

## “LOS PROCESOS DE OPINIÓN PÚBLICA: PROPUESTA DE UNA TIPOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS”<sup>1</sup>

**Autora: María Trinidad Bretones** (Profesora Titular del Departamento de Teoría Sociológica de la Universidad de Barcelona)<sup>2</sup>

**Institución: UNIVERSIDAD DE BARCELONA**

**Correo electrónico: mtbretones@ub.edu**

### **Resumen:**

Los estados de *opinión* y los *procesos* sociales que los articulan son de una enorme variabilidad tanto en sus manifestaciones como por los contextos sociopolíticos en los que tienen lugar. Dependen, a grandes rasgos, de las condiciones políticas estructurales y de las coyunturas concretas por las que atraviesan las sociedades, pero también del comportamiento de los medios de comunicación de masas en su tarea de difusión de la actividad política. El análisis de estos elementos se dirige a ofrecer un modelo conceptual de los procesos sociopolíticos más relevantes que activan opinión pública en regímenes democráticos consolidados y en sociedades de capitalismo avanzado. El resultado final consiste en la formulación de una tipología conceptual y descriptiva de algunos de procesos de opinión que han sido clave en la historia de España de las dos últimas décadas y en su consolidación como sistema democrático.

### **Palabras clave:**

Opinión pública

Comunicación política

Poliarquía

Sociología de los Medios de Comunicación de Masas

Estructura social.

---

<sup>1</sup> Texto desarrollado para la Ponencia presentada el 18 de septiembre de 2007 en el VIII CONGRESO ESPAÑOL DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN . En el GRUPO DE TRABAJO 9 COMUNICACIÓN POLÍTICA (Coordinadores Víctor Sampedro (URJC) y Óscar G. Luengo (UGR)).

<sup>2</sup> Profesora Titular de Estructura Social de la Universidad de Barcelona. Imparte docencia en diversas asignaturas del área de Estructura Social, Sociología de la Comunicación y Sociología Política. Es autora del libro *Sociedades avanzadas (2001)*, de la editorial Hacer; ha participado en la investigación *Una nueva sociedad civil: acciones colectivas de masas después de la transición (España 1982-2002)* ( I+D. SEC 2003-04988).

## ÍNDICE:

### Introducción

1. ¿Qué es la Opinión Pública en las sociedades democráticas liberales?
2. El vínculo entre procesos de opinión pública y procesos políticos
3. La opinión pública como intersección entre la ciudadanía y el poder político en las poliarquías.
4. Los medios de comunicación de masas: expresión de la opinión pública e instrumento de los gobiernos democráticos.
5. Los determinantes de la opinión pública: desde los registros ciudadanos, políticos y mediáticos.
6. Modelo general de análisis de los procesos de opinión pública en su dimensión política
  - 6.1. Las formas de manifestación de la opinión pública
  - 6.2. Propuesta de una tipología de los procesos de opinión pública.
  - 6.3. La particularidad de las “crisis de opinión” y el funcionamiento de las poliarquías.
  - 6.4. Notas para el análisis empírico de los tipos de procesos de opinión pública.
7. Esquema final

### Bibliografía

## Introducción

El término *Opinión Pública* parece usarse en ciertas ocasiones como un símbolo con el que, de manera simplificada, se identifica al conjunto de posiciones predominantes que los individuos expresan en público sobre un tema o cuestión. Este es el significado más corriente de la expresión *Opinión Pública*, expresión que, por otro lado, se repite de manera constante en el discurso de los medios de comunicación de masas tanto en la voz de periodistas como de políticos. En este uso e interpretación cotidiana se deja fuera el carácter intrínsecamente colectivo de la *opinión pública*, es decir, no se subraya de manera sustantiva el proceso de mediación por el que las opiniones particulares e individuales pasan a conformar una determinada posición social (ya no individual sino de carácter colectivo) sobre un tema<sup>3</sup>. También con el uso cotidiano, se le resta la fuerza que realmente tiene el calificativo “público” y espontáneamente se deriva que su peculiaridad consiste en que a la posición individual se le ha dado simplemente visibilidad o publicidad<sup>4</sup>. Pues bien, la *Opinión Pública* que queremos comprender contiene caracteres fundamentales de orden colectivo y organizativo: en acto, pertenece a una comunidad cuyos miembros interactúan, no a un individuo, y contiene la disposición de orden, de autoridad y de poder que conforma a tal comunidad y aquí radica su verdadero valor “público” (en su origen etimológico relativo a significar una comunidad política y no al de simple ejercicio de publicidad). Pero antes de alcanzar su estadio colectivo con capacidad para intervenir socialmente desde la estructura de poder son necesarios los individuos concretos que articulan preocupaciones de interés común y opiniones al respecto, las que en ocasiones exhiben en público o en otras silencian (Noelle-Neumann, E. 1995). De ahí que nuestro

---

<sup>3</sup> Como veremos, será clave diferenciar en estos procesos de mediación (que articulan la posición individual como componente de la opinión pública) aquellos que tienen un origen social (producidos como consecuencia directa de la dinámica social) de aquellos que tienen un origen diferente, algo semejante a un origen metasocial (por ejemplo, originados para informar sobre lo social, para explorar sobre lo social o, incluso, para intervenir o manipular sobre lo que existe socialmente) como es el caso concreto de los procesos de opinión que se precipitan tras la publicación del resultado de una encuesta o sondeo.

<sup>4</sup> La opinión públicamente manifestada no equivale al fenómeno completo de la opinión pública. Esta anomalía de interpretación en el significado se deduce, en ocasiones, del uso del término reproducido en el contenido de los actuales medios de masas, en la voz de periodistas, políticos o individuos anónimos que, a su vez, repiten lo que ya han oído en los medios. Y, cuando esto sucede, la intencionalidad de tales referencias poco tiene que ver con el intento de acotar cuál es la opinión pública sobre la que están informando, sino que en ocasiones forma parte de una estrategia de influencia planificada o de manipulación. Como veremos, la visibilidad es un requisito necesario de la opinión pública pero como rasgo de la opinión pública está condicionado a la particularidad de lo qué se hace público (por tanto, necesariamente la posición que se hace visible es siempre sobre un tema), dónde se hace público (de manera predominante y contemporáneamente, en el espacio público acotado por los medios masivos) y quién es el portavoz inmediato de la opinión (qué posiciones de liderazgo de la vida pública ocupan, para cada caso, el espacio de los medios de comunicación). La Opinión Pública superficialmente entendida como resultado de la suma de posiciones e imprecisamente concretada en relación al tema, al espacio y al público de la opinión es, en ocasiones, un juego artificial para inducir una opinión pública inexistente.

punto de partida en esta indagación conceptual rescate también su significado individual tal y como se introduce al inicio de este párrafo.

El propósito de indagar y comprender qué es la *Opinión Pública* requiere, pues, tanto de la consideración de la misma en su significado más simple (es decir, la opinión individual en supuesta adición con otras) hasta su consideración más compleja que incluye la configuración societaria donde se gesta y la coyuntura social específica que la activa como *opinión pública* efectiva (es decir, cada uno de los procesos de opinión pública reales). Esto sólo puede hacerse considerando analíticamente por separado *el proceso* que media entre la opinión individual expresada y la opinión pública *per se*<sup>5</sup>.

La tarea de análisis que nos proponemos aquí incluye tres ejes con los que fijaremos los centros de atención y, aunque no en el orden que se citan, las líneas argumentativas:

- Primero, rastreamos los rasgos inmediatos del significado del término en la consideración estática de su estatuto, es decir, intentaremos responder a la pregunta: ¿qué caracteres contiene cualquier opinión pública efectiva?
- Segundo, indagaremos los niveles y pautas comunes a cualquier proceso de constitución de una opinión pública, incluyendo las tramas institucionales-organizativas que previsiblemente cooperan en la ejecución del salto de la opinión individual a la opinión pública. Pero, como estos procesos no se producen en medio del vacío social, político e histórico y sólo pueden ser entendidos en medio de específicas configuraciones sociales, políticas e históricas, sólo nos vamos a referir, de manera general, a procesos de opinión en medio de la contemporaneidad más reciente de la vida social de las sociedades democráticas liberales y, de manera concreta o ejemplarizada, a los procesos de las dos últimas décadas en el devenir del siglo XX de la sociedad española.
- Y, tercero, rastreamos los puntos clave en el trayecto de la evolución seguida por la sociedad contemporánea con los que se han ido progresivamente perfilando sus funciones sociales, su papel en la actividad política y los mecanismos actuales en los que se expresa su dimensión pública.

---

<sup>5</sup> Es de estos extremos (la opinión individual sobre asuntos públicos y la opinión pública en su estadio colectivo) de los que tenemos información efectiva: rutinariamente tenemos cierto conocimiento visible de opiniones individuales particularizadas alrededor de los múltiples temas de interés social y público que nos afectan y también tenemos visible la información sobre las Opiniones Públicas colectivas, tal y como las agencias de sondeo y encuesta las captan en su estadio de *estados de opinión*, en la forma de datos estadísticos difundidos por los medios de comunicación de masas. Sin embargo, el auténtico interrogante está en el *proceso que media* entre el extremo visible de la opinión individual hasta formar parte de su otro extremo visible de la opinión pública.

Sobre el conocimiento de la Opinión Pública no se desarrollará una capacidad predictiva precisa ni una capacidad explicativa sobre los estados de opinión pública si no se deslindan primero los entresijos de los procesos de opinión pública y sólo se ofrecen conjeturas interpretativas posteriores a las aproximaciones cuantitativas de los estados de opinión mediante el artefacto cada vez más perfeccionado de las técnicas de muestreo y encuesta.

