

teger la «información interna» y su importancia pública son enormes. Por tanto, parece lógico que la esfera pública se centre en el Estado y no se ocupe de lo familiar, excepto cuando las desigualdades domésticas (malos tratos, vejaciones a los menores...) impliquen opresión. Entonces, lo privado debiera hacerse público y politizarse. En el capítulo siguiente nos centraremos en los recursos y en los procesos que confieren publicidad al mundo social y al mundo privado.

### 3. ESTRUCTURA Y GESTORES DE LA ESFERA PÚBLICA

¿Cómo puede ser que el mandatario pueda tener poder sobre quien le da poder? [...] Los individuos en estado aislado, silenciosos, sin palabra, que no tienen la capacidad ni el poder de hacerse escuchar, de hacerse oír, son colocados ante la alternativa de callarse o de ser hablados [...] para acceder a la existencia colectiva, no hay otro camino que pasar por el portavoz.

(BOURDIEU, *Cosas dichas*, 1988)<sup>1</sup>

¿Cómo surgen y quién establece y gestiona los temas de la esfera pública? La respuesta complaciente es que debatimos los problemas más urgentes, que en democracia son los que afectan a la mayoría de los ciudadanos. Una respuesta más serena considera el poder relativo de los grupos sociales para centrar el debate en temas de su interés. Su éxito depende de la posición que ocupen en la estructura de la esfera pública; es decir, en las instituciones que definen los problemas colectivos. Veremos los recursos y las estrategias que despliegan para representar a la OP, así como los privilegios que los medios de comunicación ofrecen a determinados grupos. Concluiremos señalando la evolución de las representaciones de la OP y los rasgos que ésta ha adquirido en boca de periodistas, encuestadores y políticos.

<sup>1</sup> Pierre BOURDIEU, *Cosas dichas*, Barcelona, Gedisa, 1988, pp. 158-161.

### 3.1. Origen y plataformas de los temas públicos

Hemos argumentado que la esfera pública no tiene contenidos intrínsecos. Porque no es un espejo de situaciones objetivas que de forma automática se nos aparecen como problemas que debiéramos solucionar. Esto conlleva otra afirmación que puede sorprendernos. Los problemas de los que se ocupa la OP surgen cuando coinciden los intereses de determinados grupos sociales. «Existen sólo en los términos que se definen y conciben en sociedad» (Blumer, 1971). Es decir, en gran medida se «construyen socialmente» en un recorrido por distintas instituciones; sobre todo, en las tres que ocupan la esfera pública central.

Casi nadie ignora las consecuencias negativas de la violencia. Pero no nos ocupan ni preocupan todas las manifestaciones. Algunas nos parecen «normales» y otras «problemáticas». En el Reino Unido se prohíbe «abusar de los animales», pero se permitieron los castigos corporales en las escuelas privadas hasta 1999 y en las estatales hasta 1987. En España hace poco no se hablaba de los malos tratos a las mujeres. ¿Por qué? Las respuestas no están en los indicadores reales de estos asuntos. Aquí la experimentación con seres vivos o el trato a los animales están menos legislados. En el Reino Unido no puede ser cierto que «la letra con sangre entra». Las mujeres españolas asesinadas por sus maridos superan a las víctimas del terrorismo. En 1997 hubo 75 muertes y se registraron casi 19.000 denuncias de malos tratos, que se calcula que apenas representan un 10 por 100 de los casos producidos.

En vez de estadísticas, debemos examinar las plataformas donde «se construyen» estos temas. Detrás de cada problema social hay alguien que lo «promueve» y unas instituciones que se hacen eco. Movimientos ecologistas, pedagógicos y feministas interpelan a políticos y periodistas, elaboran encuestas. Saben que si algo se define y se acepta como real tiene efectos reales, a pesar de que no sea del todo cierto. Si el hombre del tiempo anuncia en televisión que lloverá, muchos cancelarán sus excursiones. Si a los jóvenes se les convence de que su problema más grave es el paro, gran parte de ellos aceptarán los contratos basura. No todos, claro está. Porque la realidad construida socialmente se enfrenta día a día con la realidad,

que acaba por imponerse. Podemos llamar a nuestros amigos en la costa y contrastar la información meteorológica. Y existen realidades más o menos maleables. Se nos convence con más facilidad de las crisis internacionales que de la bondad del trabajo temporal. La información y la experiencia directas limitan las posibilidades de manipulación.

La sociología de los problemas sociales (Spector y Kitsuse, 1987) intenta determinar en qué instituciones aparecen éstos, qué grupos y estrategias los promueven. Sigue el recorrido de los problemas sociales en la esfera pública. Hilgartner y Bosk (1988) avanzan cinco proposiciones de un modelo que reformo con nuestra terminología. 1) En la esfera pública, multitud de actores compiten para promover problemas específicos como temas de debate. 2) Lo hacen en ciertas «arenas institucionales» —esferas públicas— que en el capítulo anterior identificábamos con las organizaciones de la sociedad civil.

