss.

poder del gobierno central, desde arriba, debido a la globalización, y desde abajo, por presión de la descentralización.

Esta desazón se traduce en números: mientras que en 1996 el 61% de los encuestados daba apoyo a la democracia, actualmente sólo apoyan el régimen, en forma incondicional, el 48%; es decir, el apoyo considerablemente sólido al comienzo del periodo (1995) muestra hoy señales de deterioro, y si bien el respaldo a las opciones autoritarias se mantiene bajo, la indiferencia y la apatía respecto de la forma de gobierno son considerables. Los datos sobre satisfacción con el régimen democrático son aún más elocuentes: mientras que en la región se manifestó un pico de satisfacción en 1997, cuando un promedio del 40% se declaraba conforme con el desempeño real de la democracia, en 2001 había bajado al 25% la cantidad de personas que se reconocían estar muy satisfechas o bastante satisfechas con el sistema.

El tercer factor que tiene peso en el contexto internacional es la polaridad del poder político. Las instituciones ya no se basan en el capitalismo industrial, la nación-Estado y el poder militar nacional sino en una economía globalizada transnacional, de servicios y conocimientos (conglomerados de servicios); en un orden militar con proyección casi planetaria y en un sistema de información global, que reemplazó a la fuerza motriz de la energía por la fuerza de la información (conglomerados de información y de medios). Conglomerados, estos últimos, que son el producto de procesos de concentración horizontal; vertical, por acaparamiento de medios de distinta naturaleza, y transversal, por suma de medios de comunicación con agencias de noticias, agencias publicitarias y otras empresas.¹¹

Si el desarrollo de un sistema político mundial, que por momentos parece ser hegemónico y en otros aparenta transitar el camino de la multipolaridad, depende del predominio de dos o tres signos monetarios y de economías que poseen injerencia decisiva en la suerte del resto de la población global, también habrá que aceptarse, como un dato de la realidad, la influencia que acumulan los sistemas de medios de comunicación y los procesos de formación de la opinión pública, que a veces son independientes y en otras ocasiones responden a corporaciones transnacionales o cuyos focos de conducción e intereses son difíciles de localizar.

¹¹ Carbonell, Miguel, *Transición a la democracia y medios de comunicación, un punto de vista constitucional*, México, Gobierno del Estado de Aguascalientes, Coordinación General de Asesores, 2002, p. 96.

Estamos en un mundo fluido, donde la globalización es la extensión de las prácticas del capitalismo, pero no necesariamente se extiende en forma correlativa la democracia.

En un mundo globalizado de industrias y servicios, necesitamos crear legitimidades mayores a la vez que buscar que los procesos de opinión pública no sustituyan a la legitimidad.

En última instancia, el hombre, como ocurre en muchos países, pero no en todos, debe pretender vivir en un sistema democrático pletórico de información y, a la vez, legítimo.

II. LA LEGITIMIDAD

1. *Una aproximación al tema*

En una primera aproximación, la legitimidad puede ser definida como el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza.

Por eso, todo poder trata de ganarse el consenso, para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión.¹² Según esta primera aproximación, cuando la población, que acepta determinado detentador de poder, pasa a estar convencida de que debe obedecerlo, termina legitimándolo.

Pero muchas circunstancias, políticas, económicas y sociales, crean, en los hechos, antagonismos entre esos términos. La experiencia indica que el ejercicio del poder político no siempre es pacífico.

En estos casos, en los que el ejercicio del poder se enfrenta o, al menos, se distancia de la opinión pública —especialmente, si esto se refleja en los medios—, se pueden llegar a producir situaciones de tensión y riesgo e, incluso, hasta de ruptura de las instituciones.

Los gobernantes siempre temieron el peligro de perder el consenso de su pueblo. Pero la situación es particularmente relevante en un mundo donde los medios de comunicación disponen de poder real para influir sobre las medidas de gobierno y, al menos, sobre la voluntad de los gobernantes o de otras personas que, por participar de otros órganos de gobierno o por su posición privilegiada, están en condiciones de tomar

¹² Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, cit., nota 1, p. 862.

decisiones. Los medios informan, evalúan ideas, someten a escrutinio constante a los valores y a las normas, ejercen la intermediación entre el público y el poder, y los periodistas tienen una injerencia sobre la calidad de la política y la transmisión de sus ofertas.

Si los ciudadanos no comprenden la magnitud de esa ecuación en su exacta dimensión, así como también si los políticos la confunden o, en general, el sistema democrático olvida corregir los crecientes desfases que se producen entre aquellos factores, el resultado será, inevitablemente, que tendremos menos democracia, una democracia plana, formal y de baja calidad.

La creencia en la legitimidad es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal. La legitimidad, tal como señaló Max Weber, es la creencia en la legalidad de las normas del régimen, estatuidas *ex profeso* y de modo racional, y del derecho de mandar de los que detentan el poder basado en tales normas.

2. *Clases de legitimidad*

Hay una legitimidad del *régimen*, que es el consenso de la comunidad en mantener las instituciones que rigen la lucha por el poder, las que son encontradas como plataforma común para la lucha entre los grupos políticos. Es una aceptación que perdura en el tiempo, más allá de los avatares políticos.

Y existe, también, legitimidad del *gobierno*, según la cual un gobierno es legítimo cuando accedió al poder conforme con las normas del régimen y ejerce el poder de acuerdo con ellas, de tal manera que se respeten determinados valores fundamentales de la vida política. En ocasiones, la pérdida de legitimidad de un gobierno no deriva en la pérdida de legitimidad del régimen. Es lo que ocurre cuando un gobierno adopta políticas marcadamente *inconstitucionales*, pero la comunidad sigue apostando al mantenimiento de las reglas constitucionales para producir el recambio de ese gobierno. En estos casos, no hay rupturas constitucionales. A lo sumo, se produce la caída de una gestión de gobierno. En otras ocasiones, el deterioro de un gobierno termina en la quiebra de un régimen, es decir, en la abrogación definitiva o temporaria de las normas de recambio gubernamental, con lo cual se resiente el régimen mismo.

En segundo lugar, un poder constituyente originario debe satisfacer la doble justificación de legitimidad de origen y de ejercicio. La legitimidad de *origen* nace de métodos legítimos de designación de quién ejerce el poder constituyente, sea a través de elecciones (en los sistemas democráticos), sea a través de otros mecanismos legales vigentes en los sistemas no democráticos (siempre que cuenten con consenso social). En tanto, la legitimidad de *ejercicio* deriva del cumplimiento de las reglas prefijadas para la labor de la convención y del dictado de una Constitución justa, pues las cláusulas injustas o arbitrarias le hacen perder legitimidad al sistema.

Conceptos similares han de aplicarse a los órganos de poder constituido. Se puede afirmar que una autoridad es legítima si accedió al poder por el mecanismo electoral pre establecido, y que el ejercicio del poder es legítimo en la medida en que se mantenga dentro del campo de las reglas fijadas para el desempeño de ese órgano, y en tanto los órganos procuren la satisfacción de aquellos valores de justicia que establece la Constitución (derechos, etcétera). Pero, evidentemente, desde esta visión la legitimación de ejercicio del poder derivado es más exigente y difícil de lograr que la legitimidad de ejercicio del poder constituyente, porque se vincula con la praxis política y las desviaciones en que incurren los órganos del poder.

En tercer lugar, cabe hablar de legitimidad *formal*, relacionado con la realización de elecciones y la competencia de los órganos decisorios, y legitimidad *sustancial*, vinculada con los valores constitucionales y la verdadera pretensión de lograrlos. Es esta última clasificación la que más nos interesa. En el desarrollo de este último aspecto reside la posibilidad de enriquecer el concepto de legitimidad y de volverlo más racional, así también allí están los límites de la obediencia. Por ahora recordemos que una medida de gobierno puede ser formalmente legítima, pero ser a la vez ilegítima desde el punto de vista sustancial. Entonces, a los efectos de verificar y sancionar esos desvíos entre la legitimidad ideal y la legitimidad real, entre la teoría y la práctica del ejercicio del poder, los controles institucionales son instrumentos inescindibles de la idea de legitimidad. El control debe someter al poder al cumplimiento de las reglas. Cuando no lo hace, o cuando el control directamente no existe o su ejercicio es dejado de lado por algún acuerdo de partidos (vicio de

la democracia consensual), sembramos el germen de un Estado más totalitario. Los controles son una “expresión de la racionalidad del poder”.¹³

3. El control como noción de la legitimidad

La democracia y sus autoridades no se legitiman sólo por un procedimiento de elección donde todos están habilitados a participar. Hay que evaluar la posibilidad de que la democracia no puede satisfacer los intereses de todos los miembros de la comunidad, sino los de la mayoría. Esto supone la existencia de minorías que no comparten aquellas decisiones de la mayoría. Sin embargo, esas minorías, como parte del pueblo, deben también tener una vía alternativa que les permita cuestionar las decisiones de la mayoría cuando éstas no fueron adoptadas legítimamente, es decir, conforme con las reglas pre establecidas.

Incluso, algunos países, como por ejemplo España (artículo 162.1.a, Constitución española) y Alemania (artículo 93.1.2, Ley Fundamental), prevén la posibilidad de que también la minoría parlamentaria, cuando alcanza un número determinado de legisladores, exprese su disenso mediante la presentación de un recurso de inconstitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional, contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley que ya hayan sido sancionadas o dictadas. Se trata, claro está, de una expresión jurídico-constitucional del disenso, pero también de una expresión del mismo con motivaciones políticas y que traslada el debate político, desarrollado en el seno del Parlamento, al ámbito del Tribunal Constitucional. Ninguno de los tribunales constitucionales pioneros en Europa, conformados en el periodo de entreguerras, habían reconocido legitimación a la minoría, aun cuando Kelsen sí se expresaba en ese sentido. No lo hacía la Constitución de Austria ni las que vinieron después. Pero tras la Segunda Guerra Mundial y la experiencia histórica del fascismo, la idea de separación de poderes es condicionada por la noción de control como restricción normativizada al ejercicio del poder, en aras a la protección de las minorías.¹⁴ Una forma más de interrelación entre la justicia constitucional y la democracia pluralista, entre minoría y democracia. Así, la Constitución jurídica no oculta la heterogeneidad del entramado social ni de sus conflictos. Nótese que se establece allí, enton-

13 Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 2, p. 28.

