

# La Opinión Pública como jugador con veto informal

## Public Opinion as a veto player

**Javier Fernández**

Universidad de Chile

<https://orcid.org/0000-0002-1660-3944>

[jfernandezb92@gmail.com](mailto:jfernandezb92@gmail.com)

**Valentina Campillay**

Universidad Diego Portales

<https://orcid.org/0009-0001-3070-2551>

[valentina.campillay@mail.udp.cl](mailto:valentina.campillay@mail.udp.cl)

### Resumen

#### Palabras clave

Jugadores con veto,  
Opinión Pública,  
Agenda pública.

Received: 31/5/2024

First

Review: 14/6/2024

Accepted: 05/11/2024

Published: 16/12/2024

El siguiente trabajo pretende ensayar una propuesta en torno a la teoría de *jugadores con veto* de George Tsebelis (2006), señalando que esta se limita únicamente a actores formales, postulando a la Opinión Pública como un actor informal en la confección de políticas públicas. Constatando los cambios sucedidos en torno a la Opinión Pública y su rol con los representantes políticos, postulamos que la importancia cada vez más central que se le otorga a las redes sociales y encuestas significan que esta se convierta en un actor fundamental en el establecimiento o cambio de la agenda pública. Una noción que la teoría en su formulación inicial no consideró y que hoy se convierte en insoslayable para el análisis politológico.

Fernández, J. y Campillay, V. (2024). La Opinión Pública como jugador con veto informal. *Clivatge*, 12, e-46988, <http://doi.org/10.1344/CLIVATGE2024.12.5>

### Resum: L'opinió pública amb veto informal

#### Paraules clau

Jugador amb vet,  
Opinió Pública, Agenda  
Pública

El següent treball pretén assajar una proposta al voltant de la teoria de *jugadors amb veto* de George Tsebelis (2006), tot assenyalant que aquesta es limita únicament a actors formals i postulant l'Opinió Pública com un actor informal en la confecció de polítiques públiques. Després de constatar els canvis esdevinguts al voltant de l'Opinió Pública i el seu rol amb els representants polítics, postulem que la importància cada vegada més central que s'atorga a les xarxes socials i les enquestes significa que aquesta es converteix en un actor fundamental en l'establiment o el canvi de l'agenda pública. Aquesta és una noció que la teoria en la seva formulació inicial no va considerar i que avui esdevé indefugible per a l'anàlisi politològica.

### Abstract

#### Keywords

Veto players, public  
opinion, public agenda.

The following paper aims to test a proposal around George Tsebelis' (2006) theory of veto players, pointing out that this is limited only to formal actors, and postulating Public Opinion as an informal actor in the making of public policy. Noting the changes that have taken place surrounding Public Opinion and its role with political representatives, we postulate that the increasingly central importance given to social networks and surveys means that these have become a fundamental actor in the establishment or change of the public agenda. This is a notion that the theory in its initial formulation did not consider and that today becomes unavoidable for political-science analysis.

## 1. Introducción

El análisis de los jugadores con poder de veto ha tenido una importante repercusión en el ámbito de las ciencias sociales. Con gran claridad, la pertinencia de dicha herramienta ha posibilitado la caracterización de los distintos actores que configuran la confección de la política pública y la instalación de agenda, suscitando a la vez herramientas para adelantarse a la construcción de alianzas que posibiliten el desarrollo de dichas políticas.

La teoría, desarrollada por Tsebelis (2006), ha marcado sin duda un aporte desde el ámbito institucional, estableciendo los actores institucionales que actúan en la dinámica política. No obstante, ¿cómo se relaciona con los cambios del último tiempo?

