

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazu Offset

ECUADOR DEBATE

46

Quito-Ecuador, abril de 1999

PRESENTACIÓN / 3-5

COYUNTURA

Nacional: Crisis Profunda e inoperancia gubernamental / 5-26

Marco Romero C.

Política: El juego del desconcierto / 27-36

Fernando Bustamante

Conflictividad Social Noviembre 1998 - Febrero 1999 / 37-50

Internacional: Precios, fuga de capitales y crisis / 51-72

Wilma Salgado

TEMA CENTRAL

Los mass-media contra la opinión /73-94

José Sánchez-Parga

Opinión pública y realidad Nacional. Los últimos 25 años / 95-122

Angel Polibio Córdova

Opinión pública o abriendo la caja de pandora de las definiciones / 123-138

Flavia Freidenberg, Orlando D'Adamo, Virginia García Beaudaux

Repensando la esfera pública: Una contribución a la crítica de la Democracia actualmente existente / 139-174

Nancy Fraser

ENTREVISTA

Reinventar la izquierda. Entrevista con Massimo D'Alema / 175-186

por Giancarlo Bosetti. Introducción y traducción Marc Saint-Upery

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 187-194

DEBATE AGRARIO

El sector Agropecuario ecuatoriano / 195-222

Manuel Chiriboga

La Ley de Desarrollo agrario y el debate en torno a la modernización del agro / 223-256

Nathalia Novillo Rameix, Virgilio Hernández Enríquez, Pablo Dávalos

ANALISIS

El mundo no está hecho para partidos / 257-272

Francisco Sánchez López

Esperando a Godot / 273-294

Franklin Ramírez Gallegos

Amartya Sen, Premio Nobel de Economía / 295-304

Ricardo Patiño Aroca

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Ética y economía: una discusión de permanente actualidad / 305-319

por Alberto Acosta

Opinión pública, o abriendo la caja de Pandora de las definiciones

Flavia Freidenberg • Orlando D'Adamo • Virginia García Beaudoux

El poder de los medios en la determinación de los temas de la agenda pública dista de ser una cuestión menor. tal como muchas veces ingenua o interesadamente se trata de proponer al aseverar que los medios de comunicación no nos dicen "qué" pensar acerca de las cuestiones sino "acerca de qué" pensar. Este establecimiento de la jerarquía de temas, con el tácito componente de su importancia otorgado a través de la persistente reiteración de una cuestión por encima de otras, creemos que puede incidir en la formación de tendencias de opinión.

La opinión pública: Definiciones y perspectivas de análisis

Todos tenemos una idea más o menos formada acerca de lo que es la opinión pública. Sin embargo, esas nociones no necesariamente implican los mismos presupuestos. Algunos entienden a la opinión pública como la opinión de la gente, como el conjunto o sumatoria de lo que los individuos que conforman una población opinan acerca de un tema en particular. Otros, en cambio, la conciben como la opinión de unos pocos, la "opinión de una minoría" o de las élites dentro de la sociedad. También existen quienes definen a la opinión pública como aquella que se emite desde los medios de comunicación de masas, limitando de esta manera el concep-

to como equivalente al de "opinión publicada". La variedad de concepciones mencionadas lejos está de ayudarnos en la labor de definir la cuestión y no colabora con la precisión de las particularidades del problema. Por el contrario, obstaculiza ambas tareas y vuelve difícil establecer qué es la opinión pública así como quiénes forman parte de ella. En algún sentido, puede decirse que la opinión pública es una y muchas a la vez. Se trata de un fenómeno que, a primera vista, no parece permitir una única interpretación ni una única definición. Como sostuvo Hermann Oncken a fines del siglo XIX, la opinión pública es algo que "... se presenta bajo innumerables formas y se nos escapa entre los dedos..." (CFR: Noelle-Neumann, 1984/1995; 85). Así, podría compa-

rársela con el agua: ambas pueden presentarse en diferentes estados y sus múltiples manifestaciones dificultan su comprensión. En las páginas de este trabajo, se verá que además de la ausencia de uniformidad de criterios o de precisiones, el concepto de opinión pública no es evidente, ni neutro, ni está libre de valor. Por el contrario, la gran carga valorativa que conlleva puede imprimir sesgos que importen distorsiones o el privilegio de unos aspectos sobre otros en el desarrollo de los estudios que hacen en él su centro.