Sólo algunos asuntos alcanzan una dimensión problemática (pedimos una solución) y pública (percibimos que nos afectan colectivamente). La teoría de la democracia dice que el criterio de selección básico es el número de afectados. Pero importa mucho quiénes sean y las instituciones en las que se mueven. Tomemos el caso del racismo. Los negros de Sudáfrica vivían bajo el *apartheid* hace una década, mientras los «afroamericanos» de EE.UU. disponían de la «discriminación positiva» para acceder a la educación y el trabajo públicos. Como señalamos, hay varias esferas públicas periféricas y una central. Hilgartner y Bosk nos recuerdan que todas se ocupan de un número limitado de cuestiones, según 3) sus capacidades, 4) unos principios de selección y 5) unos patrones de interrelación, de forma que los problemas pasan de una esfera a otra. Las plataformas políticas, mediáticas y demoscópicas proyectan una enorme cantidad de cuestiones muy diversas sobre el resto de las instituciones.

Esta tríada puede plantear un número casi ilimitado de problemas sociales; pero su protagonismo en la esfera pública ha sido cambiante. Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados de Bienestar aumentaron sus ámbitos de intervención poniendo en marcha nuevas políticas sociales. Tantas fueron las competencias que el Estado asumió (sanidad, educación, empleo, pensiones...), que se habló de crisis por sobrecarga

de gestión y demandas. El retroceso de la iniciativa estatal fue paralelo al auge de los medios y de los sondeos como gestores de la OP. En las dos últimas décadas del siglo xx se privatizaron numerosos medios de comunicación estatales. Los que quedaron perdieron audiencia ante los privados. Y, casi al mismo tiempo, los institutos de sondeos invirtieron su cartera de clientes. Las administraciones públicas dejaron paso a empresas y partidos políticos, generalizándose los estudios de mercado y electorales. Como muestra sirva que una compañía telefónica regional de EE.UU. realiza al año más encuestas que el gobierno federal (Miller, 1995, pp. 113 y 114).

En la actualidad las empresas informativas y demoscópicas son las instituciones con más capacidad para convertir en pública cualquier cuestión, social o privada. Y la trasladan a un ritmo vertiginoso a otras arenas. En el momento en que escribo ha bastado que los medios informasen sobre algunos ataques de perros de presa, para que las asociaciones de criadores anuncien autorregularse y el Ministerio de Interior legisle su posesión. Veamos otro ejemplo con las encuestas. Desde mediados de los años ochenta el Ministerio de Defensa español guardaba en secreto sondeos que revelaban que la mitad de los jóvenes se harían objetores en igualdad de condiciones entre la prestación social y el servicio militar. El Movimiento de Objeción de Conciencia promovió y difundió sondeos semejantes. Después los medios hicieron lo mismo hasta convertirlo en tema estrella de varias elecciones (Sampedro, 1997a, p. 219).

En resumen, la esfera pública se compone de instituciones que ofrecen ámbitos de competición para que ciertas realidades sociales adquieran el *status* de problemas públicos. Destaca la tríada gestora de la OP por sus capacidades, amplios criterios de selección y lazos con otras instituciones. Ahora bien, ¿con qué recursos y cómo se compete?

### 3.2. Recursos, estrategias y riesgos de la representación

En el capítulo 1 definimos la OP como la forma simbólica clave para gobernar en democracia. Quien se erija en su representante, en el portavoz de la mayoría ante los problemas más

visibles, debe gobernar. Ahora bien, las luchas simbólicas se juegan desde posiciones más o menos ventajosas. Ya señalamos que esa posición depende, en gran medida, del capital económico (p. ej., ingresos y rentas) y cultural (p. ej., nivel educativo). El *capital simbólico* es la capacidad de un actor para alcanzar reconocimiento social de sus bienes o de su persona. De modo que el capital simbólico es capital económico y/o cultural, reconocido por los demás (Bourdieu, 1988, p. 138); por lo cual, los medios de comunicación funcionan como sus principales gestores.

Este esbozo teórico nos conduce a cuestiones más concretas. Primero veremos cómo se transforman el dinero y la cultura en capital simbólico. Después aclararemos las estrategias que permiten a los representantes aumentar el reconocimiento social. Lo hacen presentándose y ocultándose ante el público; es decir, ante los medios. De esta forma establecen ámbitos de actividades públicas y privadas. Pero los medios no tratan por igual a todos los actores sociales e instauran esferas públicas con una estructura abierta o cerrada. Como los bienes y la cultura se reparten desigualmente, la lucha simbólica es desigual y tiene como fin mantener relaciones de poder asimétricas: unos pocos gobiernan sobre muchos. Por eso, competir en la esfera pública conlleva cuestionar las «tasas de cambio» que existen entre las tres clases de capital. Y al transformar las tasas de cambio la representación de la OP cambia de manos.

Las relaciones entre cultura y riqueza y la ambigüedad de las fuentes del capital simbólico explican las distintas fases de la democracia. La Ilustración primó el capital cultural, el valor de la razón y los argumentos universales para participar en la esfera pública. Después, las democracias censitarias revalorizaron el capital económico y restringieron el voto a los propietarios. La libertad de la razón se sustituyó por la de la propiedad, porque los siervos votarían al dictado de sus señores. A medida que nuevos sectores de la población adquirieron capital cultural con la educación obligatoria e independencia económica, se generalizó el sufragio masculino y, mucho más tarde, el femenino. Por supuesto que las sufragistas tuvieron que reivindicarlo. El proceso se repite con nuevos actores en la descolonización, cuando las elites indígenas exigieron una

nueva tasa de cambio. Demandaron un protagonismo político acorde con la formación universitaria que habían adquirido en las metrópolis y su creciente riqueza.