14 Montilla Martos, José A., *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Madrid, Trotta, 2002, p. 83.

ces, un diálogo entre el principio unificador de la legitimidad, como condición de ejercicio del poder, y la heterogeneidad del entramado social y de sus conflictos. De ese modo, la fundamentación de la justicia constitucional en la democracia pluralista se apoya, según Zagrebelsky, en dos condiciones: una, de carácter formal, la Constitución como norma jurídica, y otra de carácter sustancial, el pluralismo.¹⁵

Sobre este asunto señala Ferrajoli¹⁶ que el cambio de paradigma de la democracia plebiscitaria, que se caracteriza por consagrar la omnipotencia de la mayoría, a la democracia constitucional, que concibe a la Constitución como un sistema de límites impuestos a todo poder, se produce en Europa entre 1945 y 1949, es decir, en el quinquenio posterior a la derrota del fascismo y del nazismo. Bastante después, claro está, que en los Estados Unidos. La democracia constitucional es un paradigma garantista, una democracia de naturaleza distinta a la anterior, en la cual las normas y las decisiones, para su validez, ya no dependen sólo de las normas procedimentales sobre su formación, sino también de su contenido, es decir, de su cohesión con los principios de justicia establecidos en la Constitución.

No importa que hablemos de minorías populares o de minorías parlamentarias. La legitimidad del sistema democrático, sus mecanismos de participación en la toma de decisiones que el mismo contiene y la posibilidad de que los individuos o las minorías intervengan para cuestionar las normas y procurar su modificación no dan margen alguno a justificar el incumplimiento de las normas o su desobediencia.

Obviamente, en su derecho de expresarse y de defender valores que consideran que nacen del ordenamiento constitucional, los individuos nunca pierden el derecho a no cumplir las normas de la mayoría. Pero sólo pueden dejarlas de cumplir si lo hacen por los cauces constitucionales establecidos, como es el de cuestionar su constitucionalidad, y su arreglo con las reglas vigentes.

Estrechamente ligados con el concepto de control aparecen las otras condiciones necesarias para la legitimidad de las decisiones: la posibilidad del hombre de disentir en la sociedad (y de hacerlo como parte de la cambiante opinión pública y a través de los medios de comunicación) y la posibilidad de que canalice esos disensos a través de mecanismos pre-

¹⁵ Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, p. 14

¹⁶ Ferrajoli, Luigi, “La democracia constitucional”, en Courtis, Christian (comp.), *Desde la otra mirada, Textos de teoría crítica del derecho*, Eudeba, 2001, p. 255.

vistos por el propio sistema institucional, no sólo persiguiendo su reforma legislativa, sino también a través del control judicial o a cargo de tribunales supranacionales, en el caso en que la Constitución prevea esta última alternativa. Condiciones que son parte, en definitiva, del mismo aspecto.

La existencia de legitimidad, entonces, depende de varios requisitos: 1) que la autoridad sea elegida conforme con un procedimiento previsto; 2) que observe los mecanismos de formación de decisiones políticas; 3) que estas decisiones persigan fines aceptables para la Constitución y para la legislación supranacional a la que ésta remita, y 4) la existencia de controles efectivos, para que las minorías o quienes, en general, disientan con aquellas decisiones, tengan la posibilidad de impulsar su modificación o de excitar el control imparcial sobre las mismas. Las minorías, entonces, deben hacer oír su disenso dentro del sistema, del que sólo pueden intentar salir cuando todos los controles resultan ineficaces y viven en la opresión. Pero si esto no ocurre, las minorías, cuando se resisten a la obediencia o a canalizar adecuadamente el consenso, se vuelven ilegítimamente contra el sistema.

La sociedad desordenada y caótica, por serlo, no es necesariamente más liberal. Tampoco es más liberal ni mejor la sociedad ordenada. El régimen de libertad pasa necesariamente por el hacer y por el respetar los límites del derecho y la justicia.

La legitimidad es el reclamo y obtención, desde el Estado (u organización de nivel incluso superior) hacia la población, de los medios necesarios para cumplir con sus cometidos, incluido el monopolio de la coacción. La aceptación por parte de la comunidad del reclamo del Estado de contar con los medios necesarios para cumplir con su finalidad diferencia al propio Estado de una banda de ladrones. La diferencia está, precisamente, en la legitimidad, es decir, el consenso previo de la población para la utilización de los medios —entendidos como recursos— conducentes al logro de sus fines y la confianza apriorística de su recta utilización.

Por eso, es tan importante racionalizar el concepto de legitimidad, pues es el que garantiza que las decisiones de la autoridad deben ser obedecidas siempre, pero al mismo tiempo fija un límite a la obediencia: el respeto de las normas y valores constitucionales y la posibilidad de que aquellas decisiones queden sometidas a control.

Desde una perspectiva similar, Dworkin¹⁷ partiendo de rechazar la tesis mayoritaria de que la democracia es acción colectiva sólo en el sentido estadístico, propone elegir entre dos lecturas alternativas de que la democracia es colectiva, en el sentido de comunitaria: así, puede tratarse a la democracia como acción colectiva integrada o como monolítica. Y, por supuesto, Dworkin concibe a la democracia como integración. Desde este punto de vista, la democracia comunitaria es algo más que estadística: es más que el diseño de una estructura de poderes y funciones que permita que las decisiones políticas coincidan aproximadamente con la voluntad de la mayoría. Y es mucho más que el gobierno de una sociedad conforme con los resultados de las encuestas de opinión. Se necesita más que eso para una democracia comunitaria: se requiere de instituciones formativas y supuestos que hagan surgir la responsabilidad colectiva y el juicio individual, obviamente, lo que presupone que ha de existir un marco de respeto de los derechos, incluso de los derechos de las minorías. En otras palabras, el peso de la mayoría no puede desconocer la calidad de los derechos de todos y de cada uno de los integrantes de la sociedad.

Lo afirmado hasta aquí, considero, tiene varias importantes implicancias.

La *primera*: Si incluimos el requisito de la existencia de controles en el concepto de legitimidad, las minorías, como parte del pueblo, tendrán vías alternativas que les permitan cuestionar las decisiones de la mayoría cuando éstas no fueron adoptadas legítimamente, es decir, conforme con las reglas pre establecidas.

Dice Bidart Campos que, objetivamente, el fin de todo Estado radica en la realización del bien común o valor justicia. Por lo tanto, la legitimidad de ejercicio se obtiene siempre por la gestión gubernativa enderezada a aquél fin y, viceversa, se pierde por el apartamiento debido a la violación del mismo. La pérdida de legitimidad de ejercicio proporciona título, con base en la justicia material y en circunstancias extremas de tiranía o totalitarismo que producen la obturación de otras vías, para la re-

¹⁷ Dworkin, Ronald, “Igualdad, democracia y Constitución, Nosotros, el pueblo, en los estrados”, original en inglés, “Equality, Democracy and Constitution”, *Alberta Law Review*, vol. XXVII, núm. 2, 1990, pp 324-346; existe traducción al español en Dworkin, Ronald, *Liberalismo, Constitución y democracia*, Buenos Aires, La Isla de la Luna, 2003, pp. 62 y ss.

sistencia del pueblo contra el gobernante.¹⁸ Es el derecho de resistencia a la opresión, que sólo debe ser viable, en un sistema político, en la medida en que se hayan agotado, por utilización o por ineeficacia, los mecanismos de control que prevé el mismo sistema.

La *segunda implicancia* de nuestro concepto amplio de legitimidad es que en un mundo donde el Estado está en riesgo de ir siendo paulatinamente superado por realidades supranacionales y donde la democracia se debilita, deben buscarse mecanismos que permitan asegurar que las autoridades supraestatales sean legitimadas por sus representados y respondan ante ellos, tanto políticamente con elecciones, como jurídicamente, es decir, que queden sujetas a controles. Quizá, en esos contextos regionales, como lo es la Unión Europea, en la consideración de la población la efectividad de los controles adquiera tanta significación, o mayor aún, que la elección de las autoridades, la mayoría de las cuales son elegidas en forma indirecta por las autoridades de los Estados. No quiere decir esto que propongamos olvidarnos de las elecciones para hacer recaer el concepto de legitimidad en la exigencia de control, sino que son elementos complementarios y, si se quiere, cuando el primero se debilita, el segundo debe redoblar su fortaleza. Éste es precisamente uno de los desafíos que enfrentan los bloques regionales, y si no lo superan, tendremos organizaciones supranacionales eventualmente eficientes desde un punto de vista económico, pero políticamente no democráticas.

La *tercera implicancia* es que la condición de validez de una medida es el respeto a las normas constitucionales y supranacionales a cuya observancia remita el ordenamiento constitucional mismo. Y en este punto cobra especial relevancia el respeto a los derechos humanos. Los derechos humanos conforman el gran horizonte de la civilización occidental del siglo XXI. El orden liberal se compone de dos elementos distintos: uno es la democracia, la participación del *demos*; el otro, el Estado de derecho, esto es, la subordinación de todos los ciudadanos, sin distinción, a la ley.

Así, democracia, es decir, elecciones libres, y Estado de derecho, como imperio de la ley (*rule of law*), no son conceptos idénticos. Y pueden no coexistir. Pero si en un lugar y tiempo determinados se superponen, se potencian. Y si los disponemos como ladrillos del concepto legitimidad.

¹⁸ Bidart Campos, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1998, t. 1, p. 426.

dad, tendremos una noción de legitimidad más rica y, a la vez, más exigente.

Cuarta implicancia: dado que la legitimidad del poder se debe caracterizar por el respeto de derechos, las estructuras legales, sociales y económicas deben ser tales que puedan ser, en su mayor parte, justificadas por alguna interpretación de buena fe de lo que requiere igual consideración. En términos más simples, el sistema político debe favorecer la igualdad de oportunidades.