De un tiempo a esta parte, las certidumbres provocadas por la victoria del consenso democrático liberal de fin de siglo pasado han entrado en crisis. Por un lado, la emergencia de movimientos sociales que han emergido en la escena pública cuestionando dichos consensos, provocó todo un rebaraje de las fuerzas que otrora, siguiendo a Duverger (2012), marcaron claramente dos bloques hegemónicos amparados en el votante mediano. Por otro lado, las redes sociales como foro virtual han deslocalizado el espacio público y la discusión en este, trayendo a las esferas virtuales las acciones de nuevos actores que pugnan por sus demandas, provocando a la vez el cambio de mirada de los representantes hacia estos nuevos espacios.

El aprovechamiento de estas nuevas tecnologías, han ocasionado nuevas formas de activismo (Castells, 2015; della Porta, 2017) que la democracia en sus términos clásicos difícilmente ha podido hacerse cargo. Esto, porque las críticas de los mismos movimientos han generado una fuerza impugnadora en contra de las distintas promesas realizadas de autorrealización que solo fueron aprovechadas por un pequeño grupo de privilegiados (Stiglitz, 2015).

Sin embargo, sería erróneo pensar que la fuerza de estos movimientos se aloja única y exclusivamente desde una perspectiva crítica. El uso de las herramientas digitales ha sido aprovechado por *outsiders* de derecha que han cuestionado de igual forma el consenso de la democracia liberal (Stefanoni, 2021) trayendo a un nuevo terreno el análisis de los actores que entran en la discusión contingente.

Particularmente en torno a esto último, la explosiva importancia de las redes sociales como ámbito de organización y difusión de información le ha convertido en un factor clave de cualquiera que aspire hoy a lograr representatividad (Cheresky, 2015). Esto ha reconfigurado de la misma forma el concepto de Opinión Pública, toda vez que de un plano de legitimación democrática que fungía desde una lógica conversacional ha pasado a tomar un rol protagónico tanto por el valor cada vez más creciente de las encuestas (Monzón, 2009) como por la capacidad de vigilancia que se tiene para con los representantes. Esto no es menor, si consideramos que los representantes establecen las redes sociales como primer espacio de comunicación de sus políticas, cuando no le utilizan como feedback de sus actuaciones como han demostrado nuevos tipos de líderes como Javier Milei en Argentina o Nayib Bukele en El Salvador.

Si esto es así, la Opinión Pública lejos de ser un mero sostén de la confección de la política pública y, en ocasiones, promotor de esta en rígidos márgenes ha pasado a tener un papel protagónico, que, aun cuando fundamental desde hace siglos en la vida de la democracia liberal, hoy más que nunca los hacedores de políticas están preocupados por lo que digan las redes sobre ellos. De ser así, cabe volver sobre la pregunta inicial de la teoría de los jugadores con veto de acuerdo con los cambios actuales y reenfocar sobre el papel de la Opinión Pública como un eventual actor.

Bajo este marco, el presente trabajo pretende ensayar una relectura del trabajo de George Tsebelis sobre los *Jugadores con Poder de Veto*, sosteniendo que en la actualidad la obra de este se centraría en *Jugadores Formales*, por lo que postulamos a la Opinión Pública como *Jugador Informal*, esto debido a la creciente influencia que tendría en la confección y discusión de la política pública, pudiendo instalar y/o cambiar la agenda.

Nuestro trabajo se centra desde un prisma eminentemente teórico no empírico, aun cuando mostremos algunos ejemplos con fines ilustrativos. Ante todo, pretendemos entregar un ejercicio analítico que establezca las nuevas tendencias que permitirían complejizar y aportar para el aporte que desde las ciencias sociales se realiza en torno al análisis de la política.

Sostenemos que la emergencia de nuevos movimientos sociales, redes sociales y liderazgos generan un nuevo escenario que obliga a entender a la Opinión Pública dentro de los jugadores que deben ser considerados.

A fin de lograr nuestro objetivo, en un primer momento intentaremos caracterizar tanto a los *Jugadores con Veto Formal* y a los *Jugadores con Veto Informal*. Para este fin intentaremos exponer de la manera más sintética y

completa posible los postulados de Tsebelis. Al mismo tiempo, utilizando algunos trabajos incipientes en el área intentaremos caracterizar este concepto de veto informal.