Aun cuando el origen del capital simbólico es tan incierto, los que se postulan como representantes de la OP deben desarrollar estrategias para conservarlo e incrementarlo. En la actualidad lo consiguen de dos formas: presentándose y ocultándose ante los ciudadanos a través de los medios de comunicación. La sociología del periodismo nos aclara que las fuentes intentan, por una parte, promocionarse públicamente, y por otra, controlar su información interna.

En primer lugar, toda fuente informativa quiere monopolizar lo que Heidegger denominaba «la interpretación pública de la realidad». Para ello necesita acceso y cobertura en los medios. Logra *acceso* acaparando el espacio, tiempo y contexto necesarios para mostrar sus posturas con ventaja. También intenta recibir la máxima *cobertura*; es decir, que los informadores recojan su posición, aunque sin la seguridad de que le brinden un contexto favorable. Se le brinda acceso a una fuente cuando, por ejemplo, firma una columna de opinión, es entrevistada o citada como fuente de autoridad. Logra cobertura si los periodistas informan de modo favorable, crítico o neutral sobre ella (Ericson y otros, 1989, pp. 5-6). Cuanto más acceso y cobertura favorable, mayor capital simbólico adquiere esa fuente. Los periodistas y el público la reconocen como legitimada para expresarse.

La segunda premisa del trabajo periodístico es que las fuentes nunca lo muestran todo. Controlan la parte que de sí mismas enseñan al público, abriendo o cerrando el flujo de información interna. Dicha información se refiere a su organización y garantiza su funcionamiento. Por ejemplo, los políticos quisieran que la prensa sólo se ocupase de los problemas internos de los otros partidos. Pero los periodistas tienen discrecionalidad para respetar o investigar lo que sus fuentes les ocultan; para construir o destruir su capital simbólico.

En el fondo, las fuentes actúan como nosotros en la vida cotidiana. Los modos de presentarnos en público (Goffman, 1959) pueden trasladarse a las organizaciones (Giddens, 1984). Individuos y organizaciones delimitan ciertas zonas, según se

expongan los ojos ajenos. Utilizando un símil arquitectónico, distinguimos un *balcón* o zona delantera. Ahí se despliegan las acciones accesibles al público. En la región posterior o *patio trasero* se toman las decisiones clave y se excluye a quien carece del *status* o la autorización pertinentes. Pero, además, las organizaciones abren o cierran los flujos de información. Consideremos el cuadro que nos proponen Ericson y sus colaboradores (1989).

	Corte de información	Flujo de información
Patio (dimensión privada)	Secreto	Confidencia
Balcón (dimensión pública)	Censura	Publicidad

Tabla 3.1. Zonas de presentación en la esfera pública.

Administrando bien esas cuatro zonas, quienes quieren representar a la OP incrementan su capital simbólico. En los patios traseros guardan con celo el *secreto* (en nuestro símil, los trapos sucios o los más íntimos) y realizan con cuidado ciertas *confidencias*, sólo para los periodistas que aseguren respeto y gratitud. En el balcón habrá un espacio de *censura*, cuyos límites deben estar justificados o, mejor aún, dados por sentado. Igual que se corren las cortinas porque «hay cosas que no tienen por qué saber más que los de casa». Pero los hogares cerrados a cal y canto despiertan recelos. La *publicidad* ocupa la zona a la vista de todos. Allí se exhiben las mejores galas y se comparece con las celebridades en días señalados.

Profundizando un poco, las presentaciones públicas tienen una dimensión objetiva—actividades que se desarrollan ante los demás— y subjetiva—revalorizan la persona y las opiniones del representante— (Bourdieu, 1988, pp. 137-142). Descendamos a un caso concreto. Los banqueros pertenecen a uno de los gremios más impopulares entre la población española. Si uno de ellos quisiera convertirse en líder político, puede establecer un programa de becas y de donaciones. Estas acciones objetivas le presentan como un mecenas al que no le mueve el lucro (desgravar impuestos), sino el interés general. Convierte su

capital económico en simbólico. También perseguirá doctorados *honoris causa* de alguna universidad o mantener una audiencia con personajes de alto capital simbólico, como el Sumo Pontífice. Sus palabras serán entendidas, a partir de entonces, como las de un académico o una autoridad internacional.

No es un ejemplo inventado. Mario Conde, expresidente de Banesto, una de las mayores corporaciones de España, escenificó todo lo anterior cuando pretendía convertirse en el líder del centro político, en medio de los escándalos que acabaron con los gobiernos socialistas en 1996. Algunos de esos escándalos provenían de secretos de Estado, desvelados por gentes de su entorno a medios de comunicación afines o de su propiedad. Tras «descubrirse» sus delitos económicos, Conde entró en la cárcel y a la salida intentó ser el candidato a la Presidencia del Gobierno por el partido del Centro Democrático y Social. Simultáneamente lanzaba al mercado una revista de «información general» propia, *MC*.

Parece obvio que a mayor capital económico y cultural, más fácil resulta convertirlos en capital simbólico. Las puertas entre las diferentes habitaciones pueden blindarse ante la intromisión de la prensa: comprando secretos y filtrándolos como confidencias, empleando los servicios jurídicos contra los «calumniadores» o con un gabinete de relaciones públicas que organice campañas publicitarias. Pero, por fortuna, a veces se impone una lógica comunicativa, no determinista. En principio, los medios prestan más atención y aplauden a quien más dinero y/o educación tiene. Pero no existe una correspondencia exacta entre *status* económico y cultural. Y hay actores cuyos recursos expresivos no dependen tanto del dinero o de la educación. Veamos una comparación extrema.