El concepto de opinión pública ha ido cambiando con el paso del tiempo. Durante los años sesenta, abocado a la búsqueda de una definición apropiada, Harwood Childs (1965) efectuó una revisión de la literatura existente sobre el tema y reportó haber encontrado cerca de cincuenta definiciones diferentes. Poco más tarde, en 1968, a raíz de la publicación de la *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Davison escribió que "... no hay una definición generalmente aceptada..." del término. Y más recientemente, casi treinta años después, Gerardo Adrogué (1996) señaló respecto del problema que uno de los "... rasgos distintivos... es la ausencia casi absoluta de conceptos precisos que den cuenta del fenómeno a estudiar..." (145). A nuestro criterio, una de las principales dificulta-

des con las que se tropieza a la hora de analizar el cúmulo de definiciones conceptuales propuestas, es lo que podría denominarse como el problema de la "generalidad vs. especificidad". Analizando cerca de treinta definiciones extraídas de escritos políticos, sociológicos y filosóficos encontramos que, a pesar de sus marcadas diferencias, todas ellas son susceptibles de ser clasificadas en una de dos grandes categorías: la de las definiciones amplias y la de las definiciones estrictas. Un adecuado análisis del concepto de opinión pública podría incluir la consideración de al menos tres elementos que le dan forma: la trílogía sujeto-objeto-ámbito (Blanch et al., 1988). En otras palabras, al hablar de opinión pública se está haciendo referencia a sujetos o individuos que opinan, a un objeto o tema sobre el que se opina y a un ámbito en el que se producen los debates acerca de las diferentes cuestiones.

El criterio propuesto para la clasificación de las definiciones relevadas es, entonces, el grado de amplitud o estrechez que las definiciones presentan respecto de algunos de los tres pilares nodales que acabamos de comentar. Nos referimos a su generalidad o especificidad al hacer referencia al sujeto, el objeto y el ámbito de la opinión pública. Al clasificarlas de esta manera, se pone en evidencia el siguiente problema: las definiciones am-

plias restringen el poder explicativo; mientras que las estrictas dejan fuera aspectos que, a nuestro juicio, resultan altamente relevantes para la adecuada delimitación de la no-

ción. Este punto será retomado en el próximo apartado del presente trabajo. Por el momento, analicemos la clasificación:

Cuadro 1 Definiciones amplias o generales del concepto de Opinión Pública

<i>Epoca</i>	<i>Autor</i>	<i>Definición</i>
Antigüedad	Platón	Es una posición intermedia entre el conocimiento y la ignorancia. Es un conocimiento parcial de la realidad.
	Protágoras	Es el <i>dogma poleon</i> o "creencia de las ciudades"
	Heródoto	Es la "opinión popular"
	Demóstenes	Es la "voz pública de la patria"
	Cicerón	Es el "apoyo del pueblo"
Siglo XVIII	Hegel	Es la "... manifestación de los juicios, de las opiniones y de los consejos de los individuos particulares sobre sus propios asuntos generales..."
Siglo XIX	Tönnies, 1887/1922	Son las "...ideas y representaciones, a partir de las cuales se elaboran principios, máximas y reglas; y a partir de ellas se enjuician las personas, acciones e instituciones..."
Siglo XX	Oncken, 1914	Es "...una distribución estadística de declaraciones... expresadas por distintos segmentos de la población..."
	Doob, 1948	Es el conjunto de las actitudes de los ciudadanos acerca de un tema cuando son miembros de un grupo social
	Henessy, 1975	Es el "...conjunto de preferencias expresadas por un número significativo de personas sobre alguna cuestión de importancia general..."
	Monroe, 1975	"... es la distribución de las preferencias individuales dentro de una población..."
	Ivancich, 1989	Es "...aquella opinión basada en juicios ... compartidos por una parte considerable de la población, no determinada individualmente,... que al ser públicamente aceptada se convierte en un hecho independiente de la opinión que se expresa en un círculo reducido de personas..."
	Sartori, 1992	Es "... un público, o una multiplicidad de públicos, cuyos estados mentales difusos interactúan con los flujos de información sobre el estado de la cosa pública..."
	Price, 1992	Es la "... unión, más o menos sencilla, de opiniones individuales, o lo que intentan medir los sondeos de opinión..."
	San Román, 1997	Es "... la opinión del pueblo (del público) sobre lo público..."
	Sartori, 1998	Es "... el conjunto de opiniones que se encuentran en el público o en los públicos", siendo una opinión simplemente un parecer, algo para lo que no se requiere prueba; y siendo pública porque es del público e implica a la cosa pública, los intereses generales o el bien común.

Con referencia a esta primera categoría de definiciones amplias o generales, y teniendo en mente los pilares anteriormente comentados, esto es, la inclusión en la definición del sujeto, objeto y ámbito de la opinión pública; puede decirse que encontramos que son amplias en diversos sentidos y por diferentes motivos. Con respecto al primer pilar, algunas de ellas, como la de Tönnies, directamente eluden la cuestión de delimitar quién es el sujeto opinante. Otras, como las formuladas en la antigüedad, se refieren al problema de quién opina de un modo demasiado genérico: nociones como "ciudades", "patria" o "pueblo", no colaboran con el establecimiento de quién es el sujeto que participa de la opinión pública. Más actualmente, tampoco aportan precisión las definiciones que como las de Hegel, Oncken, Henessy, Ivancich, San Román o Sartori, intentan resolver el problema del sujeto a partir de nociones como "individuos particulares", "distintos segmentos de la población", "número significativo de personas", "parte considerable de la población", el "pueblo", el "público" o una "multiplicidad de públicos". En cuanto al objeto de la opinión pública, son muchas las definiciones que como las de Oncken, Doob, Monroe, o Ivancich lo ignoran no haciendo ninguna referencia a él. Y las que lo establecen, como las definiciones

propuestas por Hegel, Henessy, San Román o Sartori, lo hacen de manera demasiado imprecisa aludiendo a conceptos como "asuntos generales", "alguna cuestión de importancia general", "lo público" o "la cosa pública". Finalmente, en lo que hace a la delimitación del ámbito de formación y manifestación de la opinión, nos enfrentamos con el mismo problema: la mayoría de las definiciones eluden su explicitación.