En un segundo momento intentaremos desarrollar algunos elementos en torno a la Opinión Pública, señalando debates, visiones y construcciones desde posiciones políticas e instrumentales de medición. Con ello, pretendemos establecer una visión que nos permita configurar como un actor en el análisis de jugadores.

Posteriormente, en un tercer momento, procuraremos desarrollar nuestra visión anclada a los cambios suscitados en la actualidad que transformarían a la Opinión Pública en un actor, bajo cambios notorios que la literatura ha reparado de igual forma, configurando nuestro análisis basado en las reflexiones y estudios generados al alero de esta nueva realidad.

Finalmente, procuraremos concluir nuestro análisis donde esperamos concitar los elementos más predominantes desde el que creemos se puede aportar a esta expansión de las herramientas conceptuales para el análisis de la política.

Claros del desafío que tenemos, esperamos que esta propuesta pueda ser tomada bajo el intento de aportar al debate. Intentamos ensayar una lectura que está lejos de cerrar las contribuciones que todavía pueden desprenderse de una teoría fundamental en la Ciencia Política, por lo que deseamos que pueda nutrirse a la vez de las distintas lecturas que pueda provocar. Al mismo tiempo, señalamos nuestro interés de focalizarnos en la teoría particular expuesta, antes que un acusioso examen del concepto de Opinión Pública que requeriría otro espacio y momento para su realización.

## **2. Jugadores con veto**

### **2.1. Jugadores con veto formal**

En su concepción inicial, la teoría de jugadores con veto se circunscribe formalmente bajo la lógica institucional. De acuerdo con Tsebelis (2006), artífice de este marco analítico, los jugadores, es decir, actores capaces de incidir en la política pública, tienen como rasgo fundamental ser concebidos dentro de un marco institucional. De acuerdo a sus propias palabras:

Con el propósito de cambiar políticas -o, como diremos de aquí en adelante, para cambiar el *status quo* (legislativo)-, un cierto número de actores

individuales o colectivos tiene que estar de acuerdo con el cambio propuesto. Llamaré *jugadores con veto* a tales actores (Tsebelis, 2006, p. 2).

Estos, pueden ser definidos tanto por la constitución como por el sistema político. Así, estos se conciben como jugadores institucionales o partidarios. En cualquier caso, ambos están dentro de un marco de acción con límites establecidos.

Dentro del ámbito de jugadores institucionales -tal y como se mencionó- estos tienen un rol central en el ámbito constitucional, y su investidura obedece a su rol de presidente, cámara o cortes. Por el otro lado, el rango de acción que puedan lograr los actores partidarios estará circunscrito por la fuerza de la contingencia, es decir, por el poder relativo fundamentado por su espacio ocupado para el control y posicionamiento de agenda.

Como se dijo anteriormente, estos actores apuntan al cambio del Status Quo (SQ). Cuando existe una desviación mínima o sin importancia de esta, se produce *Estabilidad Política*. A fin de superar dicho SQ, los jugadores pugnan por establecer la agenda, quienes tienen la capacidad de realizar propuestas aceptables para los demás jugadores dentro de un espacio de formalidad.

Como se presume que todo jugador político pugna por la realización de cambios que la realidad fluctuante le exige, la Estabilidad Política es inversamente proporcional a la Estabilidad Gubernamental. Dicho de otra forma, la incapacidad de los gobiernos de realizar sus políticas y generar cambios afecta directamente la estabilidad de este. Aun cuando dicha premisa es notablemente consistente en sistemas parlamentarios, los incentivos de veto de los jugadores de oposición en

regímenes presidenciales para bloquear políticas al tener perspectiva de ocupar a futuro el ejecutivo, dota de constancia también la premisa de la teoría.