Algunas organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo los movimientos sociales generan publicidad de modo incesante. Carecen de recursos para imponer el secreto y, menos aún, la censura. Y el manejo de las confidencias resulta demasiado restringido, debido a su ausencia de los círculos de poder y escasa capacidad de negociación con los periodistas. Sin embargo, los servicios de espionaje mantienen enormes patios traseros donde impera el secreto. Sus actividades públicas son pocas y sometidas a la censura. Las confidencias sólo surgen cuando hay crisis internas.

Pero los movimientos sociales pueden hacerse oír en los medios y los servicios secretos pueden ver expuestos sus trapos sucios al público. Greenpeace despliega acciones simbólicas contra poderosos intereses. Sus lanchas Zodiac adquieren una cobertura informativa casi tan amplia como los buques de guerra que realizan ensayos nucleares. Quizá no consigan un acceso directo a los medios (p. ej., entrevistas), pero éstos no pueden dejar de cubrir el espectáculo que generan. A veces, se convierten en protagonistas. El barco de Greenpeace *The Rainbow Warrior* sufrió un atentado que acabó con la vida de un tripulante, en una de las campañas de protesta contra las pruebas nucleares francesas en el Pacífico. El servicio de espionaje francés fue denunciado como responsable y se creó un amplio debate.

Los escándalos, como el señalado, manifiestan que los temas se trasladan de una zona a otra de la tabla 3.1. El gobierno francés pretendía mantener en secreto los ensayos nucleares. Evitó confidencias e impuso censura por razones de «seguridad nacional», esperando el momento de anunciar la puesta en escena de la *grandeur* gala. Tras la muerte del activista de Greenpeace, la organización ecologista y ciertos medios independientes recabaron las confidencias de algunos agentes secretos, sortearon la censura y publicaron secretos muy sensibles.

El argumento a recordar es que los medios gestionan el reconocimiento de los actores sociales como portavoces de la OP, porque pueden convertir el secreto en publicidad. El peligro reside en que los medios y las fuentes con poder se blinden mutuamente en una relación circular. Porque los periodistas también pugnan por erigirse en representantes del público. Consideremos de nuevo el *periodismo de investigación*, que se presenta como una de las vías más efectivas de control de los gobernantes.

El Watergate suele citarse como ejemplo en las escuelas de periodismo: el «hombre más poderoso de la Tierra» fue derribado por unos jóvenes periodistas empeñados en que reluciese la verdad. Sin embargo, varias décadas después aún se desconoce la identidad de «Garganta profunda», la fuente que guió a los reporteros del *Washington Post*. Hay serios indicios de que era alguien implicado en el propio escándalo y tras su estallido escaló puestos de importancia en la Administración norteamericana (Shudson, 1992b). Las encuestas que exigían

la destitución de Richard Nixon quizá le despejaron el camino. Desde luego, las instituciones políticas no sufrieron grandes reformas, con el consiguiente peligro de que se repitan hechos semejantes. La hipótesis más pesimista es que ciertos escándalos salen a la luz cuando surgen fuentes que exigen confidencialidad. Los periodistas se la garantizan y los sondeos plantean al electorado preguntas a favor o en contra del representante público que ha caído en desgracia. Al final, los gestores de la OP acuerdan que «la democracia ha funcionado» (gracias a ellos). Es decir, al tiempo que aumentan algunos capitales simbólicos ajenos, aumentan el suyo propio.

Todo representante con éxito combina presentaciones públicas calculadas y un férreo control de la información interna. Los periodistas y las empresas para las que trabajan también siguen esas estrategias. Resulta perfectamente legítimo. Pero no olvidemos que la democracia deliberativa exige acotar al máximo los secretos propios y ajenos. La tabla 3.1. puede interpretarse como las zonas de la esfera pública en su conjunto. Existen sociedades en las que los grupos sociales y los medios priman la publicidad, ocupando casi todo el cuadro. En otras el debate colectivo está limitado por enormes ámbitos de censura, secretos y confidencias. Por tanto, este cuadro también sirve para distinguir diferentes calidades de democracia.

Las comisiones de investigación a puerta cerrada, los medios que lo publican todo, menos la composición de su accionariado, o los sondeos secretos merman la esfera pública. Privan a los gobernados de elementos de juicio y protegen las instituciones más asentadas. Si éstas se llegasen a relacionar endogámicamente, reforzando sus capitales simbólicos, viviríamos en un sistema de representación circular o, peor aún, cerrado. El público accedería a mensajes que, en lugar de referirse a la realidad, consolidarían el poder simbólico de los que se han erigido en sus representantes.

Como insiste Bourdieu (1988, pp. 162-167), la representación acarrea un riesgo de «fetichismo simbólico» o de «usurpación». El hecho de «hablar por» (en favor o en nombre de alguien) conlleva la propensión a «hablar en lugar de». Por tanto, no debiéramos menospreciar los posibles fraudes de los representantes que confunden el «yo» y el «nosotros», afir-

mando «yo soy la OP». Cuando actúan así convierten su tarea de servicio en «dominación y mando».

Pero no olvidemos que todo representante se sostiene por el reconocimiento social (capital simbólico) de los ciudadanos. Éstos tienden a elegir como líderes a quienes demuestran una forma más próxima de ver la realidad, porque existe afinidad de intereses. Además, la búsqueda de reconocimiento de los gestores de la OP a veces entra en conflicto. Los periodistas necesitan mostrar cierto grado de oposición ante las fuentes poderosas para legitimarse ante sus audiencias y no aparecer como sus portavoces (Hallin, 1994). Los encuestadores han de demostrar competencia profesional; y los políticos, eficacia si quieren conservar sus puestos.