Quinta consecuencia: finalmente, y con valor fundamental para el tema poder-opinión pública que nosotros abordamos, las garantías constitucionales, como lo son la libertad de expresión, las libertades de religión y de asociación y la garantía del debido proceso entre otras, adquieren el rango de libertades políticas estructurales del sistema democrático. Sólo cuando existen esas garantías se puede exigir a los individuos que acepten la responsabilidad por sus propias personalidades y convicciones.

La democracia no es, entonces, únicamente un procedimiento de gobierno, sino también un sistema de derechos. Dado que los derechos son elementos necesarios de las instituciones políticas democráticas, la democracia es también intrínsecamente un sistema de derechos, que se encuentran entre los pilares esenciales de un proceso de gobierno democrático.¹⁹

Dice Dahl que la Constitución puede diseñarse de modo que los ciudadanos puedan exigir responsabilidad a los líderes políticos por sus decisiones, acciones y conductas dentro de un intervalo de tiempo razonable. Y cita este criterio como uno de los que proporciona legitimidad a la Constitución.²⁰

En el Estado de derecho, la efectividad del imperio de la ley supone certidumbre y la existencia de controles recíprocos, horizontales, entre los órganos del poder, y verticales, hacia y desde la sociedad, para poder garantizar la sumisión a la ley, es decir, la certidumbre de su aplicación. En ese juego de control, los tribunales y los controles independientes e imparciales juegan un rol muy importante. El imperio de la ley debería ser visto no sólo como una característica genérica del sistema legal y del

¹⁹ Dahl, Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Buenos Aires, Taurus, 1999, p. 59.

²⁰ *Ibidem*, p. 146.

desempeño de los tribunales sino también como el gobierno de un Estado democrático de base legal.

Esto implica la existencia de un sistema legal que sea al mismo tiempo democrático en tres sentidos: primero, que haga respetar las libertades y garantías políticas; segundo, que haga respetar los derechos civiles de toda la población, y tercero, que se establezcan redes de responsabilidad y *accountability*, que impliquen que todos los agentes, públicos y privados, estén sujetos a controles adecuados. Si se satisfacen estas tres condiciones, el Estado no es tan sólo un Estado regido por la ley, es un Estado democrático de derecho.²¹

Se trata de una condición necesaria que permite hacer un doble salvataje: por una parte, salvar los principios liberales de autonomía de las personas y de inviolabilidad de los derechos, por comparación con principios superiores de la cúspide del ordenamiento jurídico, y, por la otra, el principio de la democracia deliberativa, en cuanto el juez tiene autoridad para suprimir la obligación de obedecer la ley que fue adoptada sin sujeción a la concepción deliberativa de la democracia.

Ahora bien, ¿qué medida debe ser controlada? Se puede sostener que el ejercicio del poder es legítimo conforme con los objetivos que persigue. O, lo que es lo mismo, sólo conserva la legitimidad en cuanto persigue fines constitucionalmente aceptables o, en su defecto, los controles son eficaces.

4. *Legitimidad y eficacia*

Cabe, todavía, otra pregunta: ¿es la eficacia de la medida constitutiva de la legitimidad? Eficacia es un término ambiguo y normalmente está referida al impacto de la economía. Desde este punto de vista, se puede afirmar que la eficacia de la decisión adoptada no es condición para su legitimidad, sino que la medida es legítima en tanto y en cuanto es una derivación de las condiciones que vimos anteriormente, entre las que está la pretensión de obtener fines aceptables para el ordenamiento. Esto no quiere decir que la eficacia económica de la medida no tenga impacto alguno en el sistema. En rigor, la eficacia económica es condición de la gobernabilidad, pues si las medidas son ineficaces, el poder, por más que mantenga el consenso de los ciudadanos, se vuelve improductivo.

²¹ O'Donnell, Guillermo, "Las poliarquías...", en Méndez, Juan *et al.*, *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Barcelona, Paidós, 2002, p. 327.

Hay que admitir, entonces, que la legitimidad está estrechamente vinculada con las respuestas del sistema político y, por eso, legitimidad y eficacia aparecen estrechamente interrelacionadas, de modo que un régimen aumenta o disminuye su grado de aceptación entre la población en función de su mayor o menor eficacia. Pero legitimidad y eficacia económica no son la misma cosa.

Esta última eficacia político-jurídica sí es esencial a la legitimidad. Pero el riesgo está en olvidarse de la ambigüedad del concepto de eficacia.

5. Legitimidad y aceptación

Por otra parte, sostener que la falta de eficacia de la medida, derivada de su falta de aceptación popular, puede quitar legitimidad es entregar la suerte de un gobierno al instinto revolucionario de un sector más o menos amplio o minoritario de la población, que nunca será la población toda.

Ahora bien, no cabe duda de que la falta de eficacia económica de la medida o de toda una gestión puede ser un obstáculo para el mantenimiento de la autoridad: un fenómeno que se presenta con particular fuerza en democracias de poblaciones empobrecidas, como son las democracias en transición de América Latina.

Pero lo cierto es que la autoridad, cuando adopta medidas económica o políticamente ineficaces, no pierde legitimidad si tales medidas son jurídicamente eficaces (apuntan a un fin aceptable constitucionalmente) y se dan todas las condiciones que vimos para mantener la legitimidad. Ocurre, con el binomio legitimidad-eficacia, si se quiere, un fenómeno similar al del correlato legitimidad-opinión pública.

En la antigüedad, señala Vanossi, lo que más interesaba del Estado y del manejo del poder era la eficacia. En los tiempos modernos y comienzos de la era contemporánea, esa idea se reemplaza por otra, que es la de la preservación de la libertad, y es allí, precisamente, donde cobra cierta tecnicidad la teoría de la división de poderes. El Estado actual, en alguna medida, regresa a la idea de la eficacia o de la búsqueda de efectividad de los servicios, pero cuidando de armonizar ésta con la idea de preservación de las libertades.²²

²² Vanossi, Jorge R., *Teoría constitucional*, 2a. ed. actualizada, Buenos Aires, Depalma, 2000, t. I p. 561.

Por otra parte, la democracia moderna, como confluencia de las dos tradiciones diferentes, el liberalismo político (imperio de la ley, separación de poderes y derechos individuales) y la soberanía popular, se diferencia de la democracia antigua en otro aspecto cualitativo, que excede el criterio del tamaño: la diferencia crucial reside en la aceptación del pluralismo, que es constitutivo de la democracia liberal moderna. Lo que está en juego es la legitimación del conflicto y la división, la emergencia de la libertad individual y la afirmación de igual libertad para todos.

De conjugar estas ideas se puede extraer una aproximación: la democracia antigua, interesada en la eficacia, suprimía el conflicto en pos de la eficacia del resultado; por el contrario, la democracia contemporánea, donde el disenso está legitimado, no puede hacer nunca ese sacrificio. La eficacia no puede suprimir la legitimidad. Éste es el fundamento por el cual, en un Estado constitucional, las medidas de emergencia pueden ablandar la aplicación de las normas constitucionales, pero nunca pueden suprimir el imperio de la Constitución y de sus límites. Si con la excusa de la eficacia suprimimos la legalidad, damos un salto a la vida aconstitucional.

Lo que sí cabe admitir es que la adopción de medidas ineficaces hace que el gobierno pierda aceptación popular. En otras palabras, la opinión pública puede comenzar a cuestionarlo.

Esto tiene relación con el punto que analizamos en nuestra hipótesis. La democracia es el gobierno del pueblo, cuyas autoridades son legítimas cuando se presentan todas las condiciones antes vistas, que hacen a su origen (forma y competencia) y ejercicio (forma y aspectos sustanciales). La eficacia, en sentido jurídico-político o en sentido económico, también es una forma de crear consenso u opinión favorable a las medidas de gobierno. Pero el consenso o la aceptación no es la legitimidad misma.

Las autoridades y la medida pueden ser legítimas aun cuando no tengan consenso. Y a la inversa, el consenso de la medida no hace legítima a la autoridad ilegítima, ni sanea la ilegitimidad procedural con la que se haya adoptado la medida que popularmente obtuvo consenso.

Vemos, entonces, que la eficacia, como creadora del consenso, y la legitimidad son conceptos que, en la fluidez de la sociedad política, se rozan, se potencian o se contraponen. Pero no son idénticos.

La legitimidad no es sólo una cuestión de sentimiento ni puede medirse con parámetros sociológicos, con una encuesta. Es cierto que la legiti-

midad democrática se deriva de la creencia de la validez de ese sistema político y que esa creencia debe ser un producto de la razón y del juicio de los ciudadanos, que en definitiva se expresa en un momento inicial en la elección popular que legitima a una determinada gestión de gobierno y repite el rito legitimatorio de todo el régimen.

Pero es preciso no confundir los términos de legitimidad y consenso, o legitimidad y lealtad de masas y opinión pública. Mientras que la legitimidad indica una confianza estable en la validez del sistema político, la lealtad de la masa supone, apenas, una apática disponibilidad a la obediencia al sistema político con renuncia total a exigencias de legitimidad.

Los estados de opinión, el conjunto de creencias, la opinión pública, pueden facilitar el desarrollo de la legitimidad de un sistema político, reforzando la creencia que la gente tiene en el sistema mismo. Pero la legitimidad sólo puede sustentarse de modo efectivo mediante un *corpus* jurídico constitucional, unas reglas de juego, por todos decidido y a todos aplicable, sin excepción alguna.

Si se dan estas condiciones, en principio, no hay margen alguno para justificar el incumplimiento de las normas o su desobediencia. Hoy no podemos hablar de resistencia o de revolución sin violencia del Estado de derecho. Podemos, en una sociedad de mayorías y de minorías, hablar de disensos. Los medios pueden ser las voces que formen o que canalicen los disensos.