No obstante, tal y como ha señalado el mismo autor, es razonable que quienes le desagrade el SQ opten por sistemas de cambio más acelerado, en desmedro de quienes la prefieren y opten por la estabilidad política. Sin embargo, no existiría consenso si es preferible un ritmo acelerado o no, por el contrario, dependerá de los ritmos propios, cuando no, de las eventuales crisis que podrían suscitarse en el sistema<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Aun cuando el autor no hace mención de aquello, creemos que las coyunturas críticas como ámbito de ruptura de los senderos de dependencia, provocan precisamente los incentivos adecuados a los jugadores para cambiar el SQ (Pierson y Skocpol, 2008).

Al mismo tiempo, la estabilidad podría producirse no tanto por los bloqueos programados de los jugadores, sino por el número de estos. Así, de existir muchos, la capacidad de acuerdo y la propuesta de agenda será casi nulo, lo que es positivo para la predictibilidad de las políticas, pero negativo de necesitar reformas.

Dicho lo anterior, ¿Qué rol le compete a otros organismos del Estado como los Tribunales Constitucionales? ¿Y a la participación popular? En consideración que este apartado solo apunta a dar un mapeo teórico a lo que realmente interesa tratar, se señalará que en referencia a los Tribunales Constitucionales, dirá Tsebelis (2006, pp. 289-299), están supeditadas fundamentalmente tanto al diseño como al arreglo institucional. Muchas de estas, como en Estados Unidos en donde el nombramiento de jueces está circunscrito al partido gobernante como a las mayorías legislativas, terminan por ser “absorbidas” por los jugadores ya dominantes, plegándose a las posiciones ya establecidas con anterioridad, jugando como veto contramayoritario en algunas ocasiones si ya hubiese sido reparado en la discusión legislativa anterior, funcionando incluso como un ámbito revisor, cuando no como tercera cámara<sup>2</sup>

En lo referente a la participación popular, las condiciones pueden ser un poco más complejas, esto porque desde lo meramente institucional, como son los referéndums, estos agregarían un nuevo jugador a la ecuación en donde, si el sistema contempla la posibilidad de que la consulta sea activado por la ciudadanía, entonces el control de la agenda se circunscribe a esta, anulando a los demás jugadores de la toma de decisiones. En dicha lógica, el votante mediano sería la unidad de análisis que dirimiría la generación de las distintas políticas (Tsebelis, 2006, pp. 173-174). Sin embargo, desde la teoría política existiría un amplio debate -recogido por el mismo autor- de los futuros que podrían tener estas opciones: ¿Qué rol juega la variable informativa en la elección de preferencias? ¿Qué rol le compete a la representación en dichas opciones? Todas preguntas que sin duda desde el concepto de Opinión Pública puede ayudar a dilucidar.

Ya habiendo expuesto algunos elementos centrales de la teoría de los jugadores con veto en su plano oficial -tal y como lo pensó Tsebelis-, se está en

---

<sup>2</sup> En países con presidencialismo fuerte como Chile, esta discusión ha tenido un profundo desarrollo, suscitado al alero de críticas que le caracterizan como alejado de una función neutral. En el ámbito de la teoría política, Rawls (2006) ha sido un defensor del rol fundamental de los tribunales supremos como garantes de la constitución bajo el concepto de razón pública. Sin embargo, a la luz de los hechos, la historia parece haberles dado la razón a sus críticos.

condiciones de sostener que lo presentado obedece a lo que se comprenderá como *jugadores con veto formal*. En otras palabras, la formalidad obedece en que, tal y como fue sostenido por su autor, la incidencia en la construcción de políticas está sustentado en un marco normativo que precede a las acciones de los jugadores, sea esto constitucional o legal ordinario. En otras palabras, aun cuando se contemple la participación popular en términos de referendos, estos juegan con reglas establecidas de antemano, situación que viene a ser contradicha en la propuesta de este trabajo.