### 3.3. Diez rasgos de la nueva opinión pública

Los rasgos de la OP han variado a medida que cobraban fuerza sus nuevas expresiones institucionales. La evolución de las técnicas de expresión de la OP ha sido recogida por Susan Herbst (1993, p. 61).

CRONOLOGÍA	TÉCNICAS DE LA OP	ESTRUCTURADA	PÚBLICA/ PRIVADA
s. v a.C.	Oratoria y retórica	no	pública
s. XVI	Imprenta	sí	pública y privada
s. XVII	Multitudes	no	pública y privada
fin. s. XVII	Peticiones	sí y no	pública
fin. s. XVII	Salones	no	pública
fin. s. XVIII	Movimientos revolucionarios	no	pública
s. XIX	Huelgas	no	pública
s. XIX	Elecciones generales	sí	pública
mitad s. XIX	Prensa moderna	sí	pública
mitad s. XIX	Cartas al director y personajes públicos	sí	pública
s. XX años 20 y 30	Medios de comunicación	sí	pública y privada
s. XX años 30	Sondeos	sí	pública

Tabla 3.2. Técnicas de expresión y medición de la opinión pública.

Desde la Grecia clásica hasta nuestros días, la OP ha experimentado el proceso de racionalización burocrática que conceptualizó Max Weber. Las representaciones de la voluntad popular fueron progresivamente gestionadas por burocracias que permitieron pasar de las pequeñas comunidades a la coordinación social a gran escala (Weber, 1984, p. 741). Son expresiones cada vez más *estructuradas*, porque tanto para pulsar la OP como para expresarla se hicieron necesarios mayores recursos.

Sin embargo, las representaciones contemporáneas de la OP se cierran cada vez más a la participación. De los 6.000 ciudadanos de la Atenas del siglo V a.C., que podían congregarse en el *ágora*, quizá sólo unos cientos participaban regularmente. Pero la posibilidad teórica de acudir y ser escuchado permanecía abierta. Y el 30 o 40 por 100 de la población tomaba parte con voz y voto en distintos órganos de representación y de gobierno.

Ahora, en cambio, la OP ha pasado a expresarse y percibirse en el ámbito *privado*. La plaza y la calle han sido reemplazadas por la urna, el sondeo y el hogar donde los medios adquieren forma cada vez más privada; por ejemplo, la radio *walk-man*, los televisores y los ordenadores personales. Las técnicas de expresión más recientes, los sondeos y los medios, convergieron en una «nueva institución social» que absorben las formas de representación políticas tradicionales, como el Parlamento y los partidos (Beniger y Herbst, 1990).

El proceso se inició a mediados del XIX, cuando la OP perdió carácter local y debía legitimar a los líderes de los Estados nacionales. En ese momento, las expresiones basadas en una relación personal con la autoridad (p. ej., las peticiones del pueblo al monarca) se hacen más abstractas. La OP adquiere un ámbito relativamente autónomo, haciéndose oír en reuniones públicas, manifestaciones, huelgas, marchas reivindicativas, invasiones de cámaras de representantes, insurrecciones y movimientos sociales. Pero en el siglo XX, después de la década de los treinta, la estadística permite recoger los datos de muestras representativas de la población. La televisión nacional, la demoscopia y los estudios de mercado convergen en un «nuevo paradigma» (Beniger, 1987). Junto con el sufragio universal, forman un entramado de instituciones que no sólo refleja sino que también condiciona las expresiones públicas al monopolizarlas.

Como advirtió Max Weber, el balance es ambivalente. Las nuevas burocracias no son democratizadoras en sí mismas. Igualan a los ciudadanos porque los consideran como votantes, audiencias y encuestados con idéntico valor. Pero no aumentan su participación en el gobierno. Intervienen suscribiendo las alternativas que se le proponen, se les cuenta como números (Weber, 1984, p. 739). Podemos detallar *diez rasgos de la nueva OP*, enfatizando su doble vertiente, positiva y negativa<sup>2</sup>.

1) Hemos visto que *la representación de la OP contemporánea está estructurada* por los elevados costes que requiere. La financiación de las campañas electorales, los medios y los sondeos se concentran en manos de minorías. La recepción de los mensajes también se segmenta según las estructuras sociales. Por ejemplo, la información más precisa y relevante se ofrece en las televisiones privadas de pago, destinadas a los grupos más ricos de la audiencia. Tras el desmantelamiento de los medios públicos, las televisiones comerciales han reducido esos contenidos al mínimo. Si son de «libre acceso» (financiadas por publicidad), se convierten en «guetos culturales», plagados de productos sensacionalistas, de bajo coste y dirigidos a los sectores más desfavorecidos y despolitizados. En la esfera pública privatizada se erigen compartimientos casi estancos. Y, sin embargo, hay que reconocer que nunca como en la actualidad el ciudadano medio ha podido disponer de tal cantidad de informaciones. Existe segmentación, pero también sobreabundancia de mensajes, al menos para aquellos que puedan costearlos y tengan el tiempo y el conocimiento para seleccionarlos.