Analicemos ahora la segunda categoría de la clasificación, esto es, la de las definiciones estrictas.

La definición de Maquiavelo resulta estrecha en un triple sentido: porque, al igual que lo haría la propuesta por Montaigne en el transcurso del mismo siglo, reduce la noción de opinión a la de imagen; porque los sujetos que dan forma a la opinión son solo los súbditos y porque el objeto de la opinión pública se circunscribe al príncipe. Tito Livio restringe el concepto de opinión pública al proponer como su característica y condición central la unanimidad, Rousseau limita su función a su faceta de censura, así como Hume a su potencialidad para sostener o derrocar gobiernos. Locke la restringe a una ley filosófica a modo de juicio moral y Kant a una vía para dar a conocer quejas. En cuanto al problema del sujeto, Aristóteles lo limita a los ciudadanos, la postura marxista limita el sujeto que

Cuadro 2

Definiciones estrechas o específicas del concepto de Opinión Pública

<i>Epoca</i>	<i>Autor</i>	<i>Definición</i>
Antigüedad	Aristóteles	Es la "opinión de los ciudadanos", el sentido común, la doxa
	Tito Livio	Es la "opinión unánime"
Siglo XVI	Maquiavelo, 1513	Es la imagen que los súbditos tienen del príncipe.
	Montaigne	"... es la que me hace presentarme con todos estos adornos prestados..."
Siglo XVII	Locke, 1690	Es una voz que emite juicios morales, es una "ley de la opinión o reputación".
Siglo XVIII	Hume, 1777	Es una fuerza política que sostiene o derriba a los gobiernos
	Rousseau, 1762	Es "un poder institucionalizado" que cuida que las costumbres no se corrompan; es ... el medio por el que se expresa la voluntad general, la censura es el medio de expresión de la opinión pública" y "... la declaración del juicio público se hace por medio de la censura..."
	Kant	Es la que debe "... llegar a los tronos para hacer sentir su propia influencia sobre (el) ... gobierno, para dar a conocer las quejas del pueblo..."
Siglo XIX	Marx,	Es "una falsa conciencia, ... máscara del interés de clase burgués...", es "...la ideología del estado de derecho burgués..."
Siglo XX	Palmer, 1936	Es la "...voz de la clase media ilustrada, como una salvaguarda contra el desgobierno y como un agente de progreso..."
	Noelle-Neumann, 1984	Es la "... aprobación o desaprobación de opiniones y comportamientos observables públicamente..."
	Noelle-Neumann, 1984	Es el "... conjunto de opiniones sobre asuntos controvertidos que pueden expresarse en público sin quedarse aislados..."
	Dader, 1992	Es "...la parte organizada y estructurada de los partidos políticos con representación parlamentaria, exclusivamente ..."

opina a la burguesía, la de Palmer a la clase media ilustrada, mientras que Dader considera que la opinión pública es tan solo aquella que proviene de partidos políticos organizados y con representación parlamentaria. Finalmente, Noelle-Neumann limita el concepto al incluir dentro de su definición la idea de que la opinión pública necesariamente im-

plica una evaluación que, en el mismo sentido que la "censura" de Rousseau o los "juicios morales" de Locke, conlleva un aspecto valorativo como la aprobación o desaprobación; y cuya expresión depende de una variable como el temor al aislamiento que pudieran experimentar los potenciales sujetos opinantes.

Con el objeto de sistematizar las conceptualizaciones presentadas, ellas pueden ser organizadas en tres líneas explicativas. Las denominaremos, respectivamente: *la opinión pública como sustancia de la democracia*, *la opinión pública como voz moral* y *la opinión pública como un conjunto de preferencias*.

Desde la primera perspectiva, la opinión pública se plantea como *sustancia de la democracia* en tanto se la comprende como condición, consecuencia y expresión de la democracia representativa. En este sentido, la opinión pública se propone como el fundamento esencial y operativo de ese sistema político; siendo "...precisamente el contenido que proporciona sustancia y operatividad a la soberanía popular..." (Sartori, 1992; 151). La opinión pública se visualiza, entonces, como una especie de "parlamento invisible", una dimensión latente y fundamental de la democracia real (Blanch et al., 1988), similar a la idea de "cuarto poder" que contribuye con el control, desarrollo y fortalecimiento del sistema. "...A la luz de la importancia central del *pueblo* en la democracia, el papel de la opinión pública y su influencia sobre las decisiones políticas deben ser considerados al evaluar la extensión de la democracia dentro de cualquier sistema político..." (Finnifter, 1995; 1027). Para esta línea explicativa, la opinión pública com-