Por cierto, no alcanza con afirmar que el procedimiento de toma de decisiones del modelo democrático divide igualmente el poder, en cuanto que cada miembro tiene un voto (con los otros procedimientos de toma de decisiones autoritarias no sucede lo mismo) y que, por eso, el modelo democrático es más justo, sino que todos los individuos deben tener una igual oportunidad de expresar sus disensos a través de los mecanismos institucionales y también a través de los medios.

Pero el límite de la desobediencia es el cauce de los controles institucionales. La expresión a través de los medios de comunicación es indispensable para la legitimidad del proceso democrático, es una vía válida para manifestar el disenso y, también, para viabilizar el cambio. Pero no alcanza para justificar la desobediencia.

Ahora bien, hay que formular varias observaciones. Por un lado, como vimos, siempre se corre el riesgo de confundir legitimidad con opinión pública, error en el que no hay que caer aunque sí tener presente que legitimidad y eficacia son conceptos que se apoyan recíprocamente. Y por

el otro, ¿qué valor se puede conferir como criterio y supuesto de legitimación a una opinión pública de la que se sospecha que ha perdido las notas de racionalidad, generalidad y libertad, que fueron aquellas sobre las que se construyó la burguesía que pretendió dar sentido y grandeza al concepto de opinión pública?²³

Considero haber expuesto hasta aquí la importancia de precisar qué es la legitimidad, cuáles son sus condiciones y la distancia que la separa de la eficacia y de la opinión pública. Pasemos ahora a estudiar el otro término de la ecuación.

6. Un concepto racional

Considero que el concepto de legitimidad, con el alcance que vimos anteriormente, gana en racionalidad. Elecciones siempre hubo. Pero elección con representación política, en la que la relación mandante y mandatario se da en el sentido que hoy conocemos en el derecho público, nace en la realidad política inglesa con los documentos liminares del constitucionalismo y entraña con la división de poderes, que está vinculada en forma inescindible con esa forma de representación política.

Pero la legitimidad no se agota en la representación, sino que, además, incluye el concepto de legalidad y también el de control de la legalidad.

De esta manera, el concepto se enriquece y no se agota en la idea primigenia de que la legitimidad es la creencia de que el poder debe ser obedecido. Legitimidad es mucho más que eso.

III. OPINIÓN PÚBLICA

1. ¿Qué es la opinión pública?

Si un gobierno democrático se funda en la legitimidad pero, al mismo tiempo, la democracia misma es un régimen de opinión, ¿cuánta influencia tiene la opinión pública en la legitimidad?, ¿cuánta influencia, no en términos cuantitativos o sociales, sino en sentido jurídico-político, puede tener la imagen de la televisión a la hora de inducir esa opinión pública?

²³ Vega García, Pedro de, *Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual*, Barcelona, Institut de Ciencias Politiques/Sociais, 1998, p. 28.

Sin embargo, antes de responder a ese interrogante, frente a un problema tan complejo como lo es el de la opinión pública, las primeras preguntas que debemos hacernos son más básicas: ¿qué es la opinión pública?, ¿cómo nace y cómo se forma? Y, más aún, ¿cómo garantizar que la opinión pública es verdaderamente la opinión del público?²⁴

Una primera aproximación a la opinión pública, si estamos al sentido de sus términos, nos permite hacer algunas inferencias: la opinión, por ser tal, es *doxa* y no *episteme*, y por eso mismo puede ser cambiante, y por su dimensión de pública, nace del debate público y, además, se refiere a la cosa pública, es decir, a asuntos que exceden el interés privado.

El concepto de opinión pública es claramente un concepto de la Ilustración y la idea está ligada íntimamente a las filosofías políticas de finales del siglo XVII y del siglo XVIII (Rousseau y Locke). Algunos autores atribuyen a Rousseau haber sido quien utilizó por primera vez la expresión en 1744, para hacer referencia a las costumbres y modos de la sociedad,²⁵ como condena social; un concepto que en este siglo, como veremos, retomará Noelle-Neumann. Y también es tributaria de la teoría democrática del siglo XIX (Bentham).

En la monarquía absoluta, por lo menos durante su momento de mayor fortaleza, no había margen para la consideración de la opinión pública, que sólo aparece cuando es posible una comunicación de intereses, entre las autoridades y los súbditos, entre gobernantes y gobernados.

Por eso, el desarrollo del concepto está emparentado con el liberalismo. La existencia de la opinión pública es un fenómeno de la Edad Moderna, porque presupone una sociedad civil, separada del Estado, en la que hay centros (como periódicos, partidos, entre otros) que consienten la existencia de opiniones no individuales; además, supone la existencia de un público, o por lo menos un sector del mismo, interesado en controlar la gestión del gobierno, por lo cual está dispuesto a combatir el concepto de secretos de Estado, de defensa de los arcana imperio y de la censura, para lograr la mayor publicidad de los actos de gobierno.

El surgimiento de la opinión pública se apoyó en una secuencia de procesos que comenzaron en el siglo XV, con la invención de la imprenta, y continuaron con la expansión de la alfabetización; la reforma protestante —que cuestionó el orden sociopolítico y la autoridad papal y tra-

24 Sartori, G., *Homo videns, la sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998, p. 70.

25 Price, Vincent, *La opinión pública, esfera pública y comunicación*, Madrid, Paidós, 1994, p. 22.

jo una concepción más individualista de la persona—; el crecimiento del capitalismo y el reconocimiento de la libertad de contratación; el dominio de la burguesía europea; la aparición de cafés y sociedades de tertulias y la difusión de la literatura; la articulación por aquella burguesía de un discurso cada vez más crítico hacia el absolutismo; el cambio de la soberanía, que pasa del rey al pueblo, y la conceptualización del poder constituyente (Sieyes). Una sucesión de acontecimientos e ideas que dieron paso a la creación de un creciente espacio público.

En suma, nacía la confianza en el hombre como un ser racional. La teoría política imaginó que si se suprimían los obstáculos, el hombre sería capaz de entablar una discusión racional con sus pares, como paso previo para acceder a la verdad.

Éste es el motivo de la importancia que el liberalismo otorgó y sigue depositando en la libertad de expresión, pues la publicidad es condición del debate y del control que la sociedad comienza a ejercer sobre sus gobernantes.

Por esa razón, múltiples doctrinas, formuladas por autores y magistrados que tuvieron que interpretar normas constitucionales, buscaron dar fundamento a la libertad de expresión.

A modo de resumen señalemos que John Stuart Mill consideraba que puede ser que una opinión que se intenta silenciar contenga una porción de verdad y, como la opinión dominante sobre cualquier tema raramente o nunca contiene toda la razón, es necesario el choque de opiniones contrarias para tener la posibilidad de que pueda descubrirse el resto de la verdad; el juez Holmes, por su parte, en el caso “*Abrams vs. United States*” (250 US 616-1919) sostuvo que el mejor test de la verdad es el poder que tiene el pensamiento de terminar siendo aceptado en la competición del mercado de ideas; el juez Brennan, en el caso “*New York Times vs. Sullivan*” (376 US 254, 270-1964) afirmó que la Primera Enmienda presupone que las conclusiones correctas son más probablemente alcanzadas por una multitud de voces que mediante cualquier tipo de selección hecha por la autoridad; el juez Marshall, en el caso “*Procurier vs. Martínez*” (416 US 396, 472-1974) defendió la libertad de expresión como la necesidad de realización del espíritu humano y la autorrealización personal; el filósofo norteamericano Alexander Meiklejohn entendió que esa libertad es el presupuesto del acuerdo básico constitucional según el cual los asuntos públicos deben ser decididos por el sufragio universal, teoría que también adoptó la Corte Suprema de los Estados

Unidos en el citado caso “New York Times”, cuando afirmó que el principio de que el debate sobre asuntos públicos debe ser desinhibido, robusto y amplio y puede incluir ataques vehementes, cáusticos, y, a veces, desagradablemente agudos contra los funcionarios gubernamentales y públicos; el juez Brandeis consideró que aquella garantía era el modo de prevenir el odio, porque el miedo engendra odio y que la seguridad reposa en la posibilidad de discutir libremente los agravios y proponer soluciones (caso “Whitney vs. California”, 274 US 357, 355/366-1926), y desde la *public choice theory*, realizada sobre la base del análisis económico, algunos autores entienden que frente a la tendencia del mercado y del sistema político a infravaluar la información, se justifica la especial protección constitucional que se le da a esa libertad, para motivar a los individuos a que tomen parte en la función, socialmente útil, de proveer información.

La mayoría de las justificaciones, como vimos, apuntan al valor democrático de la libertad de expresión. Desde este punto de vista, como lo anticipamos en el apartado anterior, tiene razón Dworkin²⁶ cuando, partiendo de la importancia de los principios de participación y de independencia para conformar una democracia comunitaria integrada, le asigna a la libertad de expresión el carácter de principio estructural de la democracia. La independencia de juicio es una condición estructural de pertenencia en una comunidad integrada. Por eso, a diferencia de muchos autores —como, por ejemplo, Dahl—²⁷ que cuestionan las disposiciones constitucionales que restringen el peso de las mayorías, Dworkin entiende de que cualquier interpretación de nuestras democracias debería ser consistente con el hecho de que rechazamos el mayoritarismo irrestricto.

Hubo que esperar hasta mediados del siglo XVIII, con Tocqueville y con John Stuart Mill para que se haga un retoque importante a la idea: la mayoría, por el hecho de ser tal, no puede silenciar a la minoría, por pequeña que sea. O sea, la mayoría no equivale al todo.

Ocurre que comienza a verse que, en realidad, la discusión entre los distintos sectores de la sociedad y del poder no es tan racional como se pensaba. En realidad, quizá nunca lo fue.

Uno de los primeros autores en formular esa observación fue Max Weber, que dice que la influencia ejercida por la opinión pública de una democracia de masas, irracional y dirigida por los jefes de partidos o de

26 Dworkin, Ronald, *op. cit.*, nota 3, p. 69.

27 Dahl, Robert, *op. cit.*, nota 9, 2001.

la prensa, sobre el gobierno se opone a la racionalidad del gobierno.²⁸ Luego, numerosos estudios, durante el siglo XX, volverán a referirse al mismo asunto. Perspectiva que ve un cambio cualitativo entre una sociedad de públicos, donde surge el régimen de la opinión pública, y una sociedad de masas, donde no todas las personas participan del debate y donde la opinión pública ya no reside en ciudadanos interesados en asuntos públicos, sino en minorías activas.