## 1. ¿Qué es la Opinión Pública en las sociedades democráticas liberales?

El concepto de **opinión pública** designa a un determinado producto resultante de la actividad social que aglutina a un conjunto -amplio y numéricamente indeterminado- de individuos. Comúnmente, tal conjunto de individuos que es sujeto de la opinión pública se asimila a los miembros que componen una determinada configuración social<sup>6</sup>. Las características más sustantivas de este producto son:

- Primero, es un **producto de carácter comunicacional** y se difunde mediante un **soporte exclusivamente simbólico** (mensajes o estímulos comunicativos incluyendo palabras o frases, discursos completos, imágenes, eslóganes, etc. que transmiten posicionamientos e ideas relativas a un tema o cuestión social).
- Segundo, la opinión pública no está condicionada de manera predetermina por un sustrato institucional u organizativo concreto (más allá del hecho de que cualquier sociedad contiene una trama institucional y organizativa), pero en la medida en que el requisito mínimo para su emergencia es la interacción social y comunicativa entre los componentes individuales de la opinión pública siempre tiene que existir un **soporte institucional-organizativo** mínimo que promueva, en primera instancia, tal interacción y comunicación.

---

<sup>6</sup> Las opiniones públicas pertenecen a comunidades o sociedades acotadas. Por ejemplo, existe la opinión pública española, francesa o mexicana, porque los miembros de estos países o sociedades, y en cada una por separado, comparten una red de instituciones sociales, políticas, económicas y una cultura por la que se asegura la posibilidad de la interacción y la comunicación social en algún grado. Cuando se da el caso de la referencia a una opinión pública que aglutina a miembros de sociedades diferentes, su emergencia está todavía pendiente y es, más que real, aparente (como puede ser el caso al que apelan ciertas referencias mediáticas). Para generar una opinión pública que trascienda a sociedades concretas se requiere, como mínimo, por un lado, de la existencia de un tema o cuestión de carácter transversal a dichas sociedades y de la existencia de alguna red o trama institucional con la que se conectan dichas sociedades, posibilitando su interacción y comunicación sociales. Tiene sentido aunar el término opinión con calificativos como español, colombiano, iraní, etc. por las características que acabo de enumerar y por el carácter organizativo implícito en la misma existencia de la opinión pública, como más adelante se argumentará, relacionando su existencia con una estructura de poder que enclaustra a una comunidad social completa, o también relacionándola con la estructura política, como es el caso concreto al que nos referiremos de la estructura política de los sistemas democráticos contemporáneos. En este segundo caso, más que nombrar opiniones públicas particularizadas o estados de opinión concretos lo que se está intentado es referirse a la opinión pública abstracta, estructuralmente posibilitada y, como veremos, requerida por un determinado régimen político.

Así mismo, también tiene sentido utilizar los calificativos de europea, latina o mundial, por ejemplo, para predicar de manera concreta a una opinión pública, pero en este caso se requiere de, como mínimo, la aclaración de estar refiriéndonos a una opinión pública de dimensión diferente, que emerge de una interacción y comunicación social diferentes y, por tanto, con funciones y efectos sociales previsiblemente diferentes. Por ejemplo, para que una opinión pública europea en relación a un tema se haga efectiva previamente ha tenido que existir la Unión Europea, pero las pautas de conformación de tal opinión, así como los temas o las cuestiones a las que es relativa, van a ser necesariamente diferentes que en la opinión pública de una comunidad encajada en una sociedad o país concreto.

- Tercero, adopta **formas y contenidos diversos** en función de la variabilidad de los ritmos internos que rigen en la interacción social comunitaria<sup>7</sup>.
- Y, cuarto, los temas o cuestiones de interés social que se pautan progresivamente cambiantes y variables en la interacción social comunitaria imponen un rasgo o apariencia inmediata de la opinión pública como susceptible de ser clasificada en las mismas categorías temáticas a las que responden los intereses y preocupaciones públicas de cada comunidad y en cada contexto temporal concreto. No existe la opinión pública en general, sino una relativa a la moral, o a las formas religiosas, o a los órdenes políticos, o económicos o estéticos, etc. Existe, por tanto, **una opinión pública tematizada** que se desarrolla en la dimensión **vertical** de la estructura de poder y autoridad de cualquier comunidad cuyos polos o extremos coinciden, por un lado, con la comunidad o colectivo indeterminado y, por el otro, el grupo específico que detenta poder en dicha estructura de poder. También contiene un desarrollo con recorrido **horizontal**, esto es, dentro de cada uno de los estratos sociales que emergen por separado en la estructura de poder y desigualdad del ámbito social considerado (configuraciones sociales acotadas como las sociedades de cada estado-nación, país, autonomía, etc. o de dimensión macrosocietaria, como la Unión Europea, los países latinoamericanos, los países árabes, etc.)<sup>8</sup>

Con estas características el término opinión pública remite a una entidad social cuya materia primera es comunicativo-simbólica, que se elabora en la misma dinámica de interacción y comunicación de unos individuos con otros y que, finalmente, temporalmente los aglutina y conecta en conglomerados de individuos que comparten un tema común de interés o preocupación.

<sup>7</sup> Formas de consenso, disenso o de pluralidad dispersa de opiniones que, a su vez, pueden expresarse de manera más o menos contundente, directa, violenta, etc.

<sup>8</sup> El resultado de la suma del soporte comunicacional (junto con los medios de difusión social del mismo), de las instituciones y organizaciones que activan la opinión y de las formas y contenidos sociales de cada momento será el que organizará el tipo de discursar horizontal y vertical de la opinión pública. En los estados de opinión socialmente alcanzados vamos a encontrar, pues, algunos que dependen en un plano de igualdad aproximada del conjunto de la población y otros que dependen directamente de las posiciones de poder de determinados roles sociales y van a estar, por tanto, motivados por las respectivas estructuras de poder de dichas posiciones. Es decir, hay procesos de opinión más o menos espontáneos y connaturales a la dinámica social general y otros más o menos intencionalmente promovidos desde una determinada posición de poder. En general, los procesos de opinión pública sobre temas o preocupaciones sociales comunes que pueden aparecer y desaparecer del espacio público de manera recurrente, relacionados con las costumbres, las creencias, las modas, etc., discurren por el plano de igualdad social aproximada que acabamos de mencionar. Y, en general, los procesos de opinión pública que afectan o son consecuencia de la estructura de poder y que, por tanto, son de temática relativa al orden político o al orden económico de manera fundamental, tienen este carácter intencional dado que son requeridos por parte de algún organismo o institución relevante en la estructura de poder social: el caso de proceso de opinión pública de este tipo más evidente y hasta cierto punto aséptico (es decir, no sospechoso de conspiración particular aunque claramente intencional) es el que acompaña a cualquier período de campaña electoral.

En el análisis de la dinámica real de los procesos de opinión veremos, también, que las líneas horizontales y verticales por las que discurren tales procesos se entrecruzan continuamente y que su separación es, en la mayoría de los casos, más bien relativa al procedimiento analítico inicial.

Sobre su *componente comunicativo-simbólico básico* podemos además avanzar que comprende cualquier clase de soporte simbólico posible y progresivamente renovado en paralelo a la evolución más reciente de las actuales sociedades: el voto en la urna, su resultado censatario y sus consecuencias sobre la composición en los Parlamentos; la manifestación en la calle<sup>9</sup>; los titulares repetidos y coincidentes en los diarios o, más recientemente, los temas predominantes y sus respectivos enfoques volcados en las páginas Web de colectivos organizados en mayor o menor grado en alguna estructura organizativa perdurable; los debates, generalmente difundidos y en algunos caso promovidos por los mass media, entre expertos, líderes y opinantes oficiales; las tendencias predominantes en las modas, en el orden estético y artístico en todas sus variantes, etc. En definitiva, por encima de la variabilidad de símbolos o la materia prima comunicativa que la transporta y difunde en la sociedad contemporánea hay hoy dos clases de nexos comunes a estas manifestaciones empíricas de la opinión: todas son constitutivas de mensaje que apela a posicionamiento u opinión y, por tanto, se elabora y se interpreta en el código que comparte la comunidad que elabora el mensaje y en el contexto social que la comunidad define. De otra manera, los símbolos con los que una comunidad opina están insertados en la cultura de tal comunidad, son generados y necesariamente interpretados en cada contexto social que la comunidad propicia.

Su *componente organizativo-institucional* está delimitado fundamentalmente por el conjunto de instituciones y organizaciones que organizan la trama de la estructura social contemporánea de nuestras sociedades y que responden al desarrollo de las actividades sociales básicas con las que se asegura la subsistencia de la vida social en los términos que rigen en este tipo particular de sociedades, esto es, con sistemas políticos democráticos, estructuras de poder de orden capitalista y economías competitivas o de mercado o, lo que es lo mismo, sociedades de democracia liberal. La trama institucional-organizativa de estas configuraciones societarias incluye a organizaciones e instituciones económicas (empresas productivas, comerciales o financieras, sindicatos y organizaciones de empresarios), políticas (instituciones de gobierno y de la administración del Estado, partidos políticos, asociaciones colectivas

---

<sup>9</sup> Desde el punto de vista del análisis, el valor del símbolo que expresa opinión no radica tanto en su potencial como significado sino en su virtud para convertirse en consigna colectiva (públicamente adoptado y exhibido). Por ejemplo, en el catálogo de eslóganes que acompañaban a las manifestaciones contra la Guerra de Irak del año 2003 el más repetido y exhibido en todo el mundo fue, sencillamente, "No a la guerra", cuyo significado era, además de simple y fácil, redundante: se repetía en forma de consigna el objetivo de la manifestación. Su valor como soporte simbólico de la opinión pública radica precisamente en su capacidad para ser adoptado en cualquier idioma y en cualquier sociedad acotada, contribuyendo a configurar, de esta manera, la apariencia de la existencia de una comunidad que trascendía países por el efecto inmediato de la identidad en la consigna que compartían los participantes de tales manifestantes.