prende a "... un público, o una multiplicidad de públicos, cuyos estados mentales difusos (opiniones) interactúan con los flujos de información sobre el estado de la cosa pública..." (Sartori, 1992; 151). La democracia sería, entonces, el punto de partida y de llegada de la opinión pública. Uno de los presupuestos de esta concepción consiste en la suposición de que la opinión pública siempre está informada, que sus preferencias son estables y siguen patrones consistentes y coherentes, plenos de significado (Page, Shapiro; 1992). Según este enfoque, todos los ciudadanos son capaces de efectuar juicios y deducciones lógicas y son capaces de participar en igualdad de condiciones en el diálogo público. Y así se caracteriza al ciudadano como un "ciudadano omnicompetente": atento y siempre informado acerca de las personas y los problemas de la vida pública, familiarizado con las políticas y filosofías que diferencian a los distintos candidatos partidarios, y poseedores de una visión coherente del gobierno y de la sociedad. Esta visión de la opinión pública supone, por tanto, cierta racionalidad por parte de los sujetos participantes; racionalidad a partir del cual se suceden los debates y el resultado de sus conclusiones (Sánchez Noriega, 1997; 211).

La *opinión pública como sustancia de la democracia* puede encontrar su manifestación por dos vías, más complementarias que antagónicas: como poder político no institucionalizado y como poder político institucionalizado. A partir del año 1948, cuando en París tuvo lugar el establecimiento de la lista-tipo de la UNESCO y la delimitación del objeto de estudio de la Ciencia Política, la opinión pública comenzó a ser considerada como un ámbito de influencia de esta disciplina (Prélot, 1991; 60). La razón que justificó su inclusión dentro de esa lista fue el concebirla como una de las fuerzas políticas existentes dentro del sistema político. La opinión pública se entendió, en ese momento, como una fuerza política difusa que ejercía poder político no estatal. Ese poder político se encontraba disperso en la sociedad y no respondía a un órgano determinado, es decir, no estaba institucionalizado. Por lo tanto, la opinión pública puede encontrar manifestación como poder político no institucionalizado. La voz de la opinión pública puede conocerse a través de una serie de instrumentos no institucionalizados o informales: el defensor del pueblo, los medios de comunicación de masas y los sondeos de opinión. En la definición de opinión pública que esbozó Tönnies, los medios de comunicación de masas se presentan como "... el órgano de

la opinión pública por excelencia..." (1922; 55-56). Más allá de esta afirmación, algunos autores sostienen que los medios de comunicación de masas no son instrumentos de difusión de la opinión pública. Ruiz San Román (1997), por ejemplo, advierte que los medios "... no tienen como finalidad dar a conocer la opinión pública... son sólo cierto reflejo..." de ella (55-57); y Monzón (1987/1990; 117) agrega que, muchas veces, "... los puntos de vista de los editoriales de periódicos pueden estar en completo desacuerdo con los puntos de vista predominantes del electorado...". De manera inversa, una segunda vía por medio de la que la opinión pública puede canalizar su participación es a través de las instituciones del sistema político. Este "encorsetamiento" de la voz del público se fundamenta en su deseo de controlar la gestión de los intereses comunes. La finalidad de la institucionalización de la voz de los ciudadanos al amparo de la idea democrática, por ejemplo mediante la instauración del sufragio universal, es el intento de dar lugar a la expresión y ajustar la opinión del pueblo a las asambleas de representantes, así como de obtener en el parlamento su representación formal (Monzón, 1987). Desde este punto de vista, la opinión pública está orientada hacia la política y tiene consecuencias políticas. Los primeros escritos que hicieron referen-

cia a esta cuestión son los de James Madison y Alexander Hamilton, quienes advierten acerca de la necesidad de poner algún tipo de límite institucional a la opinión pública. Los pensadores norteamericanos creían que las opiniones de los ciudadanos podían ser víctimas de sus pasiones (o de las de algún iluminado) y, de esta manera, errar el camino hacia el "bien común" (Federalist Papers, N^o 40, 62, 63 y 71) y que por ello mismo era necesario establecer mecanismos de representación y límites institucionales a partir de los cuales los representantes del pueblo, "... los que realmente saben", podrían interpretar el bien común (Federalist Papers, N^o 10).

Desde una segunda línea explicativa, la opinión pública ha sido definida como una *voz moral* con capacidad de presionar y ejercer control social en el seno de la comunidad. Elisabeth Noelle-Neumann, en su obra *La espiral del silencio* (1984), comprende a la opinión pública como expresión de moralidad. La opinión pública así entendida, ejercería un tipo de control social para garantizar un cierto nivel de consenso sobre los valores y los objetivos comunes de la sociedad. Fiel a los supuestos sostenidos por los teóricos alemanes, al momento de definir el concepto la autora argumenta que la opinión pública comprende a todas las opiniones en general y no establece dife-