Durante el siglo XX se intentaron muchas definiciones de opinión pública: el espíritu del pueblo, el conjunto múltiple de discusiones colectivas en libertad, la autoridad moral indeterminada de la sociedad, los valores sociales indiscutidos, las opiniones concretas sobre temas controvertidos, la representación estadística de las mediciones empíricas de cualquier tipo de opiniones,²⁹ entre otras muchas.

Pero las conceptualizaciones que recorrieron más camino en los últimos años se armaron a partir de conceptos desarrollados por las ciencias sociales y la opinión pública pasa a ser estudiada fundamentalmente por la sociología. De modo que mientras un grupo de estudiosos sigue viendo al problema como una manifestación del Estado de derecho (para algunos, aquélla es un mito), los sociólogos comienzan a verla como objeto mensurable y analizable, y el poder político, como un aspecto involucrado en el ejercicio del poder que merece ser conocido para poder manipular a la sociedad. En esa línea de pensamiento, la opinión pública es vista: como la parte de la opinión global que se hace escuchar por canales organizados de comunicación y logra ser tenida en cuenta por quienes mandan (interaccionismo); como sólo aquellas demandas que son articuladas por los partidos y obtienen eco en el Congreso (institucionalismo); como el espacio público donde concurren instancias de debate crítico y racional entre el poder y los ciudadanos, es decir, una opinión pública crítica, con instancias de opinión meramente manipuladas y receptivas por parte de los ciudadanos que no tienen posibilidad de comunicarse con sus dirigentes y la consideración de aquellas opiniones que sólo importan a lo público (concepción crítica, de Habermas); como la opinión más aceptada por la sociedad, que, como instrumento de control social, hace que quienes discrepan tiendan a silenciarse para no sentirse mal vistos (concepción realista de Noelle-Neumann), o bien, como un espacio

²⁸ Muñoz Alonso *et al.*, *Opinión pública y comunicación política*, p. 78.

²⁹ *Ibidem*, p. 187.

común donde la intersubjetividad de los individuos de la sociedad priorizan algún tema sobre otros, un espacio que se rige no por las reglas del debate racional sino que se delimita por aquello a que los individuos le prestan atención y por la determinación que hacen los medios de lo que es importante (lugar común de la intersubjetividad social, de Niklas Luhmann). Se podrían citar otras muchas definiciones, pero ésas son quizás las que más atención merecieron.

Por su parte, los estudios que hacen hincapié en los medios de comunicación como vehículos y formadores de opinión, discrepan sobre el poder que aquéllos tienen al respecto.

Algunos estudiosos sostienen que producen efectos directos y potentes para homogeneizar los pensamientos de la población (teoría de la sociedad de masas). Fue ésta la visión de Lippmann (*public opinion*), quien en 1922, luego de ver el efecto que producía la propaganda nazi y soviética durante la Primera Guerra Mundial, sugirió que los medios representaban una amenaza para la democracia.

Otros autores, en cambio, se inclinan por reconocer a los medios efectos más limitados y mínimos, donde simplemente se refuerzan actitudes ya existentes pero sin demasiada posibilidad de cambiarlas radicalmente (teoría de los dos pasos) y donde el éxito del mensaje depende de la capacidad del medio para conectar el mensaje con las necesidades de la persona. En este sentido, en 1944, Lazarsfeld (*The People's Choice*) afirmaba que las campañas activaban el interés político de las personas que eran indiferentes, reforzaban la intención de aquellos que ya tenían lealtades partidistas y convencían a los que dudaban. Estas teorías predominan hasta 1960, aproximadamente, y se centran en que dejan de considerar al receptor como un mero sujeto pasivo a la vez que entienden que los medios no pueden modificar las inclinaciones políticas, sino tan sólo reforzarlas.

Finalmente, un tercer grupo de estudios se inclinan por asignarle efectos más poderosos, pero no inmediatos en la opinión pública, sin más transformadores y a largo plazo (teoría de la *agenda-setting*, determinación y vehiculización de temas que en ocasiones preceden a la agenda institucional pero que, en otras, pueden ser inducidas o manipuladas por el poder político). En esta línea, Noelle-Neumann concluyó que los medios de comunicación tienen gran influencia sobre los ciudadanos, especialmente por la ubicuidad, consonancia y acumulación de los mensajes.

Como se ve, subyace en todos los estudios un cambio de conceptualización sobre la opinión pública, pues de considerarla como una manifestación colectiva, fruto del debate racional, se pasó luego a verla como la suma de opiniones individuales, que los sondeos pretenden mesurar, o, también, como un espacio sobre el que el poder o los medios pueden producir transformaciones a mediano plazo, con lo cual el analista de la opinión pública, aun debiendo analizar fenómenos individuales (la atención prestada y la transformación de opiniones en acción política), tiene por delante la tarea de entender procesos políticos sociales de gran escala vinculados con la formación del público alrededor de asuntos y problemas que lo aglutinan o enfrentan, la negociación de propuestas y la necesidad de resolver políticamente los asuntos.

De más está decir que, desde el punto de vista jurídico, la garantía de la opinión pública libre radica fundamentalmente en la libre circulación de la información, que permite un intercambio no adulterado de ideas, para lo cual corresponde reconocer el carácter privilegiado del derecho a la información y de la libertad de expresión, garantizar la efectiva vigencia de otros derechos (asociación, reunión, etcétera) y maximizar el espacio constitucional para la actuación de los medios masivos de comunicación.

Los instrumentos jurídico-constitucionales forjados en la tradición constitucional liberal para la defensa de las libertades de expresión y de información ofrecen rasgos más o menos comunes y sólidos: se reconocen ampliamente esas libertades a todos los ciudadanos; se prohíbe, en términos relativamente categóricos, según los países, la censura previa, e, incluso, se rodea al sistema de ciertas garantías, a favor de quienes, como los periodistas, ejercen esos derechos en forma habitual.

Pero en la formación de la opinión pública influyen también otros muchos factores no jurídicos y tienen relación con el dinamismo de la sociedad. En este espacio público tienen incidencia los mensajes que circulan en forma interpersonal, las manifestaciones sociales, internet, los sondeos y los partidos políticos.

Confluyen, así, una pluralidad de fuentes y de mensajes. En alguna medida, todo ello contribuye a expresar o representar una parte de la opinión pública, opinión que, no obstante sus pretensiones, nunca puede llegar a ser una síntesis exactamente racional.

2. *Canales de expresión*

La opinión pública encuentra múltiples canales de expresión.

La *televisión*: en la posmodernidad es la imagen de la televisión, que entra en la rutina íntima de la vida cotidiana, el medio que tiene mayor influencia sobre los individuos y sobre la cultura de la población. El hombre, en buena medida, es lo que ve en televisión. Le da herramientas para construir su personalidad y su entorno. Desde este punto de vista, lo desmasifica. Pero también produce, al mismo tiempo, el efecto inverso al inculcar las mismas pautas culturales a nivel masivo y planetario. Así como en la globalización coexisten las tendencias a la universalidad y a lo local, en la difusión de la imagen coexisten socialización y masificación. La televisión global es transnacional, produce flujos de representaciones culturales y de conocimientos, y, esto es lo que queremos señalar, también transmite reclamos sociales. Actualmente es innegable la estrecha relación que existe entre las características de un mundo global —que se desarrolla fundamentalmente en base a avances tecnológicos—, los sistemas políticos democráticos y su difusión, y el papel que desempeñan en este contexto los medios. A la vez que las culturas se preservan así de la momificación, la democracia de cada país debe prepararse para dar respuesta a demandas que nacen tanto de problemas propios así como también de requerimientos que sus habitantes copian de otras sociedades y latitudes.

Las campañas políticas y sus nuevas modalidades también juegan un rol importante en la conformación de la opinión pública. Cumplen ellas varias funciones con relación a la legitimidad. Algunas son positivas, como las de brindar legitimidad al sistema político, pues la teoría democrática tradicional enseña que las elecciones son el factor decisivo en la producción de poder político y, en ellas, la función relevante que corresponde a las campañas es la de permitir mayor contacto informativo entre gobernantes, candidatos y gobernados; animar a la gente a involucrarse en el proceso electoral y fomentar el compromiso cívico.

Pero, cabe advertirlo, las *videomalaise theories* niegan que las campañas cumplan las funciones de informar y fomentar el compromiso cívico, como consecuencia de la forma en que los medios cubren la campaña: un elemento que está condicionado, al mismo tiempo, por muchas circunstancias: el estilo *horse race-campaign*, en detrimento de los debates de fondo (*issue-campaign*); el efecto desmovilizador que ello provoca; la

tendencia de los responsables de las campañas a elaborar mensajes nuestros y edulcorados, que sean aceptados por el gran público; la generalización de las campañas negativas, donde cada contrincante señala escándalos, errores y acusaciones contra el adversario; las enormes sumas de que disponen los partidos para gastos de campaña y el cambio de perfil del electorado, que ya no responde a motivaciones relativamente duraderas, relacionadas con su filiación política o su clase social sino que es un cambiante, conforme con las evaluaciones que hace sobre distintos indicadores económicos y políticos (se pasó del voto de clivaje y previsible a un voto más oportunista).