Las manifestaciones en la calle son actos simbólicos que además de aglutinar a un número significativo de individuos en el espacio abierto de las ciudades en un tiempo acotado (el día y la hora de convocatoria de la manifestación), hacen pública su opinión (mediante el soporte comunicacional que son las frases, las palabras, los eslóganes y los cantos coreados por sus miembros). Véase Patrick Champagne (1990).

y grupos de interés) y culturales (organizaciones e instituciones diversas para la socialización, la educación y de información del conjunto de la sociedad, tales como universidades, escuelas, medios de comunicación de masas, etc. ). Es en este ámbito institucional-organizativo que acabamos de enumerar en el que emerge el producto de la opinión pública y es, por tanto, el que imprime peculiares características a este producto en función de las parcelas de actividad social que en él se desarrollan.

Finalmente, sus *componentes temáticos y temporales* están estrechamente relacionados con las organizaciones e instituciones que dan soporte principal a la actividad social básica que ha activado una opinión pública concreta, por tanto, va a ser cada actividad de este tipo y sus instituciones y organizaciones relacionadas las que acotarán los temas, los tiempos y los ritmos previsibles de la opinión.

## 2. El vínculo entre procesos de opinión pública y procesos políticos

Los procesos de opinión pública y los estados de opinión que se alcanzan en ellos parecen tener lugar en cualquier forma social contemporánea considerada (pasada o presente), tal y como ya se ha mencionado, pero ¿qué condiciones o características transversales a cualquier sociedad son las que de manera básica activan el fenómeno de la opinión pública? Elisabeth Noelle-Neumann responde a la pregunta metafóricamente: la opinión pública es *nuestra piel social*, porque está en la superficie de cualquier configuración social, la protege y la mantiene como unidad. En su versión directa la opinión pública existe porque el ser humano se ha hecho ser social y persevera en mantener su entidad social, común y colectiva, que trasciende al individuo (Noelle-Neumann: 1995). En nuestro intento de análisis este tipo de respuestas nos sirven de inspiración pero son menos útiles analíticamente que aquellas que expresan la composición social de la opinión pública de manera sistemática, es decir, identificando los elementos propios de una sociedad que activan procesos y opiniones públicas derivadas. Además, este tipo de respuesta parece indicarnos que cualquier sociedad considerada contiene, en la medida que lo es, opinión pública. Pero la opinión pública existe en sociedades que promueven a individuos sociales con “cierta” capacidad de participar en la vida pública, porque la opinión que se reserva para el ámbito privado o que no se hace visible se cierra el camino de la visibilidad, de su intervención en la vida colectiva y pública, no puede, por tanto, pasar del estadio de una opinión individual para pasar a conformar una porción de la opinión pública.

Es en aquellas sociedades que garantizan para todos sus miembros un mínimo común denominador de capacidad de acción y respuesta social pública donde la opinión pública es posible: adquiere entidad y funciones sociales, conforma la dinámica social y su existencia es un elemento determinante de la vida colectiva posible<sup>10</sup>. Cándido Monzón (1996:18) asimila tales garantías a la existencia de una

---

<sup>10</sup> Hay dos maneras de imaginar la no existencia de la opinión pública: una, considerando alguna forma de sociedad que se defina principalmente por dejar fuera a la mayoría de sus miembros (la mayoría tiene el estatuto de esclavo, por ejemplo); y, dos, sociedades con regímenes totalitarios que, en lo fundamental, prohíben y persiguen cualquier acción de la que se pueda derivar interacción con otros para

serie sistemática de disposiciones sociales: en primer lugar, a la existencia de estructuras de relación social horizontal (entre iguales); segundo, a la existencia de estructuras de relación social vertical (esto es, existe una forma de autoridad) y, por último, a la existencia de mecanismos organizativos (sean estos cuales sean y sean más o menos complejos) que hacen posible la contestación a la autoridad y/o la participación de la comunidad en los asuntos de la vida pública. Por tanto, los términos *proceso de opinión pública* y *opinión pública* designan un tipo de fenómeno indisolublemente asociado a una específica conformación societaria. C. Monzón identifica esta conformación societaria con el tipo de sociedades que emergen a partir de “los comienzos de la Edad Moderna, junto al desarrollo de la imprenta, la expansión de las ideas democráticas y el nacimiento del público político” y con un tipo de sociedad con algún elemento común a la anterior, conocida por nosotros como la República Ateniense, aunque esta última sin continuidad histórica posterior (C. Monzón, 1996:18 y ss.). Lo que este conocimiento y acuerdo comunes subrayan es que tanto en las sociedades de la Edad Moderna como en la sociedad ateniense del mundo clásico existe, además de comunicación horizontal y vertical, posibilidad de alguna forma de contestación y participación de los miembros de la comunidad en la vida pública. De otra manera, este tipo de configuraciones societarias empiezan a conformar el perfil de ciudadano como componente o miembro de este tipo de sociedades.

Para que los procesos de opinión pública adquieran su máxima relevancia organizativa en las sociedades en las que operan hay que esperar hasta el momento de la consolidación de las sociedades liberales (finales del siglo XVIII e inicios del XIX) hasta llegar a su formulación final en la forma de sistemas políticos poliárquicos (Dahl, 1989: que fija los períodos de consolidación en el siglo XIX para Estados Unidos y después de la II Guerra Mundial para Europa) que van progresivamente sedimentando los rasgos organizativos de la vida pública y política que hoy hemos alcanzado en las zonas económicamente más desarrolladas del mundo (aunque con momentos que constituyen giros, interrupciones y marcha atrás, dependiendo de la historia de cada uno de los países en los que tal sistema político cuaja).

Uno de los rasgos organizativos más esenciales de las poliarquías está íntimamente ligado a las dinámicas propias de los procesos de opinión y el papel que éstos desempeñan en tales sistemas: el gobierno que en ellas funciona -o el ejercicio de autoridad implícito en la toma de decisiones o la gestión de la vida pública- se legitima o deslegitima mediante las posiciones de aprobación o desaprobación implícitas en los procesos de opinión pública, o, de otra manera, es una forma de gobierno que requiere para su funcionamiento de la existencia de procesos de opinión pública que expresen posiciones de consenso o de acuerdo; este es el verdadero aval para la continuidad de la actividad de este tipo de gobierno.

### **3. La Opinión Pública como intersección entre la ciudadanía y el poder político de las poliarquías.**

Los ciudadanos, que van conformándose como los miembros individuales de las sociedades contemporáneas al mismo tiempo que arranca la Modernidad (finales del siglo XVII o inicio del XVIII), representan la configuración de un rol social que es a la vez, en cuanto público, un rol político: cada miembro social va a ser progresivamente

---

desarrollar espacios de contraposición de opiniones y, por tanto, la libre conformación de estados de opinión.

e indiferenciadamente un súbdito delante de los que detentan el poder; un cliente delante de los que gestionan la vida pública y política y va a ser, también, el soberano último<sup>11</sup> que legitima o deslegitima (mediante un proceso estructuralmente establecido) la identidad de los que ocupan los lugares de poder y legitima o deslegitima las decisiones desde estos lugares de poder.

Este rol de ciudadano construido en paralelo a la conformación de las sociedades más abiertas, menos autoritarias, próximas a construcciones de sistemas sociales que articulan su forma de organización, de orden y de poder en la forma de Democracias o de Poliarquías, es el que impone la disposición social –para cualquier miembro de este tipo de sociedades- de poder participar en la vida pública. La actividad social de carácter público va a estar, pues, volcada en -y en ocasiones convulsionada por- la posibilidad de “comunicar en público” las posiciones con las que los individuos legitiman o deslegitiman, aceptan o rechazan, reconocen o niegan a los que ocupan cargos de representación en esta formulación específica de poder y de gobierno. Por tanto, los puntos extremos del componente individual y colectivo de la opinión pública se aseguran a la vez con la conformación de individuos-ciudadanos porque se reconoce el valor individual de sus posiciones, porque se dan las garantías para que cada individuo pueda hacer partícipe a otros de la propia posición y, finalmente, porque el resultado social de la combinación de posiciones entre los individuos que interactúan va a ser el determinante último de las dinámicas políticas y de la composición de la estructura de poder. La esencia de la Opinión Pública se alcanza, pues, al mismo tiempo que se consolidan este tipo de sistemas políticos abiertos.

La dimensión individual que hemos concretado tanto para la existencia de la Opinión Pública como de los sistemas sociales democráticos con el perfil de ciudadano no tiene sentido al margen de una serie de mecanismos sociales que aseguren la actividad de dicho rol: para ser ciudadano y actuar como tal (opinando en público sobre el poder, su identidad y sus acciones derivadas) hay que ser en primer término un miembro social informado. El ciudadano requiere, pues, de información sobre lo que acontece desde el poder y, antes que eso, requiere información de los que quieren o pueden ocupar esos lugares de poder y requiere, además, información sobre la forma, el espacio y el tiempo en que puede o debe hacer pública su posición vinculada al acontecer del espacio de poder (organismos, individuos con roles poderosos, acciones, decisiones, etc.). Por tanto, el sistema político democrático, entendido como el centro de organización y poder social principal, garantiza los mecanismos y los medios de información que requieren los ciudadanos, mientras que los ciudadanos con su capacidad de expresar en público sus posiciones (tras el requisito de información previa que se requiere) deslegitiman o legitiman al mismo centro de organización y de poder social principal. Vemos, pues, que la Opinión Pública es la derivada inmediata de la actividad del rol de ciudadano, es el punto de intersección entre Ciudadanía y poliarquía<sup>12</sup>.