2) *La OP se despersonaliza*. Se garantiza el anonimato, que favorece la libertad de expresión individual, pero rebaja la implicación y la responsabilidad. Cabe cuestionarse si las opiniones personales son verdaderamente públicas, cuando a

<sup>2</sup> Para una revisión a fondo de la literatura sobre opinión pública, de la que he extraído sus rasgos actuales, véanse Margolis y Mauser (1989), Glasser y Salmon (1995), Glynn y otros (1999). En español contamos con Monzón (1987), Muñoz Alonso y otros (1990), Price (1992), Dader (1992) y Ruiz San Román (1997).

lo mejor los ciudadanos no las expresarían abiertamente ante los demás. Pero los medios ya no interpelan a una comunidad de lectores conocida y próxima para movilizarla políticamente. Se dirigen a un consumidor de perfil abstracto, apenas definido por los rasgos sociodemográficos que interesan a los publicitarios; sobre todo, el nivel de ingresos.

Algo parecido ocurre con la estadística. Ya no se emplea principalmente para detectar problemas o condiciones sociales que demandan la intervención pública. Sus fines prioritarios son ahora identificar a los potenciales consumidores de programas electorales y productos. Se atiende a las demandas, pero con el fin de satisfacerlas al mínimo coste. De ahí el mínimo común denominador que impera en las propuestas políticas y en el consumo destinado a las grandes masas.

3) Representar la OP exige un alto grado de *formalización*. Hacer política, información o encuestas requiere contar con expertos. Participar en una manifestación o en una asamblea, no. Sin embargo, un gobierno de técnicos puede asegurar eficiencia y eficacia en la toma de decisiones, pero no su representatividad. Como consecuencia, el debate público se considera «tan especializado que se acepta que esté limitado a sus profesionales, a los que conducen la política y a los que informan sobre ella, a los que hacen encuestas y a los que las citan, a los que preguntan y a los que contestan las preguntas en los programas televisivos, a los consultores mediáticos, a los columnistas... al puñado de iniciados que inventan, un año sí un año no, la narrativa de la vida pública» (Didion, citado en Carey, 1995, p. 375).

4) *La OP ofrece ahora una imagen ubicua*, presente para cualquier ciudadano en todas partes. Aunque nos resistamos e ignoremos la campaña electoral, ya no podemos acudir a las urnas desconociendo los pronósticos de las encuestas o los eslóganes partidistas. Nos habremos enterado por conversaciones circunstanciales, por la propaganda diseminada por doquier o por referencias cruzadas en cualquier noticia. La presencia continua de la OP mayoritaria puede inducir al silencio de las minorías (Noelle-Neumann, 1984). Pero también afecta a los dirigentes, expuestos al ojo público incluso en sus residencias. La planificación de cada aparición mediática resulta crucial

para aguantar en la cresta de las encuestas. El control, por tanto, afecta tanto a gobernados como gobernantes, pero con escaso concurso de los primeros.

5) *El ritmo de mudanza de las representaciones de la OP resulta vertiginoso*. Sólo lo estabiliza la aceptación de los resultados electorales hasta los próximos comicios. Gobernar por presión de las encuestas o de los titulares exige fijar objetivos a corto plazo, revisables por giros inesperados de la OP publicada o sondeada. La búsqueda mediática de novedades conduce a una actividad política en apariencia frenética, pero que puede resultar irrelevante, pura imagen. Periodistas y sondeadores transmiten nuevas demandas a los gestores. Pero su pronta saturación con el mismo tema (hay que elaborar más noticias y encuestas), a veces impide que influyan en las agendas de gobierno y, menos aún, que las fiscalicen. Ocupar la esfera pública, de cualquier modo y por cualquier medio, parece ser la actividad política más importante hoy en día.

6) Propias de la modernidad tardía (o posmodernidad), *las representaciones de la OP son, como aquélla, reflexivas*. Reflejan al público y a los gobernantes, con imágenes que se convierten en identidades con fuerza propia. Dichas imágenes establecen diferencias y condicionan los comportamientos de gobernantes y gobernados. Los ciudadanos son encuadrados en audiencias y en sectores de opinión femeninos o masculinos, jóvenes o adultos, sin que a veces muestren diferencias perceptibles. Se construyen y se reproducen mayorías y minorías sociales según voten, consuman ciertos medios o respondan a las encuestas. Y sin que el público les confiera el significado que les atribuyen sus gestores. ¿Por qué distinguir la opinión de las mujeres y de los hombres si muchas veces coinciden? ¿No se profundizan así diferencias inexistentes? ¿Y por qué considerar que los lectores de un periódico comulgan con los editoriales? ¿No sería como afirmar que quien lee al Marqués de Sade practica el sadomasoquismo?

Pero los dirigentes se ven a sí mismos a través de las imágenes que proyectan los medios y las encuestas. Actúan en consecuencia y toman decisiones según los informes de prensa que elaboran sus equipos cada mañana. Lanzan filtraciones o globos sonda para adelantarse a las respuestas del electorado. O se

fabrican la etiqueta de «grandes comunicadores» interactuando con un grupo muy reducido de publicistas. Ronald Reagan, por ejemplo, recibió ese epíteto de un círculo de elites que lo propagó sin fundamento. Pero en sus dos primeros años de presidencia no recibió más apoyo en las encuestas que sus predecesores (King y Schudson, 1995). Esto no impidió que el público asumiese una falsa auto-imagen, Reagan fue desde el comienzo «uno de los presidentes más queridos por su pueblo».