En tercer lugar, los sondeos de opinión tienen influencia en los alcances de las medidas que el gobierno está dispuesto a adoptar. Por cierto, como las respuestas de los sondeos están condicionadas por las preguntas, las respuestas son frágiles; la persona muchas veces las da sin estar informada del tema preguntado, y pueden cambiar en la siguiente compulsa, incluso frente al conocimiento de mayor información. Este problema es bien conocido. Por eso, los sondeos no expresan la opinión pública ni, necesariamente, la hacen más transparente. A lo sumo, si están bien planificados, son una foto estática de un estado de opinión de la sociedad en un momento determinado. Y, cuando el poder político los utiliza, puede hacerlo para manipular a la opinión pública o, si cae en su trampa, se ahoga en decisiones cortoplacistas. El peligro para el tema en estudio es evidente: cuando el poder abandona la aplicación de un programa de gobierno legitimado en las urnas y aplica políticas populistas para lograr mantener algunos puntos de imagen, está abandonando la tarea de ejercer el gobierno en forma legítima, es decir, racional —porque la legitimidad es una manifestación de la racionalidad del sistema—. Estaríamos, en ese caso, frente a una medida formalmente legítima, pero ilegítima en lo sustancial, tomada para satisfacer el interés del gobernante en lugar de satisfacer la justicia y valores de la sociedad expresados en su Constitución política.

3. El enfoque político sobre la opinión pública

Está claro que los valiosos enfoques que pretendemos sintetizar anteriormente apuntan a distintos aspectos de una misma realidad compleja, la opinión pública, que muchos autores intentan definir, descubrir o medir, según el cariz más o menos teórico o empírico de sus abordajes.

Pero más allá de los análisis o mediciones que puedan realizarse desde diversas disciplinas, nada nos debe hacer olvidar un enfoque político sobre la relación de la opinión pública con el Estado de derecho.

No se trata de repetir un mito liberal, pero sí de reconocer que tiene algunos aspectos que son fundamentales para la democracia liberal. Tampoco, sin embargo, la opinión pública puede ser reducida a la opinión de la mayoría o a la opinión más aceptada, porque conduce al inmovilismo y al control social; ni menos aún nos alcanza saber que la opinión pública es un espacio público crítico más o menos racional ni nos soluciona el problema de los desfases que se producen entre la opinión pública y el ejercicio del poder.

Sí es útil estar advertidos de todas las implicancias del concepto y estar atentos a las manipulaciones que puedan hacerse desde diversas instancias del poder sobre la opinión pública. Pero nunca debemos dejar de confiar en la capacidad de reacción de las sociedades o de sus minorías.

Desde el punto de vista político que interesa al sistema (o Estado) de derecho, quizá no es tan importante definir con precisión qué es exactamente la opinión pública o medirla, sino más bien establecer cauces para favorecer la expresión y libre formación de la opinión pública y, además, tratar de encontrar mecanismos institucionales que permitan cerrar la brecha que pueda producirse entre la legitimación y la eventual aparición de una creciente opinión pública contraria al ejercicio de ese poder legítimo (piénsese, por ejemplo, en el *recall* o en cualquier otro instrumento que se pueda diseñar).

La opinión pública es uno de los ingredientes de la esfera pública, un ámbito que media entre el Estado y la sociedad civil, en el que se organiza lo público y en el que aquella opinión pública se forma y, admitámoslo, también se deforma. Lo importante es que en esa esfera los individuos se sientan libres de desarrollarse a sí mismos, de expresar pareceres, y encuentren cauces institucionales que les permitan hacerse escuchar y, asimismo, les permitan participar.

En otras palabras, en modo alguno se justifica que desde una concepción republicana, liberal o deliberativa de la democracia³⁰ se puedan encontrar argumentos para poner la formación de la opinión pública al servicio del sistema político. Todo lo contrario, cualquiera que sea la idea

³⁰ Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 231 y ss.

de democracia que abracemos, la libertad de formación de la opinión pública es el presupuesto del sistema, sea porque marca el ritmo de su evolución o su cambio, sea por el natural carácter expansivo que cobran los intereses y opiniones sectoriales. Limitarlos en aras a proteger el poder político sería un intento vano de tapar el sol con las manos.

IV. PROPUESTAS

Hemos revisado, hasta aquí, el surgimiento y desenvolvimiento de los conceptos legitimidad y de opinión pública, términos de la ecuación de la obtención y ejercicio del poder político, y vimos los problemas que presenta el tema.

El problema que presenta la opinión pública para la política es que muchas veces los desvíos del poder político respecto del cauce de la Constitución formal e, incluso, las interrupciones constitucionales, gozan de cierta aceptación y se arrogan la virtud de ser el resultado del clima ciudadano. En realidad, ese efecto es el resultado de una puja entre la democracia y una minoría. Porque las voces que se dejan sentir por encima de las urnas y de las elecciones, no importa que sean las voces de millones y que su expresión es absolutamente válida y respetable, son normalmente voces minoritarias. No son la voz del pueblo mismo, sino voces sumadas. Está bien que se expresen y que lo hagan con toda la fuerza posible, intentando imponer sus intereses de cualquier signo que sean. Incluso, es aconsejable que el gobernante les preste atención a esas opiniones. Sea para cambiar el rumbo de una gestión de gobierno, sea para ratificarla, el gobierno no puede hacer oídos sordos. En definitiva, en una sociedad de mercado y en una democracia pluralista, el libre juego de intereses es la nota distintiva.

Sin embargo, lo que no es admisible es que la opinión pública pueda destruir al poder o sustituir su ejercicio.

Se trata de buscar, pues, una solución al problema.

La respuesta que aquí se propone no es limitar al poder o limitar a los medios de comunicación pues, desde nuestra perspectiva, la libertad de expresión, como presupuesto de la formación de la opinión pública, es una condición estructural de la democracia y una garantía virtualmente absoluta. Nuestras propuestas, por el contrario, giran sobre un eje: debemos buscar una interpretación que permita fortalecer ambos términos de la ecuación legitimidad-opinión pública.

Para extender la legitimidad, entiendo que es necesario:

1) *Profundizar los mecanismos de legitimidad, especialmente los controles.* Teniendo en cuenta que la legitimidad se basa en el mantenimiento de procedimientos que aseguren el apoyo público (por ej., el rito de las elecciones: una de las manifestaciones de la opinión pública como parte de la legitimidad) y también en el factor sustancial (decisiones aceptables para la Constitución y derecho internacional y control), hay que profundizar todos esos matices.

Estamos todos de acuerdo en que la democracia no puede quedar reducida a una elección cada cuatro años, un problema que pretenden salvar los sistemas parlamentarios. Pero tampoco reduciendo la periodicidad de las elecciones haremos necesariamente una mejor democracia, porque ahogaríamos cualquier política de mediano plazo en los avatares que pueden acompañar la popularidad de tal propuesta o de un político determinado.

Quizá, la clave está en entender que si el control del poder es una de las condiciones de legitimidad, debemos entonces modernizar los controles, especialmente los judiciales, e imaginar otros nuevos, para hacerlos menos burocráticos y mucho más imparciales y eficaces.

Si la sociedad cree en los controles, las minorías podrán obtener a través de esa vía una respuesta satisfactoria –acorde o no con sus apetencias, pero satisfactoria en términos de confianza– a los disensos que planteen a las decisiones mayoritarias. Una forma adecuada para canalizar los reclamos de la opinión pública, cuya expresión en la democracia —salvo en los momentos electorales— puede ser la expresión de las minorías.

Tal vez ésta también sea la clave del liberalismo a nivel regional o internacional: mientras la democracia no logre desarrollar sólidas instituciones a esas macroescalas y no se conforme una verdadera opinión pública de ese mismo nivel.

Así, en Europa coexisten múltiples opiniones públicas nacionales que no llegan todavía a conformar una opinión pública común. Quizá sería conveniente desarrollar los controles y la aplicación del principio del *rule of law*, extendiendo a aquella dimensión los elementos propios del Estado de derecho: por ejemplo, poner límites taxativos e infranqueables a los mandatos de las autoridades comunitarias, someterlas a auditorias estrictas y periódicas, etcétera.

El proyecto de convención europea en elaboración en estos meses, sin embargo, no parece ir en la dirección de prestarle atención a la legitimidad de las autoridades. Ciertamente, se reconoce el principio de democracia representativa (artículo 45.1) y en la primera parte se habla de la democracia participativa. Existirá, según el texto en preparación, “la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de acción de la Unión” (artículo 46.1). Se podrá hablar sobre la acción de la Unión e incluso sus instituciones mantendrán un diálogo “abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil”. Pero sólo existirá un derecho de iniciativa legislativa indirecta por el que, con el apoyo de al menos un millón de ciudadanos, puede pedirse a la Comisión que formule propuestas legislativas, naturalmente en el marco bastante preciso de la Constitución. En cambio, el eje del poder seguirá estando en la Comisión y en el Consejo —representante éste de los Estados, no de los ciudadanos—, en lugar de estar en el Parlamento europeo. Frente a órganos de poder que, en un primer momento, le pueden resultar al ciudadano europeo tan lejanos, y mientras no se afiancen los mecanismos electorales a nivel regional, sería conveniente reforzar otro de los componentes del concepto de legitimidad: los controles sobre el poder.

2) *Reformular completamente el funcionamiento del Parlamento/Congreso.* En la consideración de la gente, la televisión, en el mejor de los casos, por lo menos cuando actúa como espacio público deliberativo, desplaza al Parlamento. Quizá llegó la hora de reformar, a nivel nacional, el funcionamiento de las instituciones de la democracia deliberativa, que no pueden quedar a la zaga del vértigo y de las exigencias que imponen otras realidades sociales, entre ellos, los medios de comunicación.

Actualmente, los Congresos y parlamentos son meras cajas de resonancia de proyectos presentados por el Poder Ejecutivo y, en el mejor de los casos, logran ejercer con dificultad el control de las decisiones de éste. Para probar esto último basta con que se repare que en muchos países, los decretos de necesidad y urgencia o decretos-leyes que dicta el Poder Ejecutivo así como los decretos delegados que se dictan en virtud de delegación legislativa de funciones quedan, en la mayoría de los casos, al margen del control político de los órganos legislativos. En particular, la proliferación de decretos de necesidad y urgencia es la burla más palmaria a la división de poderes, porque un solo hombre, el Poder Ejecutivo,

adopta una decisión sobre la que le correspondería deliberar a un Congreso integrado por cientos de legisladores. Quizá llegó la hora de reforzar al Parlamento o al Congreso, creando cuerpos con conformaciones y procedimientos más ágiles, brindándoles algunas funciones propias y completamente independizadas y distintas de las competencias del Poder Ejecutivo. Además de hacer más eficaces y seguros los controles que pueden ejercer sobre el Ejecutivo.