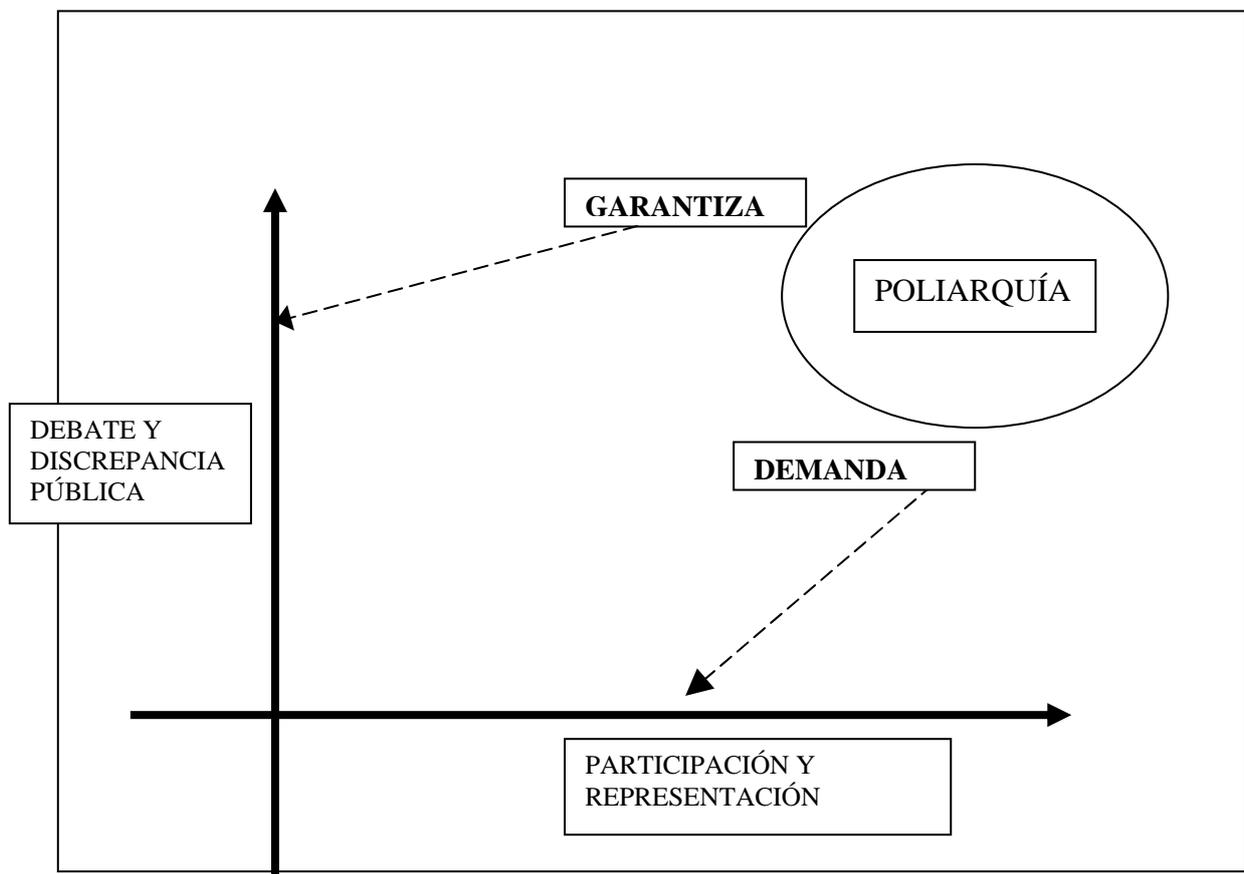
---

<sup>11</sup> Estos ejes que definen al rol ciudadano (Véase Offe, 1990: 168-69) se van a constituir en una de las normas fundamentales de funcionamiento en los sistemas democráticos, relativamente perfectos en su definición aunque precariamente establecidos en lo que respecta al procedimiento de su aplicación real.

<sup>12</sup> Los ejes básicos que según Dahl (1989) han ido fijando una poliarquía (Debate/discrepancia y Participación/representación) contienen el desarrollo de mecanismos de difusión tanto de las opciones políticas (en lo fundamental, las opciones partidistas) como de las acciones políticas desde la estructura de poder (en lo fundamental, las acciones de gobierno). Esos mecanismos de difusión aunque no son la

Estos sistemas políticos liberales incluyen, además, un sistema social cuyas estructuras de poder, organización y control social han sido articuladas en el marco de los Estados nacionales (unidades de administración y gestión que operan en un territorio acotado por fronteras establecidas); están dirigidas por individuos designados mediante mecanismos de selección competitiva (un sistema de votación ciudadana que los elige) y, de manera delegada, representan a la voluntad de la población que los ha elegido. Para mantener este sistema, es de igual interés tanto para el ciudadano corriente como para aquellos que ocupan los cargos de gobierno que se mantenga un flujo constante de información de la vida pública: de quiénes quieren gobernar, quiénes gobiernan y cómo gobiernan y de qué piensan u opinan los ciudadanos gobernados.

## EL MODELO DE LA POLIARQUÍA: SUS GARANTÍAS Y DEMANDAS BÁSICAS



causa suficiente para el establecimiento de tales sistemas políticos sí que constituyen uno de los requisitos estructurales que el desarrollo tecnológico que acompaña a la Modernidad implanta (desde la imprenta hasta los actuales medios de comunicación): sin tales medios de información y difusión de la información no se concibe la posibilidad de información necesaria para desempeñar el rol de ciudadano ni, por tanto, la posibilidad de una Opinión Pública que se articula como elemento indisoluble de la actividad política contemporánea (y el conjunto de instituciones y organizaciones sociales que la desarrollan).

Las poliarquías son los sistemas que garantizan, y al mismo tiempo se sustentan por, los flujos de información necesarios para mantener el hilo de unión entre gobernantes y gobernados. Este flujo constante de información se alimenta de lo que se difunde desde las instituciones de poder (en lo fundamental, las opciones partidistas y las decisiones y medidas políticas), por un lado, y en la publicidad de las demandas sociales<sup>13</sup> (en lo fundamental, la expresión pública de las preferencias variables de los ciudadanos y sus múltiples combinaciones sobre sus necesidades e intereses), por el otro. Es un flujo que discurre de arriba abajo y de abajo hacia arriba, entre ciudadano y poder político y, aunque ambos lados no tienen la misma capacidad de determinación ni del ritmo, ni del contenido informativo, es el terreno que ocupa la Opinión Pública que ya no se expresa en su dimensión individual sino colectiva: en la forma de ambiente social o estados de opinión de origen indeterminado o anónimo, o en la forma de ambiente social o estados de opinión de origen determinado y organizado (propiciados por las organizaciones diversas que componen y recomponen la representación de intereses y necesidades sociales).

#### **4. Los medios de comunicación de masas: expresión de la opinión pública e instrumento de los gobiernos democráticos.**

Los medios de comunicación de masas son, aquí, además de los medios de información y de difusión necesarios tanto para el desempeño del rol de ciudadano, como el funcionamiento de la vida pública, uno de los canales por los que se manifiesta el síntoma de los efectos de intercambio entre ambiente social y sistema político que es la Opinión Pública. Y son, por esta razón, un potencial instrumento de poder que en manos de los que tienen poder (gobiernos, corporaciones, grandes propietarios capitalistas, y ciertos partidos políticos y asociaciones) puede usarse para regular la dinámica de los niveles y los tiempos de la actividad política poliárquica.

La actividad política de las democracias requiere de la actividad mediática esencialmente en dos tiempos o actividades substantivas de nuestra forma política:

- En tiempos de campañas electorales. Esto es, cuando los medios son requeridos para que los ciudadanos elijan a los representantes y al partido o partidos de gobierno. Estos tiempos están rutinizados en las diversas convocatorias electorales y sus respectivas *campañas electorales*.
- En tiempos de construcción de consenso social urgente o imprescindible. En este caso son requeridos para que suministren información, posiciones o eslóganes para imponer normalidad a aquellas situaciones donde, previa a la toma de decisiones por

---

<sup>13</sup> D. Easton (2006: véase especialmente los esquemas en las páginas 112 y 156) en su visión sistémica concibe el sistema político demo-liberal en constante relación con otros ambientes a los que debe responder para mantenerse como tal. Esta relación la define como un sistema de "flujos" (que podríamos asimilar con el intercambio de datos sobre los estadios por los que van atravesando los distintos ambientes y el propio sistema político en sus respectivos desarrollos y dinámicas y por sus afectaciones mutuas). Uno de los ambientes principales, externos al sistema político, es el ambiente social que se relaciona con el primero mediante los flujos de demandas de intereses y necesidades. La Opinión Pública no es más que el síntoma más evidente de la reacción que se produce por los diversos y constantes intercambios entre ambiente social y sistema político.

parte del gobierno, sea precisa la colaboración de los ciudadanos. Aunque, a diferencia del caso anterior, estos tiempos no están plenamente rutinizados, se incluyen algunas de las estrategias de socialización política que, desde las instituciones de gobierno, se aplican repetidamente en los países avanzados para intervenir en la percepción de algunos de los temas claves que social, cultural, económica o políticamente de manera progresiva se suscitan; este el caso de las denominadas *campañas institucionales* de índole temática diversa (campañas de aceptación de la integración de la población inmigrante, sobre el riesgo de consumir tabaco o de una conducción en carretera irresponsable, etc.).

Lo que tienen en común los dos usos políticos de los medios son dos aspectos característicos muy precisos del funcionamiento de las poliarquías: uno, la necesaria continuidad de la difusión mediática para que los medios sean reconocidos como legítimas fuentes de información tanto en las campañas como en los llamamientos imprescindibles de los gobiernos a los ciudadanos; y dos, en el hecho de que, en ambas circunstancias la información mediática se articula para influir sobre la opinión pública<sup>14</sup> (para que gane un partido antes que otro, para que la sociedad se movilice en la dirección y atención que marca su gobierno, para articular una visión predominante o alguna forma de consenso sobre un tema, etc.).