7) *La OP resulta casi tautológica y circular*: se define como «lo que sondean los sondeos» (Blumer, 1948). Y lo público es lo que publican los medios. Estas representaciones de la OP provienen de un entramado de instituciones interconectadas que comparten personal. Los sociólogos y politólogos más conocidos trabajan en la universidad y dirigen institutos de sondeos; prestan servicios indistintamente a los partidos, la Administración, los medios y las empresas. Tampoco es extraño que hayan ocupado puestos de responsabilidad política, al igual que los hombres fuertes de los grupos de comunicación.

8) *Las instituciones de la OP se presentan como intercambiables*. Según las circunstancias e intereses del momento, la OP pasa a ser representada por editoriales, encuestas o urnas. Gobierno, oposición y público apelan a esas tres instancias para legitimar posiciones contrarias, argumentando falsas equivalencias según su conveniencia. Más peligroso aún resulta que se hayan erigido en medidas de éxito o fracaso e, incluso, de calidad democrática. Se ha impuesto (¿quién, sino ellos mismos?) la idea de que la democracia triunfa día a día en la prensa y los sondeos. Y que ejercen una función democrática si influyen en el gobierno. Pero ¿no era el pueblo el que debía hacerlo?

9) *Esas representaciones de la OP parecen ser fines en sí mismos*. Los medios ya no tienen como función elevar la participación y la educación de los ciudadanos. Sólo han de darles «lo que quieren», definido por las cuotas de pantalla. Así se puede defender la ausencia de regulación del mercado comunicativo, al margen de los efectos que provoque. Por supuesto que la libertad de asociación política, de expresión y de empresa son derechos individuales. Pero se nos ha olvidado (¿quién nos lo recuerda?) que cuando se formularon se basa-

ban en la premisa de que existía un público independiente. Éste era un colectivo con derecho a debatir y participar. Derecho que los representantes ponían en práctica ejerciendo sus libertades individuales (Carey, 1995).

Como cualquier otra forma de expresión democrática, las instituciones de la OP no pueden arrogarse su monopolio. Menos aún, si abandonan las funciones con las que nacieron: que la gente común y no ellas determinen el interés colectivo. Han optado por la cooperación simbiótica, basada en los intereses particulares que comparten sus organizaciones. Sin controlarse mutuamente, a veces resulta obvio que empobrecen el debate democrático y dificultan el acceso de los ciudadanos a la realidad política que construyen.

10) Como resumen, *las representaciones contemporáneas de la OP transmiten una falsa racionalización de la actividad política, teñida de un populismo no menos falso* (Edelman, 1995). Convencer al público de que se le tiene en cuenta día a día y casi hora a hora, tranquiliza y, por tanto, desmoviliza. Se sostiene que las demandas ciudadanas son medidas, canalizadas y sopesadas por expertos y líderes (más bien, pastores) que planifican desde arriba con conocimiento y sacrificio. Para debatir de política en la actualidad no se dice «¿Qué opinas?», sino «¡Tú qué vas a saber!». La desigualdad entre los «competentes» y los «incompetentes» se impone como requisito para interpelar a las autoridades. Porque la estadística de las encuestas, como las leyes de la economía que subsumen las de la política, resulta inapelable en boca de sus augures.

La exclusión del público se palia con el populismo de las grandes palabras. Por ejemplo, se afirma que la política racional (la única posible) consiste en flexibilizar el mercado de trabajo y reducir la intervención estatal. Pero todo candidato promete pleno empleo y más servicios sociales en cada campaña electoral. La esquizofrenia se mantiene porque los periodistas reproducen ambos mensajes con igual intensidad. Y porque los encuestadores hacen estudios que confirman tanto los objetivos sociales como las políticas «razonables». Recogen el paro como primera preocupación de los españoles y su «satisfacción» en los barómetros de perspectivas económicas. Siempre vamos bien y a mejor.

La racionalidad económica (sólo se costea lo que genera beneficios) impregna las instituciones de la OP. El discurso social está sometido, como decía Habermas, a la «racionalidad técnico-burocrática». Sólo deben plantearse políticas que redundan en votos, realizar informaciones y encuestas que se venden bien. Esto puede incrementar la representatividad a corto plazo de las preferencias ciudadanas, pero disminuye su capacidad de razonamiento. Porque de partida se elimina el debate sobre los valores sociales. Se descartan beneficios y objetivos alternativos. Y se oculta que la definición de costes y beneficios resulta siempre ideológica. ¿Quién los define? ¿Los que pagan el precio o los que reciben beneficios? ¿Y qué marco temporal se tiene en cuenta para determinarlos?

Todo indica que se reducirá el gasto público si los objetivos económicos se subordinan a los intereses de los empresarios e inversores. Menos impuestos generan más beneficios. Pero si aquí termina el debate, ni siquiera se plantean los posibles costes a medio y largo plazo, derivados del recorte de los programas sociales: escasa capacitación laboral, exclusión y marginación. Otro ejemplo en las noticias. Cada vez que informan de una huelga, los periodistas destacan los perjuicios que acarrea para los consumidores (Goldman y Rajagopal, 1991). Se subrayan los costes a corto plazo y se ignora que los derechos laborales comprenden a toda la sociedad. Resulta obvio que si se recortan, esto acabará afectando a quienes consumen sólo gracias a su fuerza de trabajo, es decir, a la inmensa mayoría del público.