Así, en resumen, se entenderá a jugadores con veto formal a todos quienes estén dentro de un plano institucional y oficial en sus facultades de generación de políticas, aun cuando eventualmente -como se sostiene- pueden terminar siendo absorbidos por jugadores informales.

## 2.2 Jugadores con veto informal

La mayoría de los trabajos que han analizado el rol de la agenda y la creación de políticas públicas se han centrado fuertemente en el papel de los actores institucionales. La razón puede parecer obvia: la teoría se construyó bajo dicho margen. No obstante lo anterior, en el último tiempo la emergencia cada vez más poderosa de los movimientos sociales y nuevos medios de comunicación ha devenido en un ámbito notorio que sale de lo meramente institucional: los jugadores con veto informal.

Una teoría acuciosa sobre estos jugadores no ha sido totalmente desarrollada. Sin embargo, es posible encontrar elementos necesarios que permitirán esbozar algunos lineamientos que muestren la propuesta teórica aquí planteada.

El trabajo de López (2012) sobre el rol cumplido por los movimientos sociales durante la crisis política argentina son ilustrativos en torno al tema tratado. De acuerdo con este, los métodos de acción directa en el desarrollo de dicho periodo referente a una eventual disminución del gasto social, habría logrado un cambio en los tomadores de decisión relativo a un cese en dicho ítem. Aun cuando los desocupados en la Argentina no hayan sido un actor en términos formales con capacidad de veto, las acciones directas como cortes de calle promovido por piqueteros u otras organizaciones sociales, habrían tendenciado a quienes sí tenían dicha capacidad para acercarse a las posiciones establecidas.

Ello no sería azaroso. Tal y como describe el mismo autor:

dato que los actores partidarios formales necesitan proponer políticas que se encuentren cercanas a la posición del votante mediano, la movilización política

y la acción directa de los actores informales, como formas de expresar sus opiniones políticas respecto al gasto social en programas de empleo, generan un costo para los partidos institucionalizados en términos de votos. Esto es, si las movilizaciones de los actores informales a través de las nuevas prácticas de acción colectiva poseen legitimidad entre los votantes, el elector mediano se encontrará más a la izquierda y, por tanto, es conveniente para los partidos institucionalizados proponer políticas de gasto acordes a estas nuevas preferencias sociales (López, 2012, pp.106-107).

En ese sentido, bajo una *economía política del voto*, la lógica de los actores tiende a ser no solo influida, sino que muchas veces dirigida por esta. Dicha situación obedece tanto a la emergencia de movimientos sociales pluriclasistas que señalan directamente sus intereses a sus representantes, al ejecutivo o a los tomadores de decisión (Ullán de la Rosa, 2016), como a la utilización de medios no convencionales para hacer valer sus deseos (della Porta, 2017).

Sobre este último aspecto, della Porta (2017) ha señalado el rol que han tenido como parte de un nuevo actuar de los tomadores de decisión. Ante un nuevo escenario de política mediatizada, la búsqueda de aceptación en esta economía política del voto deviene en una preocupación cada vez mayor, en lo que comprenderá este trabajo como forma de *accountability*.

Asimismo Cortés *et al.* (2023), han reparado en el rol que han tenido actores que bajo nuestra lógica se comprende como jugadores no formales en el ámbito no solo de política pública, sino que también de diseño institucional. De acuerdo con estos, experiencias como la última constituyente en Chile dan cuenta del poder que tuvieron los denominados *Thinks Thanks* en el ámbito de influencia de elaboración constitucional, que amplificado gracias a la presencia mediática de medios de comunicación y redes sociales, lograron influir de manera notable en el proceso. Esto es constatado a la vez por un debate todavía presente en la teoría democrática sobre el rol que tiene la democracia representativa en los actuales tiempos. Debate que será relevado en este trabajo posteriormente.