En general, en las poliarquías, el proceso político y el proceso de información mediática se combinan y cooperan entre sí (independientemente del signo del partido político que gobierna), y sólo excepcionalmente se producen interrupciones de tal forma de cooperación. Es decir, en general la institución que representa el conjunto de los medios de comunicación de masas que opera en cualquier sociedad contemporánea se subordina y acepta como normal ese uso instrumental que hace de ellos el sistema político y su tarea de información discurre, a modo de rutina aceptada, en dos direcciones:

- una, suministran los hechos sociales (seleccionados y difundidos en el formato y tiempo mediático oportunos) con los informan a los gobiernos de lo que parece ser la opinión pública, sus demandas, sus niveles de satisfacción o insatisfacción, lo que esperan y lo que podrían esperar o aceptar los ciudadanos de sus gobiernos, etc.;
- y dos, informan de las medidas gubernamentales de aplicación probable o de las medidas efectivamente aplicadas y de las circunstancias que el gobierno considera oportuno explicar.

Hasta aquí la intervención política de los medios parece consistir en ser mero puente que conecta a sociedad y gobiernos democráticos<sup>15</sup>. Los medios son, en lo que hemos considerado hasta el momento, los conectores sociales complejos que

---

<sup>14</sup> Este objetivo es compatible con el otro objetivo de los medios de índole puramente empresarial (competir con otras empresas mediáticas, ganar audiencias y acumular beneficios) porque la política, entendida como mensaje, se ha convertido también en una mercancía altamente rentable para los medios, y esto se ha producido en paralelo a la transformación de la ideología, cuando se está en campaña electoral, en el simple empaquetado del producto político que se pretende vender a cambio de votos (véase, por ejemplo, T.H. Qualter, 1994: 181, que alude directamente a “la interpretación comercial del proceso político”).

<sup>15</sup> En coyunturas especiales de los procesos de opinión pública es probable que se puedan rastrear otras funciones políticas de los medios alternativas a la de instrumento político tal y como aquí lo hemos expresado. Como esta línea de indagación supera por el momento nuestro objetivo principal la dejamos simplemente apuntada.

requieren los sistemas políticos de las sociedades avanzadas (Bretones, 2001: capítulo 4).

### **5. Los determinantes de la opinión pública: desde los registros ciudadanos, políticos y mediáticos.**

En cualquier proceso de opinión se puede distinguir una serie de elementos básicos cuyos rasgos propios determinan formalmente al proceso. Estos elementos básicos son: primero, el abanico de temas predominantes; segundo, los subconjuntos o partes delimitadas de la sociedad que de manera predominante intervienen en el proceso; tercero, una estructura de poder que constriñe o posibilita el abanico de temas posible y jerarquiza a los subconjuntos o partes de la sociedad que potencialmente pueden intervenir y, cuarto, el espacio público donde se manifiestan y articulan los dos primeros elementos<sup>16</sup>. En la conformación societaria que nosotros consideramos estos elementos estructurales del proceso de opinión pública incluyen, además, una serie de rasgos delimitados:

– El abanico de temas predominante se articula a partir de los temas o cuestiones de interés público y de ámbito societario<sup>17</sup> y la diversidad de posiciones u opiniones que éstos suscitan. En cada fase temporal que se considere del conjunto del proceso emerge un tema o un conjunto delimitado de temas predominantes.

– Los subconjuntos o partes de la sociedad que intervienen en el proceso están delimitados, de manera general e independientemente de la fase temporal considerada del proceso, por una jerarquía de posiciones interpuesta que, en principio, ordena de manera subordinada a aquellas posiciones que sustentan un conjunto indeterminado y anónimo de la sociedad<sup>18</sup> respecto de las posiciones que sustentan el conjunto de los grupos socialmente organizados que pueden intervenir en la actividad política propia de la política institucional de la poliarquía, ya sea desde posiciones de *élite* (del gobierno, de la cultura o de la economía) o desde las posiciones de *sociedad civil*.<sup>19</sup> En las fases concretas que se consideren, los

---

<sup>16</sup> Esta serie de elementos y la caracterización que adoptan en cada ciclo político (que, en general, tiende a adoptar la forma, el ritmo y el tiempo que impone cada uno de los gobiernos específicos en función de la identidad partidista que lo ocupa) se corresponde con las circunstancias políticas diversas por las que atraviesan las poliarquías.

<sup>17</sup> En un sistema de democracia representativa, las cuestiones o temas de interés público quedan perfilados a partir de la actividad política que este tipo de sistema establece (en lo fundamental, por la actividad que llevan a cabo los gobiernos para responder a las demandas sociales y el tipo de decisiones políticas que rutinariamente adoptan con tal fin); a partir de las demandas que socialmente se suscitan; y, en momentos coyunturales, a partir de las dinámicas que estos períodos especiales imponen a la relación entre sistema social y el gobierno.

<sup>18</sup> Para abreviar, a partir de aquí denominaremos a este conjunto con el término “sociedad anónima”, pero sin referencia a su significado empresarial.

<sup>19</sup> Este rasgo estructural del proceso de opinión pública deriva de las disposiciones sociales abiertas en la estructura social que encaja y conforma un sistema social capitalista en combinación con un sistema político de democracia representativa. De otra manera, el proceso de opinión pública no puede discurrir de manera aleatoria sino

subconjuntos o partes de la sociedad que intervienen en el proceso están, en general, previamente establecidos por el procedimiento político usual en función de las características del tema de la opinión de tal manera que unos grupos socialmente organizados y no otros puedan intervenir en las decisiones políticas<sup>20</sup>.

- La jerarquía de posiciones incluida en cualquier proceso de opinión pública refleja un grado de poder<sup>21</sup> superior para incidir en el proceso de opinión pública de los grupos socialmente organizados respecto del menor poder que dispone la sociedad anónima y ésta, salvo situaciones excepcionales, además, tiende a intervenir en el proceso de opinión siguiendo las dinámicas y pautas (de temas y posiciones) que inician tales grupos organizados.

- El proceso de opinión pública contemporáneo incluye un espacio de difusión que son los medios de comunicación de masas. Es decir, tanto los temas de interés general y de debate público que delinear tanto los grupos socialmente organizados como la sociedad anónima tienen difusión en los medios de comunicación de masas, pero el grado y la intensidad de difusión para cada parte (grupos organizados, por un lado, y sociedad anónima, por otro) es correlativo al diferente asentamiento y a la diferente capacidad de intervención en la política institucional de que dispone cada parte<sup>22</sup>.

---

que tiende a discurrir por los cauces de la desigualdad estructural (social y política) que marca este tipo de sociedad.

<sup>20</sup> La reconfiguración de los subconjuntos de la sociedad que participan actúan legitimados por los mecanismos institucionales establecidos en cada fase y en cada tema político predominante es lo que C. Offe denomina la reconfiguración cambiante de la "matriz social" asociada a cada uno de los temas políticos que son objeto de disputa en la actividad política rutinaria de las poliarquías. (Offe, 1990: 148-50). Esto significa que, por ejemplo, para un tema político y de opinión pública de índole laboral está establecido que intervengan los sindicatos y las organizaciones de empresarios pero no los trabajadores anónimos, ni los potenciales o futuros trabajadores, en principio, sin participación en una organización sindical.

<sup>21</sup> El grado de incidencia de las posiciones que se articulan desde la sociedad anónima o desde los grupos socialmente organizados está estructuralmente condicionado por los rasgos de la estructura de poder y del sistema político de cada conformación societaria. En una sociedad que incluye una estructura de poder de *capitalismo avanzado* y un sistema político caracterizado como *democracia representativa* o *poliarquía*, la variabilidad de dinámicas sociales y sus correlativas posiciones implícitas está delimitada por la relación, de carácter institucional y estable, entre sociedad civil (grupos ideológicos y/o de interés) y el Estado (aparato institucional de gobierno).

<sup>22</sup> Además, por razones propias del proceso productivo en el que operan los medios (en lo fundamental, la aplicación del criterio de economicidad para producir contenido informativo) éstos tienden a reproducir la desigual capacidad para intervenir en la actividad política traduciendo esta desigualdad en una desigualdad del espacio informativo que se reserva a cada parte. En situaciones rutinarias, o salvo situaciones especiales tales como el conflicto abierto en el que se pueden confrontar los gobiernos y la sociedad en general, los medios tienden a reservar mayor espacio de información mediática para los grupos organizados, incluyendo de manera sobredimensionada los grupos que conforman el aparato de gobierno, y menor espacio de información mediática para la sociedad anónima.

- La intervención de los medios de comunicación de masas en el proceso de opinión pública (y, por tanto, en la actividad política propia de las poliarquías, en general) tiene un carácter institucional por el que se les confiere el lugar estructuralmente establecido de espacio público de dimensión macrosocial<sup>23</sup>.

Los mecanismos de los que se sirven los medios para realizar la síntesis de espacios públicos diversos en un único espacio público -como lo hemos calificado-macrosocial, característicamente mediático y asociado a una coyuntura específica del proceso de opinión, están condicionados y son resultado de:

- por un lado, las dinámicas productivas que siguen los medios para elaborar contenido informativo sobre los acontecimientos sociales,
- por otro, las relaciones de dependencia que los medios establecen con los grupos socialmente organizados (tanto de la sociedad civil como del aparato institucional de gobierno).

- Y, finalmente, los intereses particulares asociados a cada coyuntura específica de la dinámica social general que sustentan cada medio por separado en función de las corporaciones empresariales en las que se insertan como organización productiva particular.

## **6. Modelo general de análisis de los procesos de opinión pública en su dimensión política**

### **6.1. Las formas de manifestación de la opinión pública**

Podemos reconocer los procesos de opinión en curso a través de la serie de manifestaciones o efectos empíricos que se producen de la actividad política, cultural y económica, por un lado, y de los estados de opinión específicos, por otro.