Los partidos y los medios lamentan sus dificultades de atraer nuevos votantes y audiencias. Se quejan de la apatía de una OP que han «informado». Cuando, en realidad, le han dado una forma individualizada, impersonal y pasiva. Y se sorprenden de que los jóvenes no se afilien o hagan *zapping* en los tele-diarios «hasta que lleguen los deportes». Si ofreciesen políticas e informaciones movilizadoras, más allá de los «encuentros electorales con la juventud» y los contenidos de consumo despolitizado, quizá lograsen recuperarlos. Pero han generado una «democracia sin ciudadanos» (Entman, 1989).

El resumen de esta pintura tan negra podría ser que *las representaciones de la OP eran medios para gobernar, que se han transformado en fines en sí mismos*. Su prioridad no es favo-

recer el comienzo del buen gobierno –debate entre iguales– ni su meta –decidir entre todos–. Al contrario de la democracia deliberativa, en bastantes ocasiones construyen un consenso sin debate, que en términos más fuertes significa consensos muertos por inanición o imposición. Pero hay que matizar, porque la teoría crítica magnifica los problemas señalados. Las instituciones de la OP organizan de forma bastante eficiente y estable el gobierno de ingentes números de ciudadanos y de problemas sociales. A esta escala son imprescindibles. Mi propuesta es que no descartemos a los gestores de la OP, soñando democracias directas (ciberdemocracia) o una sociedad civil santificada de antemano. Hagamos *como si* fuesen ciertas las funciones que dicen cumplir y exijámoselas dando paso a una democracia deliberativa. Las esperanzas descansan en reorganizar a los gestores para que compitan con pluralidad real y se controlen entre sí.

Debiéramos convencer al público para participar en el juego. Hay un buen argumento para ello. Como si se tratase de una liga de fútbol, la competición en la esfera pública resulta *imprevisible* y está llena de riesgos. Muchas ligas se ganan en la última jornada y casi siempre aparece un equipo modesto que se convierte en la revelación de la temporada. La imprevisibilidad procede, en primer lugar, de que las imágenes de la OP circulan a gran escala y sus efectos no pueden ser controlados por quienes las produjeron. Entre otros motivos porque son recibidas en contextos muy distintos a los que se originaron.

Lo veremos cuando examinemos las teorías de la recepción de los medios. La sede de un partido, una redacción o un instituto de sondeo no tienen casi nada que ver con la sala de estar donde la televisión proyecta sus mensajes. Éstos pueden caer en saco roto (indiferencia) o tener el efecto contrario (despertar la risa o el enfado). Además, por fortuna, tras varias décadas de investigaciones, cualquier campaña de imagen sigue sometida a una incertidumbre muy alta.

Como afirma John B. Thompson (1998), la *visibilidad* en la esfera pública contemporánea va unida a la *vulnerabilidad*. Unos segundos de televisión pueden acabar con la carrera de un político. Imágenes «reales» que se cuclan en los medios

—por ejemplo, el apaleamiento policial de Rodney King (por supuesto, filmado por un vídeo-aficionado)— pueden despertar un debate de considerables dimensiones y que desmientan el discurso oficial desde sus raíces<sup>3</sup>. Esa imagen puede construirse, tal como hacen los activistas que arrojan billetes ensangrentados en las reuniones del Fondo Monetario Internacional. Y una movilización social que consiga llevar detrás de sí a políticos, periodistas y encuestadores podrá ganar la «batalla por la OP». Ahora veremos que hacen faltan muchas ganas, esfuerzo y algo de conocimiento.

<sup>3</sup> Las televisiones de EE.UU. emitieron un vídeo doméstico que mostraba la detención y apaleamiento de un conductor negro por cinco policías de Los Ángeles. En abril de 1992 la absolución de los agentes provocó tres días de disturbios violentos y asesinatos en Los Ángeles que amenazaron con extenderse a otras ciudades. La Casa Blanca sugirió que la causa de fondo del «problema étnico» eran los programas sociales de los demócratas en los años sesenta y setenta. Las reacciones provocaron un interesante proceso de deliberación colectiva sobre las verdaderas causas (véase Page, 1996, cap. 3).

#### 4. PODER POLÍTICO Y DISCURSIVO\*

La definición de las alternativas es el instrumento supremo del poder, los antagonistas, en raras ocasiones pueden ponerse de acuerdo sobre los temas de controversia, porque el poder está inmerso en la definición. Aquel que determina las cuestiones políticas dirige el país, porque la definición de las alternativas es la elección de conflictos, y la elección de conflictos confiere poder.

(SCHATTNEIDER, *El pueblo semi-soberano*, 1960)<sup>1</sup>

El «instrumento supremo del poder» es definir y jerarquizar los temas que debate la OP. Dichos temas se convierten en iniciativas del gobierno o de la oposición (agendas políticas), en contenido de los medios (agenda mediática) y en asuntos que preocupan a los ciudadanos (agenda pública). Como nosotros, cada uno de esos actores apunta y ordena en su agenda los temas de los que ha de ocuparse, según sus prioridades. Veremos, primero, los modelos que explican cómo se construyen las agendas de los políticos y los periodistas. Después, nos preguntaremos quién manda en ellas, qué grupos sociales logran imponerles su agenda. Las respuestas posibles pueden

\* El siguiente capítulo ha sido escrito en colaboración con José López Rey, que realizó el análisis empírico del último período.

<sup>1</sup> E. E. SCHATTNEIDER, *The semi-sovereign people. A realist view of Democracy in America*, Nueva York, Holt, Rinehart and Wilson, 1960, p. 68.