3) *Establecer la obligación de rendir cuentas sobre las elites de los organismos internacionales.* Es preciso crear instancias de control para las elites de los organismos internacionales, donde actualmente reside buena parte del poder político y de las decisiones que afectan a diversas naciones. El principio de que a todo poder debe corresponder un control no debe ser abandonado, ni dentro de los Estados nacionales ni a nivel de regiones ni, tampoco, hay motivo para que algunos sectores de los organismos internacionales se encuentren al margen de todo control y sólo dependan del control político que ejercen quienes los promueven o sostienen en sus cargos.

Creo que las propuestas mencionadas en estos tres primeros puntos son algunas de las que podrían ayudar a mantener la legitimidad del poder.

En tanto, para fortalecer la opinión pública, evitando cualquier restricción sobre los medios de comunicación, es necesario:

4) *Crear nuevas instancias deliberativas a nivel institucional.* Si tenemos en cuenta que vivimos en una sociedad donde los individuos tienden al aislamiento y a filtrar tan sólo la información que es de su preferencia o que necesitan, con detrimento de la información que es necesaria para la construcción de la esfera pública, hay que buscar un camino que permita dar respuesta a esta fragmentación y facilite la reconstrucción del espacio público. En definitiva, debe procurarse recrear la cohesión social, el interés sobre algunos asuntos de importancia para toda la comunidad.

Para lograr ese objetivo hay dos alternativas posibles.

La primera, aparentemente quizá la solución más sencilla y frecuentemente utilizada pero que desaconsejo, es que el poder político imponga ciertas pautas a los medios de comunicación, incluida en este concepto Internet.

Por ejemplo, en algunos países obligan a los canales de televisión a transmitir informativos dentro de determinada franja horaria; obligan a tratar los temas en forma imparcial y plural (*fairness doctrine*); establecen espacios gratuitos para los partidos políticos, etcétera.

Sin embargo, como anticipé, creo que este tipo de propuestas siempre son resistidas y con muy buenos argumentos, como el de la libertad de expresión, que incluye el derecho a publicar y, también, el de no publicar o el derecho al silencio. Quizá, algunas de esas ideas puedan prosperar, como los espacios gratuitos en televisión durante las campañas, pero sólo en tanto que el Estado pague los precios que no pagan los partidos. Además, en términos generales, la *fairness doctrine* (imparcialidad), desde que la Suprema Corte de los Estados Unidos la convalidó,³¹ sufrió en otros fallos muchas alternativas y terminó siendo abandonada. En la práctica, por otra parte, su utilidad había sido más que dudosa. Asimismo, creemos que es altamente peligroso aceptar regulaciones del contenido de las transmisiones. En definitiva, el enfrentamiento con los medios será inevitable y cualquier tipo de solución de esa naturaleza tenderá, tarde o temprano, a caer en el olvido.

Existen, en estos días, algunos sectores que encuentran otra fundamentación para pretender darle rienda suelta a los controles regulatorios: los avances tecnológicos hacen que tiendan a desaparecer las diferencias sobre cuya base se pretende justificar —en algunos países, que por suerte no es el caso de la Argentina— aceptar la existencia de la prensa escrita desregulada y la regulación de los medios electrónicos. La preponderancia de los medios audiovisuales, la concentración de los medios escritos y la confluencia tecnológica, que lleva a los medios gráficos a difundirse por vía electrónica, son algunos de los argumentos que se utilizan para intentar equiparar las cosas. Sin embargo, y obviamente, algunos pensadores y políticos quieren que la equiparación se vuelque, ahora, hacia la regulación de todos los medios, cualquiera sea su naturaleza. Saldríamos así, según aquéllos pretenden, de un marco parcialmente regulado para ir hacia una regulación total. Por mi parte, considero que cualquier argumento de ese carácter no es suficiente para desoir el artículo 14 de la Constitución nacional o la Primera Enmienda de la Constitución norteamericana. Establecer el control del gobierno sobre los medios terminará inevitablemente por ahogar a la información.

³¹ Case “Red Lion Broadcasting Co.”, V. FCC, 395 US 367, 1969.

Es cierto, como dice Sunstein,³² que para los ciudadanos de una República, la libertad necesita que aquéllos se expongan a diferentes temas y opiniones, aun las que les disgustan. Un ciudadano desinteresado por los asuntos públicos está en malas condiciones para definir acertadamente asuntos comunitarios. Por eso, es correcto que el gobierno democrático fomente la libertad no sólo limitándose a respetar la soberanía del consumidor, sino creando un sistema de comunicación que garantice la exposición a una amplia variedad de temas y opiniones.

Pero esa tarea nunca puede llevar a imponer restricciones sobre los medios o a obligarlos a soportar determinados contenidos.

La otra alternativa, que me parece más saludable, es la de crear instituciones públicas que, al margen de los medios de comunicación, permitan aprovechar esos desarrollos tecnológicos para favorecer el debate público. Me inclino por este segundo camino. En este sentido, el Estado podría:

a) Subvencionar cierto tipo de programas o emisiones radiales o televisivas que permitan la pluralidad de expresiones. No ya en la televisión pública, que frecuentemente deja de ser un medio estatal para caer en manos de un gobierno y que además en muchos países está confinada a márgenes muy bajos de audiencia, sino en la televisión comercial. Subvenciones que los medios sean libres de tomar o desechar.

b) Crear, a través de leyes, instancias participativas que le permitan al individuo hacer llegar sus opiniones a las autoridades sobre cuestiones políticas o jurídicas: sitios (*web sites*) gubernamentales donde los ciudadanos puedan enviar propuestas, donde puedan presentar sus objeciones y donde también puedan acceder al conocimiento de las opiniones de otras personas, para poder emitir una opinión informada.

Además, si partimos de la particularidad de la sociedad actual, cuyos individuos prefieren centrar la atención en la satisfacción de sus propios intereses, podemos imaginar verdaderas consultas populares no vinculantes, hechas por Internet —advertimos, es cierto, de que grandes sectores pueden quedar excluidos de este recurso si no se toman medidas necesarias para contrabalancear el problema—, con la suficiente información para que las personas conozcan todos los puntos de vista involucrados en la disputa y donde la consulta vaya primariamente dirigida —aunque no

³² Sunstein, Cass R., *República.com, internet, democracia y libertad*, Barcelona, Paidós, 2003, p. 182.

exclusivamente— a los grupos de interés que son público atento respecto del específico tema en debate. Tal tipo de consulta atraería la atención de un sector de la opinión pública y lo acercaría, por lo menos en un asunto específicamente vinculado con una materia de su interés, al ejercicio del poder.

Si la red da la posibilidad de recrear una suerte de democracia directa, hay que explorar todas las alternativas para desarrollar esa idea.

El hecho de que los individuos sean llamados a expresarse sobre asuntos de su particular interés es un incentivo para que estos individuos busquen información para dar su voto informado. Una alternativa superadora de la experiencia de los sondeos que se practican sobre individuos informados y desinformados.

c) Acceso a la información y plena publicidad de los actos de gobierno y de los gastos en Internet. La red debe ser el canal para cumplir con una de las exigencias de la democracia: la publicidad. Los gobiernos deben volcar allí toda la información, para que por lo menos el público que utiliza la red pueda conocer esa información.

Estas soluciones, se objetará, no permitirán un debate político en los términos de pluralismo, deliberación y racionalidad que se imaginaron los autores clásicos y, además, no todos los ciudadanos tienen acceso a la red. Esas objeciones son ciertas.

Pero tampoco creamos ingenuamente que la opinión pública, en la época de oro en que se acuñó el concepto, tenía realmente aquellas características míticas. Basta con pensar que en la democracia ateniense y en el siglo XVIII, muchas personas —esclavos, mujeres y pobres que no alcanzaban cierta renta mínima— estaban excluidas de participar en ese debate.

Pero si el debate se lo organiza adecuadamente y todos los que participan saben quiénes son las otras personas que opinaron, cuál es el desarrollo, cuál es el resultado de la deliberación y cómo influyó finalmente en el proceso de toma de decisión, estaremos en un escenario igual o superior al de aquellos debates que se hacían en las tertulias de café de Londres y París.

d) Incentivos a la creación de organizaciones no gubernamentales. Las ONG no son más democráticas que un representante del pueblo, pero tienen la capacidad de conectarse con la opinión pública y de acercar a distintos sectores sociales al ejercicio del poder. En la medida en que ten-

gan cabida a la hora de llevar sus propuestas a las autoridades, serán vehículos adecuados de parte de esa opinión pública.

e) Mayor presión de los grupos sociales y políticos más activos sobre los medios para hacerse escuchar. Dado que la televisión pública generalmente está condenada a tener una audiencia marginal, es conveniente concentrarse en analizar cuáles son las posibilidades que brinda la televisión comercial. Una de ellas es la mayor actividad de los grupos de presión (incluidos las ONG, feministas, activistas, etcétera) por hacerse escuchar o por reclamar mayores espacios de representación en los medios, no forzando a los productores o propietarios, sino ampliando el mercado de sus ideas y haciendo a estos mercados comercialmente más atractivos.

f) Articulación de mecanismos participativos. La democracia se debe matizar con mecanismos participativos, que permiten receptar la fluidez del humor social, dentro de ciertos márgenes que no los desnaturalicen.

Algunos autores señalan los peligros de la democracia plebiscitaria o la mala utilización que hicieron algunos régimen fascistas de esos mecanismos.