renciaciones ni entre clases de opiniones, ni por el tema al que se refieren, ni por el tipo de sujeto emisor de la opinión. Noelle-Neumann incluye tanto a las opiniones políticas como a otros tipos de opiniones sobre cuestiones públicas y sociales; y agrupa a todos los sujetos emisores de esas opiniones en una misma categoría, con independencia de si el emisor es parte del público políticamente activo o no. Esta autora expone dos definiciones de opinión pública: una filosófica y otra operativa. Desde la visión filosófica, la opinión pública es aquella que se refiere a la "... aprobación o desaprobación de opiniones y comportamientos observables públicamente..." (Noelle-Neumann, 1984/1995; 90). Desde esta perspectiva, se entiende que la opinión pública funciona como una *voz moral*. Nótese que esta definición, como ya hemos comentado, incluye un elemento valorativo. El pensar la opinión pública de este modo puede hacernos recordar la experiencia de vivir en un lugar pequeño, donde la mayoría de las personas conocen la vida de cada uno de los habitantes y ejercen cierta presión social sobre el comportamiento de los otros. Se respeta la opinión de los demás porque se teme a la censura y a la imagen que los otros pueden llegar a formarse.

La vergüenza pública despierta temor, y por ello las personas se so-

meten a esa voz moral. Los individuos tienen, entonces, la capacidad de *presionar socialmente*, con la intención de preservar el orden y cierto consenso en los valores básicos aprehendidos por ellos. Esto mismo, en palabras de Locke, podría sintetizarse en su expresión de la opinión pública como “ley de la reputación”, según la cual las personas conservan el poder de juzgar la virtud y el vicio en otras personas. La sociedad tendría el poder de decir lo que está bien y lo que está mal. Finalmente, una tercera postura ha intentado explicar el fenómeno de la opinión pública desde una perspectiva que la concibe como *definición operacional*.

El consenso de quienes trabajan sobre esta línea explicativa, apunta a entender a la opinión pública como un *conjunto indiscriminado de preferencias*. Las personas suelen manifestar determinadas preferencias y son ellas las que precisamente los ubican como miembros de un cierto grupo. Independientemente de cual sea la temática de esas preferencias, ese grupo de personas forma parte de la opinión pública. Es decir, que se podría hablar de la existencia de la opinión pública en una cantidad infinita de temas y no sólo cuando ésta se refiere a cuestiones políticas o morales. En la década de los setenta, por ejemplo, encontramos dos definiciones de opinión pública que fueron amplia-

mente aceptadas por la comunidad científica y que cabrían dentro de esta línea. La primera, expuesta por Henessy (1975), la define como “... el conjunto de preferencias expresadas por un número significativo de personas sobre alguna cuestión de importancia general...”. La segunda, propuesta por Monroe (1975), es aquella que entiende que “... la opinión pública es la distribución de las preferencias individuales dentro de una población”. En un sentido muy básico, desde esta perspectiva, la opinión pública no es más que la “... unión, más o menos sencilla, de opiniones individuales, o “lo que intentan medir los sondeos de opinión’...” (Price, 1992). Giovanni Sartori, en su último libro “Homo videns” (1998), también presenta una definición de opinión pública acorde a esta perspectiva. Para el politólogo italiano es el “...conjunto de opiniones que se encuentran en el público o en los públicos...” (69). La crítica más común que se le realiza a este enfoque es que postula una definición demasiado amplia de opinión pública, que es extensible a cualquier tema social o político, que abarca a cualquier grupo de individuos y que no hace referencia alguna a los contextos en los que tiene lugar la formación de la opinión.

Volviendo al problema central de este trabajo, esto es, la cuestión de la definición del concepto de

opinión pública, creemos una definición sería útil en tanto permitiera la superación de la desmedida generalidad que presentan las incluídas en la primera de las categorías analizadas, las especificidades que limitan a las de la segunda; así como el preciso establecimiento de qué se entiende por "opinión", quién es el sujeto que le da forma, cuál es su objeto, y qué características presenta el ámbito de su formación. Hacia esta tarea intentaremos dirigir nuestros esfuerzos en el próximo apartado.

La opinión pública: propuesta para una definición del problema

Antes de plantear una propuesta para la definición del concepto de opinión pública, creemos necesario realizar algunas consideraciones preliminares respecto de los dos términos que lo componen. En lo relativo al término "opinión", se hace necesario subrayar al menos tres rasgos que resultan nodales. En primera instancia, debe reconocerse que las opiniones, por su naturaleza misma, son siempre relativas y suelen ser objeto de fuertes disensiones. Por este motivo, no creemos que se deba hablar una única opinión posible sino de "opiniones" en plural. En segundo término, sabemos que las opiniones son susceptibles al cambio y pueden verse influidas por diversos agentes externos, como por ejemplo, los medios

de comunicación de masas. Asimismo, su modificación puede ser el producto del paso del tiempo, y de cambios en el "espíritu de la época". En tercer lugar, su correcta apreciación indica que expresan más juicios de valor que juicios de hecho.