Líneas parecidas podemos encontrar en el estudio de Burstein (2003), el cual es ilustrativo en señalar que, aun con limitaciones, existe un impacto significativo de la opinión pública en la política. De acuerdo a este, tres cuartas partes del tiempo la opinión social tendría una influencia directa sobre los tomadores de decisiones, teniendo una importancia mayor en el desarrollo del diseño de políticas. Así, cuanto más fuerte es para la sociedad un tema, más importancia tendría para lo que consideramos en este trabajo jugadores formales con veto.



Algo similar es considerado por Rasmussen *et.al* (2019), quienes al estudiar la relación entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas públicas en 31 democracias europeas, indican que existe una fuerte congruencia entre la opinión pública y las políticas implementadas, reafirmando así la visión sostenida en este trabajo. Lo notable, es que este mismo texto pone de relevancia al mismo tiempo el rol que juega la institucionalidad en esto, fungiendo de decodificador de los pareceres sociales.

Finalmente, con los elementos señalados, diremos que se entenderá a los *jugadores con veto informal* como todos aquellos que, no teniendo un lugar en la estructura de toma de decisiones institucionales, logran relocalizar a los jugadores que sí, sino en el óptimo, al menos cerca de este para los jugadores informales. Al mismo tiempo, estos tienen la posibilidad de medir y cuestionar constantemente a los tomadores de decisión que estén supeditados a la decisión popular. Siendo así, es objetivo de este trabajo proponer la Opinión Pública como un actor informal de dicha ecuación, situación que veremos casi al final.

### 3. Elementos de Opinión Pública

Los debates en torno a la opinión pública no solo son vastos, sino que también posiblemente contradictorios dependiendo de la perspectiva y disciplina que se haga cargo de su definición.

El desarrollo de esta contiene a su haber, valga la obviedad, los componentes de una *opinión hecha pública*. La mención a esto obedece que ni la opinión fue considerada siempre como algo natural de la vida social, ni lo/el público ha existido desde siempre. Aun cuando la unión de ambos conceptos no será posterior al siglo XVII, esta sería “claramente un producto de la ilustración. La idea está íntimamente ligada a las filosofías políticas de finales del siglo XVII y del siglo XVIII (...) y especialmente a la teoría democrática del siglo XIX” (Price, 1992, p. 18).

La aparición del texto de Kant “¿Qué es la Ilustración?” viene a dar cuenta, precisamente, de una nueva lógica que impera durante este tiempo dando un uso prioritario a la razón hacia una adultez signada por la razón autónoma en desmedro de una de tipo heterónoma. En su exégesis sobre el mismo, Foucault (2014) señala no solo el valor seminal en el derrotero del pensamiento posterior, sino que también, en la relevancia de comprender cómo la superación de la “minoría de edad” de la razón pasa por la relevancia de la capacidad de valerse por sí mismo y, no menor, a “la apertura a un público con

respecto al cual no haya ninguna obligación o, más bien, ninguna relación de obediencia ni de autoridad” (Foucault, 2014, p. 53)<sup>3</sup>.

Esta visión ideal estará presente en los teóricos liberales de la democracia, especialmente con las revoluciones de finales del siglo XVIII (Price, 1992). Al mismo tiempo, tal y como ha reparado Foucault (2018), la emergencia del Estado, y de nuevas tecnologías de gobierno, harán contemplar al público como parte de una nueva forma de gestión de poder para la complejización cada vez más necesaria del Estado moderno.

El estudio clásico de Habermas (1997) sobre la emergencia de la opinión pública ligada a un ámbito discursivo es, sin duda, uno de los fundamentales en las teorizaciones del concepto. De acuerdo con este, la adscripción a una incipiente burguesía quien en salones y cafés se dedicarían a discutir en pie de igualdad las distintas cuestiones contingentes que le afectaban en tiempos de cambio. A lo anterior se sumaría inclusive la utilización de medios de comunicación florecientes como los periódicos, mediante los cuales se amplificaría la voz de una clase ilustrada en torno a los problemas políticos de la época, bregando en el mismo por los derechos de los hombres ante los nuevos desafíos democráticos.