En sociedades con poliarquías y de capitalismo avanzado las *formas comunes de manifestación empírica* que adoptan los procesos de opinión -o curso del conjunto de dinámicas sociales en los que se articulan los temas de interés general y se aglutinan

---

<sup>23</sup> Por debajo de este espacio público de dimensión macrosocial opera un conjunto de espacios públicos de dimensión microsociales que se conforman y activan a partir de los lugares de reunión, asociación y de debate que establecen cada grupo socialmente organizado o las redes de asociaciones diversas que tales grupos promueven. La cadena de superposición de espacios públicos alcanza a y finaliza en los lugares socialmente indeterminados donde pueden tener lugar la confrontación de posiciones relativas a temas o cuestiones de la vida pública que se sustentan en los grupos primarios o entre individuos aislados.

Es desde el espacio público de dimensión macrosocial que ocupan los medios de comunicación de masas donde la cadena de superposición de espacios públicos microsociales puede quedar articulada adoptando la forma de temas relevantes y posiciones relevantes que emergen y confluyen en cada una de las coyunturas que dan forma al proceso de opinión pública.

lineamientos de opinión o posición- directamente relacionados con la actividad política son:

- 1-Las declaraciones públicas relativas a temas y actividades políticas diversas que llevan a cabo tanto los representantes del gobierno y del aparato del Estado, como los grupos socialmente organizados que conforman la sociedad civil. (Las élites institucional-organizativas);
- 2-Las iniciativas de los gobiernos en la aplicación de medidas políticas de índole diversa (por ejemplo, aplicación de medidas políticas diversas, aprobación y ejecución de leyes que regulan ámbitos sociales diversos, tales como educación, sanidad, impuestos, seguridad ciudadana, política exterior, etc.).
- 3-Las movilizaciones sociales de caracterización diversa (convocatorias de huelga, manifestaciones, paros puntuales en la producción y en la vida social en general, encierros, jornadas de información y debate, actos festivos de reivindicación sobre un tema o posición...).
- 4-Las negociaciones entre grupos ideológicos y/o de interés socialmente organizados;
- 5-Los comunicados públicos de las posiciones de grupos sociales diversos o de la sociedad anónima (manifiestos, panfletos, carteles, cartas en los diarios de firma individual o colectiva, etc.).
- 6-La confrontación pública entre grupos ideológicos y/o de interés socialmente organizados.
- 7-La lista principal de temas y posiciones presente en el conjunto del discurso de los medios de comunicación de masas.
- 8-Las posiciones que adoptan y los temas que priorizan cada medio de comunicación por separado.

Estas formas de manifestación empírica en realidad constituyen “la punta del iceberg” o las zonas más visibles de los procesos de opinión en curso. Cada una de ellas puede ser considerada la respuesta “visible” de dinámicas socialmente estructuradas, por tanto, identificables en su número y características a partir de las disposiciones estructurales de la configuración societaria que se considere (en nuestro caso, de capitalismo avanzado y democracia representativa).

Las manifestaciones empíricas que hemos enumerado en la medida en que son respuesta de dinámicas socialmente estructuradas por un sistema social de capitalismo avanzado y democracia liberal permiten reconocer tres fases constitutivas de tales procesos de opinión<sup>24</sup> en función de su vínculo estructural primordial:

---

<sup>24</sup> Esta constitución se construye a partir de los ejes básicos del funcionamiento de la actividad política y comunicativa que se pautan en la estructura social que caracteriza a la configuración societaria de capitalismo avanzado y democracia representativa. Los rasgos estructurales del sistema político y del sistema cultural-comunicativo de este tipo de sociedad son los determinantes reales de los modos en que un proceso de opinión germina. Estas tres fases del proceso están directamente relacionadas con las dimensiones a) de procedimiento político, b) de ejecución o acción política y c) de comunicación política. Aunque son efectivas fases temporales que se plasman empíricamente en un proceso de opinión no puede establecerse a priori un orden cronológico de las mismas pero sí se puede generalizar una relación causal: la conformación de una de ellas activa las siguientes.

- a- **La fase directamente relacionada con el procedimiento de la representación política**, que es requisito indispensable para el funcionamiento de la política institucional de las poliarquías (1 y 2, de las dinámicas que hemos apuntado arriba);
- b- **La fase directamente relacionada con la actividad política** de los grupos socialmente organizados que componen la sociedad civil, incluyendo la interrelación entre estos grupos y la relación de éstos con el aparato de gobierno y del Estado (3 y 4, de las dinámicas que hemos apuntado arriba),
- c- Y **la fase comunicativa** que es el soporte expresivo o simbólico<sup>25</sup> de las anteriores dinámicas y, por tanto, hace posible que aquéllas tengan lugar (5, 6, 7 y 8, de las que hemos apuntado arriba) y reflejan los intereses particulares por los que confrontan los grupos socialmente organizados presentes en una sociedad y en un momento dado.

## 6.2. Propuesta de una tipología de los procesos de opinión pública.

Tal y como ya se ha definido, los procesos de opinión son el efecto “discursivo-comunicativo” que emerge por encima de las dinámicas sociales específicas y adopta la forma visible de distintas fases temporales, cada una de ellas configurando un proceso de opinión concreto, aunque este puede estar compuesto por más de un tema predominante y puede atravesar más de un estado de opinión. Por tanto, dentro de los procesos de opinión amplios se incluyen fases delimitadas donde son reconocibles los diferentes estados de opinión que atraviesan al proceso completo y los tipos de ambiente en los que cuajan tales estados. Por tanto, los procesos de opinión pública pueden ser diferenciados a partir de los tipos de ambientes de opinión predominante que muestran y, por medio del estudio de sus características podemos, además, reconocer las diversas fases temporales que incluye y cómo se relacionan entre ellas. Lo que ofrecemos a continuación es la propuesta tentativa de una tipología de los tipos de clima o ambiente social que pueden darse asociados a las dinámicas sociales propias de las sociedades actuales más desarrolladas y con sistemas democráticos estables<sup>26</sup>:

1. *Corriente de una opinión mayoritaria*. El ambiente social se escenifica en el espacio público como una situación general de consenso social en relación a un tema o cuestión. Entre los miembros de la sociedad que manifiestan en público su posición existe consenso o apariencia de consenso.

---

<sup>25</sup> La dinámica social de este tipo sólo puede reconocerse mediante el componente discursivo o comunicativo que la conforma.

<sup>26</sup> Los sistemas democráticos imponen ciertas garantías para el acceso a la información y el derecho a la libertad de opinión de sus miembros. Son estas condiciones la causa común de que se produzca esta variabilidad de tipos de clima de opinión. En sistemas totalitarios, dictaduras o hegemonías cerradas –como las denomina Robert Dahl-, no pueden darse ambientes o climas de opinión en la medida en que los individuos sometidos a estos regímenes no pueden exhibir públicamente su opinión. En este tipo de sistema puede existir una opinión pública que opera de manera privada u oculta (no alcanza el estadio social y político de la Opinión Pública porque está perseguida como fuerza colectiva o pública) y que, bajo ciertas circunstancias, emerge en el espacio social para derrocar al Régimen.

2. *Doble clima de opinión.* El ambiente social se escenifica en el espacio público como una situación de empate, real o aparente, entre dos posiciones contrapuestas. Este doble ambiente social no tiene correlación con la división en la estructura de poder de las poliarquías sino que representa una división con bases ideológicas (por ejemplo, las posiciones de la derecha contrapuesta a la izquierda en relación a la despenalización del aborto, las visiones conservadoras contrapuestas a las visiones progresistas en relación a la liberación de la mujer y el reconocimiento de sus derechos, las situaciones de empate inicial en la confrontación de dos partidos que compiten en una convocatoria electoral, etc.).

3. *Crisis de opinión.* El ambiente social se escenifica en el espacio público como una situación de fractura social en la que se confrontan dos posiciones en relación a una cuestión o tema predominante: una de las posiciones es manifestada por una parte de la sociedad civil (la parte que se compone de grupos socialmente organizados – formal e informalmente- que no ocupan posiciones de élite en el Estado y en el aparato de gobierno) junto con una parte de la sociedad anónima (aquella que manifiesta en público su opinión o la que se sobrepone a un cierto estado de silencio previo alrededor del tema central que es origen de la fractura), mientras que la otra posición la sostienen los miembros de la élite (de la sociedad civil, el aparato de gobierno y del Estado) por otro, en relación a un tema o cuestión pública específica. En el ambiente social predomina un clima doble que se configura en directa correlación con la estructura de poder de las poliarquías y proyecta una forma de división social fundamentada en las bases de dominación establecidas por la estructura de poder que confronta a las élites con la sociedad general sobre la que ejercen sus posiciones de poder. La división o fractura social que representa este tipo de proceso de opinión no tiene, en principio, correlación con las posiciones de bases ideológicas asociadas comúnmente a “derechas” o “izquierdas”.<sup>27</sup>

4. *Pluralidad democrática* o diversidad de posiciones (corrientes de opinión diversas). En general, es el clima que se asocia a las cuestiones públicas menos relevantes o a aquellas que no demandan una acción inmediata. También puede ser analíticamente considerada como la fase temporal de un proceso de opinión que probablemente antecede a los tipos 1, 2 o 3.

5. *Crisis de gobierno de carácter simbólico* (el gobierno no consigue asegurar la lealtad de las “masas”, que es una de las condiciones para que sea posible la situación de gobernabilidad en la que debe operar el funcionamiento rutinario de los gobiernos en sistemas políticos de democracia representativa, tal y como las define C. Offe<sup>28</sup>). Clima de opinión en el que predomina la confrontación entre gobierno / sociedad (fractura del proceso político característico de la política institucional poliárquica<sup>29</sup>). Este período puede ser una fase que antecede y, consecuentemente,

<sup>27</sup> Ejemplos concretos de procesos de opinión de este tipo, para el caso de la sociedad española en su período de democracia contemporánea, lo representan las coyunturas sociales y políticas especiales que se vivieron alrededor de la convocatoria del Referéndum de la OTAN en el año 1986, la huelga general del 14 de Diciembre de 1988 y la primera Guerra contra Irak (la Guerra del Golfo del año 1991).