En lo relativo a la noción de "público", autores como Mateucci proponen que la opinión pública es "pública" en un doble sentido: "...sea en el momento de su formación, porque no es privada y nace de un debate público, sea por su objeto, que es la cosa pública..."(1994; 1075). El primer sentido, alude a su punto de formación: surge de un debate público (nace de discusiones producidas entre la gente). En tanto, el segundo sentido, su objeto, hace referencia a las opiniones que se discuten acerca de los gobernantes, de cómo se gestionan los asuntos públicos, de políticas del gobierno, de los candidatos a ocupar los cargos de presidente, gobernador o intendente, de los partidos políticos, sindicatos, agencias estatales o del proceso de toma de decisiones. Los ciudadanos discuten acerca de cualquier tema vinculado a la cosa pública. La opinión pública se entiende como pública por su origen, por su objeto y porque nace de la interacción social. Se forma en el seno de un entramado conformado por posibles grupos, complejas relaciones interpersonales e intergrupales. Los individuos

no vivimos aislados y nuestra pertenencia grupal influye en nuestra forma de enfocar y comprender la realidad social: las identidades sociales, los estereotipos, las actitudes, la ideología, son construcciones que implican un cierto consenso interpersonal respecto de una determinada explicación de un hecho social o político específico. En algunos casos, podríamos hablar además de la presencia de un "valor agregado", es decir, cuando existe un fuerte consenso acerca de un punto de vista respecto de un tema determinado y éste se convierte en el punto de vista predominante. Ser parte del grupo mayoritario puede resultar más "positivo" que pertenecer al grupo de los que opinan de un modo alternativo. Esa necesidad de pertenecer al grupo que sostiene la opinión más coherente y consistente puede llevar a los sujetos a tomar una "opinión estratégica" por la única razón de no quedar aislados de los demás. De esta manera, las opiniones ingresan en un "espiral del silencio" (Noelle-Neumann, 1984).

A esta altura, consideramos necesario proponer una definición de opinión pública. Definimos a la opi-

nión pública como *la expresión de cualquier colectivo que tenga la capacidad de expresarse acerca de un objeto de origen público o privado pero de manifestación pública, en un ámbito visible.*

Desde nuestro punto de vista, cualquier definición de opinión pública debe resolver no sólo los clásicos problemas del sujeto, objeto y ámbito, sino que también debe ocuparse de delimitar una cuestión anterior que es el establecimiento mismo de qué se entiende por el concepto de "opinión". Existirían así, cuatro elementos básicos que deben ser precisados, a saber:

1. Qué se entiende por opinión
2. Quién opina
3. Objeto sobre el que se opina (o "acerca de qué" se opina); y,
4. Ámbito de manifestación de la opinión.

Veamos cómo quedan delimitados cada uno de esos supuestos subyacentes en el caso de la definición que hemos estipulado. En primer término, si bien la "opinión" puede ser considerada como la manifestación verbal de las actitudes¹

1 Las *Actitudes* se definen como tendencias o predisposiciones que se expresan al evaluar una entidad con algún grado de positividad o negatividad (Eagly, Chaiken; 1993). La manifestación de las actitudes puede encontrar diferentes cauces: verbal, no verbal, gestual, etc. Las opiniones constituyen el aspecto verbal y una manifestación visible de las actitudes. Por lo tanto, el concepto de opinión es más restringido que el de actitud y, en cuanto fenómeno, es dable esperar que las opiniones sean menos consistentes en el tiempo que las actitudes, más transitorias y circunstanciales.

(D~Adamo, García Beaudoux; 1998), cuando se refiere al constructo de opinión pública creemos que una opinión puede ser tanto verbal como no verbal, lo cual no produciría inconvenientes de apreciación del fenómeno dado que esas expresiones no verbales también son susceptibles de medición.

Existen numerosos ejemplos de este tipo de expresiones de la opinión pública que han tenido lugar en el último tiempo. Por citar solo uno de ellos, los "apagones de luz" para manifestar apoyo u oposición frente a una determinada situación, pueden ser mensurados con relación al promedio de consumo para el día y horario en que tengan lugar. Esta posición que asumimos no implica de modo alguno equiparar a las opiniones con las actitudes. La diferencia radicaría en que las actitudes pueden tener componentes afectivos o cognitivos que no se manifiesten de manera visible (Eiser, 1989), mientras que, en este caso, consideraremos a una opinión como tal siempre y cuando cumpla con la condición de tratarse de una expresión (verbal o no verbal) abierta, manifiesta y visible. Las opiniones serían expresivas, mientras que las actitudes no necesariamente lo son.

En segunda instancia, en referencia al problema del sujeto, creemos que limitarlo al "ciudadano" obligaría a dejar fuera de la definición a otros sectores de la población que también pueden activamente y según los temas formar parte de la opinión pública². Tal sería el caso de los extranjeros residentes en el país, o de los niños y adolescentes. Por ejemplo, en la última elección legislativa realizada en la Argentina (1997) los niños fueron invitados a votar a los fines de que expresaran cuáles consideraban que eran los derechos prioritarios que el Estado debía garantizarles. La clave no residiría entonces, en poseer los derechos políticos de un ciudadano, sino en que se trate de personas con capacidad de expresarse respecto de una determinada cuestión de origen público o privado pero de manifestación pública.