Por cierto, hay que advertir que su utilización excesiva puede ser contraproducente, porque la decisión de someter a consulta popular las medidas de gobierno no dejaría ver el fruto de decisiones políticas que pueden ser impopulares en lo inmediato, pero legítimas y saludables a la postre para el sistema y para la sociedad. Un gobierno no puede ahogarse en el cortoplacismo. Además, la democracia participativa está expuesta al populismo y a la ineptitud de quienes votan. Recurrir a la herramienta del plebiscito no garantiza un debate más racional o necesariamente más informado, sino que quienes votan, se apoyan muchas veces en la imagen de los líderes políticos que sostienen tal o cual propuesta. También depende el resultado de cómo se formule la pregunta y, en otros casos, el plebiscito es utilizado como un *test* de popularidad por ciertos políticos. Finalmente, el escaso nivel de presentismo que atraen las consultas muchas veces pone en tela de juicio la legitimidad del resultado. La experiencia latinoamericana muestra que la aplicación y el impacto de las instituciones de la democracia directa, a escala nacional, han sido limitados: esos mecanismos se han empleado con fines de manipulación y casi siempre a instancias, no de la ciudadanía, sino del poder político.

Somos conscientes de esas objeciones, pero varias de ellas no son distintas de las que se les podría formular a las elecciones generales y nadie dudaría de la legitimidad de estas últimas.

Un aumento de los mecanismos participativos no se corresponde necesariamente con un aumento de la preocupación del público por conocer en profundidad los temas sobre los que debe decidir. Pero es una oportunidad para que ello ocurra.

La participación canaliza el consenso social y rodea a una decisión de legitimidad. Y, a su vez, puede dotar de mayor plasticidad a la identidad política de un país. Es importante que los mecanismos de democracia directa sean vistos como instrumentos para fortalecer el sistema democrático, que complementen, pero no sustituyan, a la democracia representativa. Por eso, la consulta, vinculante o no, y el *recall* son mecanismos que, usados en márgenes adecuados, no deben ser desechados.

5) *Limitar, sin pretensión de eliminarlas, las concentraciones transnacionales de medios.* La monopolización de medios o los excesos en la concentración transnacional son factores que pueden socavar el pluralismo de ideas e, incluso, pueden ser el vehículo para poner en tela de juicio la legitimidad de una autoridad nacional sobre la base de decisiones comerciales o políticas adoptadas más allá de las fronteras de ese país en cuestión. Por eso, deberían restablecerse o mantenerse ciertos límites a esas concentraciones.

Por otra parte, la experiencia de Berlusconi permite preguntarse si no sería conveniente establecer límites que permitan mantener la separación entre el poder político y la titularidad de los medios, una de cuyas funciones es la de controlar el ejercicio del poder.

6) *Mejorar los canales de educación cívica.* Los desarrollados en siglos XIX y XX, especialmente la escuela, ya no resultan adecuados para cumplir esa tarea si no son rediseñados. En definitiva, se trata de desarrollar la capacidad de las nuevas generaciones para vivir en una democracia más exigente. Los medios de comunicación tienen un rol fundamental en esta tarea. Pero son libres y pueden jugar el papel de ágora amplificada o pueden decidir no hacerlo, sin que se les puedan imponer contenidos u objetivos desde el poder. La exigencia recae sobre los individuos y sobre las instituciones.

V. CONCLUSIONES

Para gobernar se necesita legitimidad, pero también acompañamiento de la opinión pública.

La legitimidad es una fuente racional del consenso, como elemento del Estado o régimen de derecho.

La opinión pública es una fuente emocional del consenso y un espacio valiosísimo para el debate político, que siempre debe estar liberado de todo obstáculo, pues la opinión pública, en rigor, las múltiples opiniones que coexisten en una sociedad, se traducen en aceptaciones y rechazos.

Se puede gobernar con legitimidad sin contar con una opinión pública favorable respecto de ciertas medidas de gobierno. Aunque, claro está, la legitimidad inicial proviene del consenso recogido en las elecciones y, por otra parte, difícilmente se pueda sostener una autoridad legítima en el ejercicio del poder si no mantiene, a lo largo de su mandato, un adecuado nivel de consenso.

Por otro lado, la opinión, el espacio público, sólo son políticamente relevantes cuando pueden influenciar en el ejercicio de la autoridad. Por eso, la teoría democrática siempre necesita preocuparse por renovar y fortalecer todos aquellos mecanismos que permitan construir un poder político poroso, tanto para brindar información como para recibir el impacto de la opinión pública.

Pero no se puede confundir la influencia que debe ejercer la opinión pública en el ejercicio del poder con el ejercicio mismo del poder.

Creemos haber expuesto suficientemente cómo la legitimidad no se reduce tan sólo a reglas formales, sino que también tiene una dimensión sustancial, que importa el respeto de un sistema de derechos y de valores y que involucra al control sobre el ejercicio del poder y la existencia de canales para que se expresen las minorías. En todos esos aspectos de la legitimidad, la opinión pública o, mejor dicho, las opiniones públicas, juegan un rol fundamental.

Para que en el futuro se desarrolle sobre pautas liberales y sobre el paradigma de la democracia constitucional, hay que fortalecer tanto la legitimidad, con su componente de sistema de derecho, así como también la formación de la opinión pública sobre bases plurales y libres, y acercar al pueblo a los mecanismos de poder. La opinión pública es la voz —o, mejor dicho, las voces— de una élite, de una minoría calificada o de una mayoría, pero nunca es la voz de todos. Por eso, no puede ser confundi-

da con legitimidad. Sin embargo, su intervención es imprescindible, necesaria y enriquecedora para la discusión de ideas y asuntos.

En definitiva, si las autoridades que dicen representar al pueblo realmente lo hacen, rinden cuentas y permiten el acceso del público a instancias de poder, y el público comienza a sentirse más representado, tendrá sentido la trabajosa tarea de recrear la democracia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BARKER, Chris, *Televisión, globalización e identidades culturales*, Barcelona, Paidós, 2003.
- BIANCHI, Enrique Tomás y GULLCO, Hernán Víctor, *El derecho a la libre expresión*, La Plata, Platense, 1997.
- BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1998.
- BOBBIO, Norberto *et al.*, *Diccionario de política*, 13a. ed., México, Siglo XXI.
- CARBONELL, Miguel, *Transición a la democracia y medios de comunicación, un punto de vista constitucional*, México, Gobierno del Estado de Aguascalientes, Coordinación General de Asesores, 2002.
- CRESPO, Ismael, *Partidos, medios de comunicación y electores. Los efectos de la campaña electoral de 2000 en España*, Buenos Aires, Planeta, 2003.
- DAHL, Robert, *¿How democratic is the American Constitution?*, Yale University, 2001.
- , *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Buenos Aires, Taurus, 1999.
- DAHRENDORF, Ralf, *Después de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- DALLA VÍA, Alberto, “El nuevo Estado en el nuevo milenio”, *Lecciones y Ensayos*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1998.
- , *La conciencia y el derecho*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 1998.

- DWORKIN, Ronald, *Liberalismo, Constitución y democracia*, Buenos Aires, La Isla de la Luna, 2003.
- FERRAJOLI, Luigi, “La democracia constitucional”, en COURTIS, Christian (comp.), *Desde la otra mirada. Textos de teoría crítica del derecho*, Eudeba, 2001.
- GIL DE GALLEGOS, Adrián, *El poder y su legitimidad*, Universidad de Valencia, 2002.
- GRABER, Doris A., *Mass media and american politics*, 5a. ed., Washington D.C., CQPress, A División of Congressional Quarterly Inc., 1997.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2003.
- HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999.
- JÁUREGUI, Gurutz, *Problemas actuales de la democracia*, Barcelona, Institut de Ciencias Politiques/Sociais, 1996.
- LIPPmann, Walter, *Public Opinion*, Nueva York, Free Press, 1922.
- MÉNDEZ, Juan et al., *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Barcelona, Paidós, 2002.
- MINC, Alec, *La borrachera democrática*, Madrid, Temas de Hoy, 1995.
- MONTILLA MARTOS, José A., *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Madrid, Trotta, 2002.
- MORRIS, Dick, *Juegos de poder*, Buenos Aires, El Ateneo, 2003.
- MOUFFE, Chantal, *La paradoja democrática*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- et al., *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, Eude-ma, 1990.
- NORRIS, P., *On message. Communicating the Camping*, Beverly Hills, 1999.
- NUN, José, *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- PASCAL, Blaise, *Pensamientos. Elogio de la contradicción*, Madrid, Isab-el Prieto, 1995.
- PAYNE, Mark et al., *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto

- Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington D.C., 2003.
- PLASSER, Fritz y PLASSER, Grunda, *La campaña global, los nuevos gérus del marketing político en acción*, Buenos Aires, Temas, 2002.
- PRICE, Vincent, *La opinión pública, esfera pública y comunicación*, Madrid, Paidós, 1994.
- RALLO ARTEMI, Combarde, *Pluralismo informativo y Constitución*, Valencia, Tirant Monografías, Tirant lo Blanch, 2000.
- ROSATTI, Horacio, *El origen del Estado*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2002.
- ROUSSEAU, J. J., *El contrato social*, Madrid, Espasa Calpe, 1975.
- SARTORI, Giovanni, Homo videns, *la sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998.
- SINGER, Meter, *Democracy and desobedience*, Oxford University Press, 1982.
- STRASSER, Carlos, “La democracia es cada vez menos posible”, *La Nación*, Buenos Aires, 17 de marzo de 2004, p. 10.
- SUNSTEIN, Cass R., *República.com, internet, democracia y libertad*, Barcelona, Paidós, 2003.
- THESING, Joseph, *Globalización, democracia y medios de comunicación*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 1999.
- TOFFLER, Alvin, “El terrorismo no podrá ser eliminado”, *La Nación*, 14 de enero de 2003, Buenos Aires.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa-UNAM, 2000.
- _____, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM, 2002.
- VANOSSI, Jorge R., *Teoría constitucional*, 2a. ed. actualizada, Buenos Aires, Depalma, 2000, t. I.
- VEGA GARCÍA, Pedro de, *Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual*, Barcelona, Institut de Ciencias Polítiques/Sociais, 1998.
- WEBER, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1975.
- ZAGREBELSKY, G., *La giustizia costituzionale*.