<sup>28</sup> C. Offe, 1990, capítulo 1.

<sup>29</sup> La crisis de gobierno de carácter simbólico o “crisis de la democracia”, tal y como la denomina N. Chomsky, refleja que la democracia en la que estamos funcionando se

precipita a un previsible resultado electoral que imponga cambios en la representación de partidos en el Parlamento y una probable alternancia de poder en el gobierno.

### 6.3. La particularidad de las “crisis de opinión” y el funcionamiento de las poliarquías.

Las crisis de opinión pública representan coyunturas especiales en medio de las dinámicas de las poliarquías y, en gran medida, son momentos definitorios de tal sistema:

- En primer lugar, las crisis de opinión pública **son un tiempo acotado de un proceso** de opinión pública en curso.
- En segundo lugar, como los procesos de opinión pública relevantes para el funcionamiento de los gobiernos de las poliarquías son aquellos cuyo contenido temático se relaciona con la dinámica del gobierno, entonces, el tiempo especial que acota la crisis de opinión **se correlaciona necesariamente con un tema o acontecimiento político en el que es obligado el concurso y la actuación del gobierno**. Esto significa que, previa a la actuación obligada del gobierno, ha tenido lugar un tiempo de escenificación en el espacio público (preferentemente facilitado por los medios de comunicación de masas) del anuncio anticipado sobre una probable toma de decisiones del gobierno en relación a una cuestión socialmente clave (por ejemplo, la ubicación de un país en el orden

---

concibe desde un punto de vista más estrecho que la se intuye en una noción de democracia alternativa. En la democracia que hemos implantado “el ciudadano es un consumidor, un observador, pero no un partícipe. El público tiene derecho a ratificar políticas que se originan en otro lugar, pero si se sobrepasan estos límites no tenemos democracia, sino “una crisis de la democracia” que se ha de resolver de algún modo.” (Chomsky, N., 1992: 25). En las crisis de gobierno de carácter simbólico es la ciudadanía la que toma la delantera al gobierno y se resiste (con la claridad simbólica y expresiva que se exhibe en las manifestaciones masivas) a ratificar, mediante el silencio o la inmovilidad, una toma de decisiones errónea, fraudulenta o injusta, según es evaluada por la masa de ciudadanos. Fue una “crisis de gobierno de carácter simbólico” el proceso de opinión que se articula alrededor de las manifestaciones contra la Guerra de Irak (febrero de 2003). Este tipo particular de proceso tuvo, además, la peculiaridad de sobrepasar los límites usuales de la Opinión Pública que, como decíamos al inicio, coinciden con el espacio geográfico, político y social de una sociedad /Estado acotados como la sociedad española, francesa, inglesa, etc. De esta circunstancia especial, y con excesivo optimismo, se ha derivado la idea de la conformación de una sociedad civil de dimensión mundial, internacional o global, según sea el calificativo usado; desde una perspectiva más realista lo que se puede confirmar es el efecto resonante y repetitivo de un semejante proceso de opinión de dimensión social acotada en diversos países o sociedades, aunque la expresión de la opinión pública en la forma de unas manifestaciones contra la Guerra de Irak no representaba para todos los países un tipo de proceso como el que hemos descrito, esto es, de “crisis de gobierno de carácter simbólico”. De este hecho hay que extraer consecuencias y subrayar que el “tipo” de proceso de opinión que se describe aquí incluye una disposición coyuntural en la estructura de poder (representada por el gobierno) y en la ciudadanía por la que provisionalmente se enfrentan sobrepasando los límites previstos para la actividad política en las poliarquías, poniendo en entredicho tales límites pero al mismo tiempo renovando (y, por tanto, recordando a la ciudadanía) la vigencia de esos límites.

internacional, como fue el caso del estado español y su relación con Mercado Común Europeo o con la OTAN; o el anuncio de la inminente aprobación de una reforma legislativa clave en la estructura social, como es el caso de una Reforma Laboral; o, como fue el caso, de la aprobación gubernamental de una intervención bélica, que en el caso de referencia fue la del ejército español en la primera Guerra del Golfo).

- En tercer lugar, como los gobiernos en las poliarquías para su actuación o mantenimiento requieren de la legitimidad que otorgan los procesos de opinión pública que siguen a las actuaciones de gobierno y que expresan consenso, el tiempo del proceso opinión que denominamos crisis de opinión de alguna manera **constituye un impasse temporal (freno o retraso) en la consecución del consenso o, bien, una fisura social** que puede impedir la consecución de un proceso en el que discurre cierta normalidad de la vida pública (la requerida para la continuidad de nuestro sistema de gobierno).
- En cuarto lugar, como en los procesos de opinión pública se aglutinan posiciones diversas relativas a una determinada cuestión, **el impasse temporal relevante** para la consecución del proceso de opinión que exprese consenso sólo puede ser aquel que refleja **la imposibilidad de que del conjunto de posiciones diversas sobresalga una posición como mayoritaria** o la más predominante. Este tipo especial representado por las “crisis de opinión” no refleja una situación de consenso, ni coincide con un período de simple “pluralidad democrática” (por la relevancia del tema principal destacado por el proceso), no deslegitima en sentido estricto la actuación del gobierno que acompaña a esta fase del proceso de opinión sino que se impone –con las simples armas de la constitución de la opinión pública- como una parada o interrupción en la actividad de gobierno que obligatoriamente tiene que ser superada por éste para asegurar la normalidad de la vida social y pública.
- En quinto lugar, por tanto, **el impasse temporal que representan las crisis de opinión significa**, visto desde el carácter político del proceso de opinión pública en medio de las poliarquías, o la imposibilidad de alcanzar una posición socialmente predominante (aunque el conjunto no puede tener efectos sobre la legitimidad de la actuación del gobierno, dado que la diversidad de posiciones compiten y se autoinvalidan para tener efecto o capacidad de presión sobre el gobierno) o una posición predominante que pone en entredicho los cauces normales de la vida pública en el funcionamiento de las poliarquías. Con el término “crisis de opinión pública” nosotros estamos designando este último tipo impasse temporal que acabamos de definir.

Este **tipo especial** de proceso de opinión que hemos denominado “**crisis de opinión pública**” está incrustado en el punto de intersección resultante de la combinación entre la dinámica propia de los procesos de opinión y la dinámica de la actividad política poliárquica, por tanto, las crisis de opinión pública **constituyen el tiempo de impasse propio del proceso de opinión que interrumpe la dinámica normal - propia de las poliarquías- en la que puede cuajar un consenso suficiente para mantener la actividad de gobierno**. Pero en esta definición hay implícitas dos paradojas (característicamente propias de este tipo de sistema): una, de la dificultad para alcanzar una posición predominante no se deriva falta de legitimidad política (el consenso necesario para la gobernabilidad no tiene porque ser efectivo, es suficiente

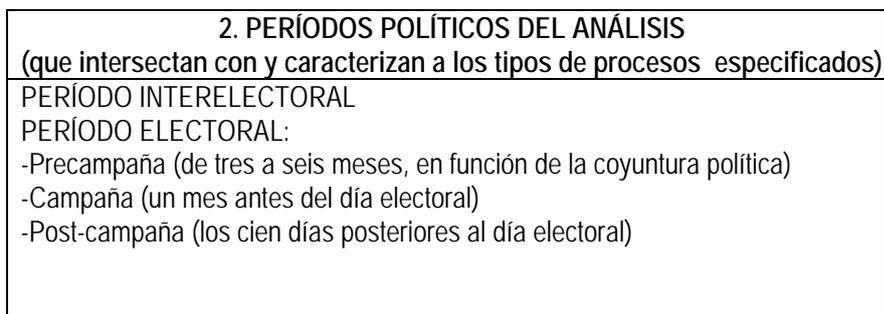
con que no se produzcan confrontaciones de posiciones mayoritarias o que exista una diversidad de posiciones lo suficientemente amplia como para que el conjunto de los miembros sociales resten dispersos) y, dos, de la existencia de una posición predominante que deslegitima la actuación del gobierno no necesariamente se deriva consenso con capacidad formal para cambiar el curso de acción de un gobierno (es decir, puede existir consenso social real contrario a las decisiones de la élite pero no disponer de los canales para intervenir desde la estructura de poder, esto es, es un consenso sin capacidad ejecutiva en términos de poder, ya sea económico, político o cultural<sup>30</sup>). Estas paradojas se visualizan con claridad en el estudio pormenorizado de las “crisis de opinión” y esencialmente subrayan los límites democráticos con los que la poliarquía ha asentado tanto su continuidad imperfecta como la necesidad –que se expresa en la población que vive a su amparo, de manera intermitente e irregular- de buscar las vías de su perfeccionamiento.