En tercer lugar, con relación al objeto o tema sobre el que se opina, creímos necesario establecer precisiones no solo respecto de su manifestación sino también de su origen. No solamente constituyen objetos de la opinión pública aquellos temas de origen público, sino que creemos que también una cuestión de origen privado pero que alcanza manifestación pública puede ser

2 Un concepto estrechamente vinculado a esta afirmación es el de "*issue public*" (Converse, 1964), esto es, públicos que concentran su atención alrededor de algún/os tópicos que consideran relevantes o interesantes.

objeto de ella. Los ejemplos del primer caso serían los referidos a cualquier objeto vinculado a la "res pública"; mientras que un ejemplo del segundo caso sería la situación atravesada por el presidente Clinton ("caso Lewinsky") cuyo comportamiento privado devino objeto de opinión pública. Los asuntos de origen privado, a su vez, pueden provenir de personas públicas o de personas privadas. El primer caso se refiere a individuos como presidentes, deportistas, artistas, etc. El segundo se refiere en cambio, a las personas que por su actividad no tienen trascendencia pública, pero que en un determinado momento afrontan algún problema que adquiere significación para la opinión pública. Hace algunos años en Argentina tuvo mucha resonancia el litigio sostenido por un matrimonio respecto de la tenencia de un hijo. Los protagonistas eran personas desconocidas públicamente, pero las características de su problema, al ser tratado por los medios, tocaron un punto

sensible de la opinión pública respecto de una cuestión que se evidenció como controvertidamente planteada. Cuando las cuestiones que se tornan objeto de la opinión pública son de origen privado, es su difusión a través de los medios de comunicación la que les termina confiriendo su carácter de públicas. En otras palabras, cualquier colectivo podrá expresarse en un ámbito visible acerca de un objeto de origen privado siempre y cuando éste haya alcanzado publicidad a través de la difusión y la comunicación.

Finalmente, así como sostenemos que la difusión es el elemento que permite que una cuestión de origen privado se transforme en materia de opinión pública; con referencia al ámbito es su visibilidad la que se nos presenta como elemento definitorio. Dicho de otra forma, ninguna cuestión puede ser considerada pública si los sujetos opinan acerca de ella en ámbitos privados. Lo público del ámbito no se encuentra determinado por la propie-

Cuadro 3 Definición de opinión pública y explicación de sus supuestos

DEFINICIÓN:	<i>Cualquier persona con capacidad de expresarse acerca de un objeto de origen público o privado pero de manifestación pública, en un ámbito visible.</i>
Opinión:	expresión manifiesta y visible, verbal o no verbal
Sujeto:	cualquier colectivo con capacidad de expresarse respecto de alguna cuestión de origen público o privado pero de manifestación pública
Objeto:	de origen público y manifestación pública de origen privado y manifestación pública. Los asuntos de origen privado pueden, a su vez, provenir de personas públicas o de personas privadas
Ámbito:	visible

dad pública del objeto en cuestión, sino por la visibilidad de las manifestaciones.

En nuestra definición, a semejanza de la formulada por Mateucci y presentada en párrafos anteriores, también se propone que el objeto de la opinión es la cosa pública. Sin embargo, nuestra propuesta contiene por lo menos dos diferencias con relación a la citada: consideramos que lo "público" no se restringe a lo "político"; y que un objeto de origen privado puede devenir en objeto público.

La opinión pública: Reflexiones adicionales

Somos conscientes de la dificultad que importa el acercamiento al tema de la opinión pública. Inexorablemente, y de manera más o menos explícita, los necesarios recortes en el análisis del fenómeno se reflejan tanto en las definiciones desarrolladas históricamente, como en la que hemos propuesto. No pasará desapercibido el papel de los medios de comunicación de masas en nuestra definición. La posibilidad de hacer públicos ciertos eventos de origen privado, sean o no referidos a personas públicas, adquiere una dimensión cualitativamente distinta cuando intervienen los *mass media*. Los "secretos de alcoba" o de "palacio" de un presidente de los Estados Unidos en los primeros años del si-

glo XIX, ¿se hubieran instalado como tema de debate de la opinión pública con la misma virulencia que la que alcanza actualmente al presidente Clinton en la misma situación? Creemos que ésta no constituye una diferencia restringida solo al número de personas que acceden a la información, sino además, a la forma a la que acceden a la información. Y a partir de eso, las consecuencias que de ello se derivan.

El poder de los medios en la determinación de los temas de la agenda pública dista de ser una cuestión menor, tal como muchas veces ingenua o interesadamente se trata de proponer al aseverar que los medios de comunicación no nos dicen "qué" pensar acerca de las cuestiones sino "acerca de qué" pensar (McCombs, Shaw; 1972). Este establecimiento de la jerarquía de temas, con el tácito componente de su importancia otorgado a través de la persistente reiteración de una cuestión por encima de otras, creemos que puede incidir en la formación de tendencias de opinión. Ellas se organizarían alrededor de cuestiones vinculadas a los intereses de un determinado grupo, que pasarían de este modo a ser los intereses de grupos mayoritarios; a la vez que políticos o partidos políticos que sostienen determinados temas como prioritarios o secundarios según el caso en sus propuestas, obtendrán

beneficios o perjuicios en la medida en que sean capaces de adaptarse o no a la tendencia así instaurada en la opinión pública.

El análisis del fenómeno de la opinión pública es necesariamente inacabado. La velocidad a la que se producen en este final de milenio los cambios en la dinámica social dentro de las naciones y en las relaciones entre los países, sumado a los impactos de las nuevas tecnologías con sus efectos en las formas de acceso y distribución de la información, irán modificando el concepto de opinión pública de manera inevitable a lo largo del tiempo. Probablemente esta última afirmación, es lo único de lo cual podemos encontrarnos enteramente seguros. Las definiciones serán, entonces, siempre circunstanciales y el fenómeno mantendrá incólume su grado de inasibilidad. Quizá sea este aspecto el que lo hace particularmente atractivo para el análisis desde las ciencias sociales.

Bibliografía

- Adrogué, G.
1996 "El debate sobre las propiedades de la opinión pública en Estados Unidos", *Sociedad*, 10, 145-159.
- Blanch, J.; Elejabarrieta, F.; Muñoz, J.
1988 "Ideología Política". En: J. Seoane, A. Rodríguez (comps.), *Psicología Política*. Madrid: Pirámide.
- Childs, H.L.
1965 *Public Opinion: Nature, formation and role*. N.J.: Princeton University Press.
- Converse, P.
1964 "The nature of belief systems in mass publics". En: D. Apter (ed.), *Ideology and discontent*. New York: Free Press.
- D'Adamo, O.; García Beaudoux, V.
1988 "Psicología Social y proceso político: actitudes políticas". En: J.F. Morales, A.L. Kornblit (comps.), *Manual de Psicología Social*, Cap. 20. McGraw Hill. En prensa.
- Dader García, J. L.
1992 *El periodista en el espacio público*. Barcelona: Bosch.
- Davison, W.P.
1968 "Public Opinion: Introduction". En: D.L. Sills (comp.): *International encyclopedia of the social sciences*. vol. 13, 188-197. Nueva York: Macmillan y Free Press
- Doob, L.
1948 *Public Opinion and Propaganda*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Eagly, A.; Chaiken, S.
1993 *The Psychology of Attitudes*. New York: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Eiser, J.
1989 *Psicología Social*. Madrid: Ed. Pirámide.
- Finifter, A.
1995 "Public Opinion". En: S. Lipset (Comp.): *The Encyclopedia of Democracy*. London: Routledge.
- Henessy, B.
1975 *Public Opinion*. North Scitvate: Duxbury.
- Hume, D.
1777 *Enquiries concerning human understanding and concerning the principle of morals*, Ediciones consultadas: 1992, Madrid: Alianza y 1991, Madrid: Espasa-Calpe.

- Ivancich, N.
1989 "Opinión Pública". En : T. Di Tella, P. Gajardo, S. Gomba, H. Chumbita (Comps.): *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires: Punto Sur editores.
- Locke, J.
1690 *An essay concerning human understanding*. Edición consultada: 1987. Madrid: Aguilar.
- Maquiavelo
1514 *El Príncipe*. Edición consultada: 1974. Barcelona: Verón.
- Mateucci, N.
1994 "Opinión pública". En: N. Bobbio, N. Mateucci, G. Pasquino, *Diccionario de Política*. Madrid: Siglo XXI editores.
- McCombs, M.; Shaw, D.
1972 "The agenda-setting function of mass media", *Public Opinion Quarterly*, 36, pp. 176-187.
- Monroe, A.
1975 *Public Opinion in America*. New York: Harper & Row.
- Monzón, C.
1987 *La opinión Pública*. Edición consultada: 1990. Tecnos: Madrid.
- Noelle-Neumann, E.
1984 "La espiral del silencio". Edición consultada: 1995. Buenos Aires: Paidós.
- Oncken, H.
1914 "Politik, Geschichtsschreibung und öffentliche Meinung", *Historisch-politische Aufsätze und Reden*, 1, 203-243, Munich and Berlin, R. Oldenbourg.
- Page, B.; Shapiro, R.
1992 *The rational public*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Palmer, P.
1936 "The concept of public opinion in political theory". En: *Essays in history and political theory in honor of Charles H. McIlwain*. Cambridge: Harvard University Press.
- Prelót, M.
1961 *La ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba. Ed. consultada, 1991.
- Price, V.
1992 *Opinión pública: Esfera pública y comunicación*. Barcelona: Paidós Comunicación. Ed. consultada, 1994.
- Rousseau, J.
1769 *Contrato Social*. Edición consultada: 1987. México: Porrúa.
- Ruiz San Román, J.A.
1997 *Introducción a la tradición clásica de la opinión pública*. Madrid: Tecnos.
- Sánchez Noriega, J.L.
1997 *Crítica de la seducción mediática*. Madrid: Tecnos.
- Sartori, G.
1992 *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Singular.
- Sartori, G.
1998 *Homo Videns*. Madrid: Taurus.
- Tönnies, F.
1922 *Kritik der öffentlichen Meinung*. Edición consultada: 1981. Berlín: Springer.