---

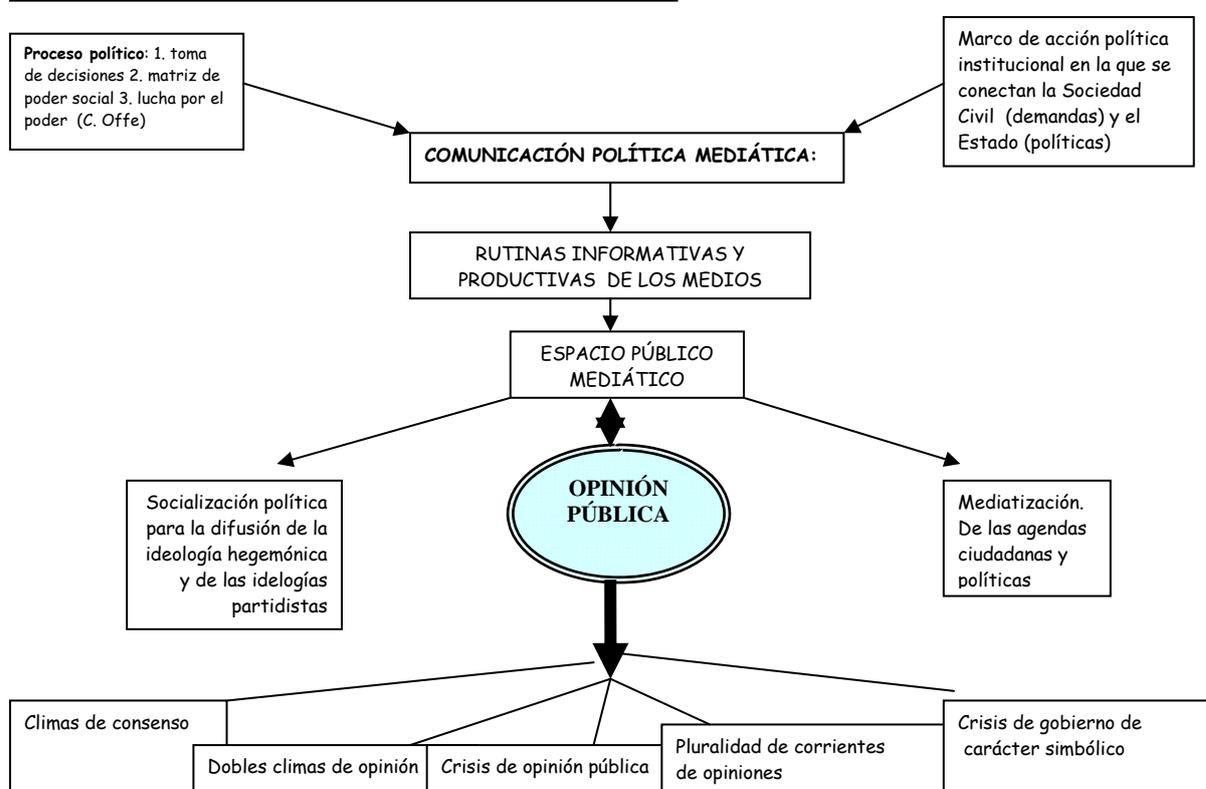
<sup>30</sup> El acto público de los actores españoles, aprovechando la coyuntura de los Premios Goya de Cine, proclamando su NO A LA GUERRA de Irak del 2003 y emitiendo en directo por el principal canal público de Televisión provocó de manera inmediata que el consenso real de la ciudadanía en su posición contra la Guerra adquiriese alguna capacidad de poder mediante su agregación (en este caso cultural, y otorgado mediante representación por los actores del cine español en su celebración institucional más relevante). Un “consenso contra la ejecutoria del gobierno” es también una manera de caracterizar el tipo de proceso de opinión que antes hemos descrito y definido como “crisis de gobierno de carácter simbólico”

## 6.4. Notas para el análisis empírico de los tipos de procesos de opinión pública

1. VARIABLES CLAVE			
Variable dependiente	Comportamiento de los medios.  Variables independientes (determinantes del tipo de clima opinión que se configura)	Efectos fácticos (según se establezcan las correlaciones entre variables): Tipos de proceso de opinión	Relación con la estructura de poder
X OP ciudadana	<p>Y (manifestaciones de las élites acordes con las políticas esperadas)</p> <p>Y' (difusión en los medios de las posiciones de las élites). Elaboración de un discurso legitimador o deslegitimador de las políticas del gobierno.</p> <p>Z (manifestaciones favorables/desfavorables de la sociedad civil)</p> <p>Z' (difusión en los medios de las posiciones de la sociedad civil). Caja de resonancia o proceso de silenciamiento de las demandas sociales.</p> <p><math>\alpha</math> Posiciones de líderes y organismos internacionales</p> <p><math>\alpha'</math> (Difusión en los medios de las variables de contexto internacional y nacional). Difusión de posiciones de los líderes políticos y organismos internacionales.</p> <p><math>\beta</math> (Alineamiento de cada medio a una posición antes que a otra). Reflejan los apoyos partidistas de cada medio.</p> <p><math>\beta'</math> (alineamiento común de los medios a las posiciones de la élite)</p>	<p>1. Corriente de <u>una</u> opinión mayoritaria (ambiente social mayoritario).</p> <p>2. Doble clima de opinión.</p> <p>3. Crisis de opinión.</p> <p>4. Diversidad de posiciones o pluralidad democrática.</p> <p>5. Crisis de gobierno de carácter simbólico</p>	<p>1. Objetivo ideal de la poliarquía. Su promoción es garantía de su estabilidad. Consecución de manera intermitente.</p> <p>2. Procesos promovidos por corrientes valorativas con bases ideológicas, religiosas o culturales contrarias.</p> <p>3. La sociedad anónima se desgaja de la estructura de poder. Resultado social imprevisto, directamente relacionado con la actividad política de un gobierno.</p> <p>4. Procesos espontáneos y de desarrollo intermitente, no problemáticos para la estabilidad democrática.</p> <p>5. La sociedad completa (combina una composición anónima con individuos y organizaciones clave en la estructura de poder) se desvincula de la toma de decisiones de un gobierno.</p>



### 7. Esquema final\*



\*Revisión del modelo desarrollado por Bretones, M.T. (1997, La comunicación política mediática y sus dimensiones sociales., tesis doctoral) para la investigación: *La emergencia de una nueva sociedad civil en la España post-transicional, 1982-2002*. (Proyecto del Ministerio de Ciencia y Tecnología).

## Bibliografía

- Aguilar, S. 2001, *Orden i desordre. Manual d'estructura i canvi de les societats*. [vol. I]. Barcelona, Hacer.
- Aguilar, S., et al. 1991, *Las mentiras de una guerra: desinformación y censura en el conflicto del Golfo*, Deriva, Barcelona.
- Berrio, J. 2000, *La comunicació en Democràcia. Una visió sobre l'opinió pública*. Aldea Global, Barcelona.
- Borrat, H. 1989, *El periódico, actor político*, Gustavo Gili, Barcelona.
- Bouza, F. 1998, *La influencia política de los medios de comunicación: mitos y certezas del nuevo mundo*, en <http://www.ucm.es/info/socvi/BOUZA/NUEVA1/ArtFBouza.html>.
- Bouza, F. 2000, *Democracia y comunicación política: paradojas de la libertad*, en Anales de la cátedra Francisco Suárez, Universidad de Granada, nº34, Granada.
- Bouza, F. 1998, *Comunicación política: Encuestas, Agendas y procesos cognitivos electorales*, publicado en Praxis sociológica nº3, Azacanes, Toledo.
- Bretones, M. T. 2001, *Sociedades avanzadas*, Editorial Hacer, Barcelona.
- Bretones, M. T. 1997, *La comunicación política y sus dimensiones sociales*. Mimeografiada. Universidad de Barcelona.
- Champagne, P. 1990, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*. Les Editions de Minuit, París.
- Champagne, P. 1993, "La construcción mediática de malestares sociales", en *Voces y Culturas*, nº5, Ediciones Voces y Culturas, Barcelona.
- Champagne, P. 1999, "La manifestation comme action symbolique", capítulo 11 de F. Favre, *La manifestation*, PFNSP, París.
- Chomsky, N. y Herman, E. 1999, *Un modelo de propaganda*, capítulo 1 de Los guardianes de la libertad: propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas, Crítica, Barcelona.
- Curran, J. 2005, *Medios de comunicación y poder*. Hacer, Barcelona.
- Dahl, Robert, 1989, de la primera edición en inglés de 1971, *La Poliarquía: participación y oposición*, Tecnos, Madrid.
- Easton, David, 2006, de la primera edición en inglés de 1965, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires
- Lippmann, W. 2003, *La opinión pública*. Langre, Colección In-actuales, Madrid. 1922, la primera edición en inglés,.
- Maxwell McCombs. 2006, *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y el conocimiento*. Paidós, Barcelona.
- Monzón Arribas, C. 1996, *Opinión pública, comunicación y política. La formación del espacio público*. Tecnos, Madrid.
- Neveu, E. 1997, *Une société de la communication?* Montchrestein, París
- Neveu, E. 2002, *Sociología de los movimientos sociales*, Hacer, Barcelona.
- Noelle-Neumann, E. 1992, *La espiral del silencio. Una teoría de la opinión pública*, capítulo 13 de Jean-Marc Ferry y otros, *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona.
- Noelle-Neumann, E. 1995, *La espiral del silencio. Opinión pública: Nuestra piel social*, Paidós, Barcelona.
- Offe, C. 1990, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza, Madrid.
- Pérez Díaz, Víctor, 1993, *La primacía de la sociedad civil*, Alianza Ed., Madrid.

- Sampedro Blanco, V. 2000, *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*. Istmo, Madrid.
- Sampedro Blanco, V. 2005, *13-M. Multitudes on line*. La Catarata. Madrid.
- Sampedro Blanco, V. editor, 2003, *La pantalla de las identidades. Medios de comunicación, políticas y mercados de identidad*. Icaria, Barcelona.
- Traugott, Mark, comp., 2002, *Protesta social. Repertorios y ciclos de la acción colectiva*, Hacer, Barcelona.
- Val Cid, Consuelo del. 1996, *Opinión pública y opinión publicada. Los españoles y el referéndum de la OTAN*, CIS, Madrid.
- Van Dijk, T. A. 2003, *Ideología y discurso*. Ariel, Barcelona
- Van Dijk, T. A. 2000, *El discurso como interacción social*. Gedisa, Barcelona.
- Van Dijk, T.A. 1997, *Racismo y análisis crítico de los medios*, Paidós, Barcelona.
- Wolf, M. 1994, *Los efectos sociales de los media*, Paidós, Barcelona.
- Wolf, M.1987, *La investigación de la comunicación de masas: crítica y perspectivas*, Paidós, Barcelona.
- Zeller, C. 2001, *Los medios y la formación de la voz en una sociedad democrática*, en *Anàlisi*, nº26, UAB, Barcelona.