No obstante, tal y como ha señalado Nathans (1990), aun cuando el naciente pensamiento liberal concibiera a la Opinión Pública como un elemento ciudadano fundamental en el posterior consentimiento de los gobernados, todos los vehículos de expresión y participación seguían estando sumamente vedados en los rígidos límites de la burguesía.

Más allá de esto, lo que importa relevar es que el pensamiento liberal validará el concepto de Opinión Pública anclada con la de una noción, si es que no democrática en términos actuales, al menos de participación de un *demos* en las decisiones de los asuntos comunes. En otras palabras: “vio a la opinión pública como una forma de realizar la voluntad común bien discernida por medio de la implicación popular continúa en forma de debate igualitario y razonado” (Price, 1992, p. 28).

Herederos de esta visión de la Opinión Pública fundamentada en la razón y como constitutivo de la política democrática moderna al ser la expresión más pura de la ciudadanía se halla precisamente en el mismo Habermas y otros tantos relacionados con la visión de la democracia deliberativa. De acuerdo con esta visión, la discusión racional entre ciudadanos

---

<sup>3</sup> Por motivos del tema tratado no se profundizará en demasía en este interensantisimo tópico, pero recomendamos a quien interese reparar en el texto citado, especialmente en la segunda hora de la clase del 5 de enero de 1983.

libres e iguales sería el centro de toda decisión política. Esto da pie a que “el objetivo principal es la transformación de las opiniones particulares mediante un proceso de deliberación a posiciones que puedan soportar la seguridad y el escrutinio público” (Held, 2007, p. 339).

En el corazón de esto se halla lo que Sampedro y Resina de la Fuente (2010) han denominado como una Opinión Pública Discursiva (OPD), es decir, aquella opinión hecha pública mediante el discurso, siendo la base misma del proceso democrático.

Las visiones deliberativas defenderán particularmente que no podrá ser posible las decisiones democráticas de no estar validadas precisamente por su contraparte social, la cual discute el futuro de la comunidad en su conjunto. Para esto, como señala Held (2007), existirán una serie de mecanismos dispuestos para que la información vaya fluyendo, en una lógica *de abajo hacia arriba* que finaliza en los representantes del cuerpo social.

El mismo Habermas, en un contexto de democracia deliberativa, desarrollará una reflexión más profunda sobre la opinión pública y su relación con la sociedad civil. En su trabajo “Facticidad y Validez”, plantea que la opinión pública y la sociedad civil adquieren un papel normativo y complementario, operando de forma crítica al poder de mercado y la burocracia estatal. En este sentido, la opinión pública, lejos de ser un simple reflejo de la sociedad civil, se convierte en un medio en el cual los problemas sociales se comunican y demandan respuestas del sistema político. Como afirma el autor, este espacio se reproduce a través de la acción comunicativa, de manera que no solo expresa los problemas relevantes de la sociedad, sino que también obliga a abordar las demandas sociales (Habermas, 2008).

En dicho sentido, la constitución de una esfera pública crítica con los meros intereses instrumentales del mercado entran en tensión con la Opinión Pública constituida como una esfera pública crítica que arguye lo dialógico en su funcionamiento. Esto por que, en el pensamiento del mismo Habermas:

La política no es un proceso meramente instrumental, sino un proceso discursivo con valor en sí mismo (...) [su objetivo] no es llegar a componendas mediante la negociación, a un compromiso óptimo entre intereses privados irreductibles, sino buscar discursivamente, comunicativamente, esto es, colectivamente, el bien común, la voluntad general (Martínez, 1994, p.31)

La operatividad de comprender la evolución misma de la Opinión Pública como un ente dialógico -autónomo si se quiere- de la lógica eminentemente estatal, habría entrado en crisis precisamente por la irrupción

de nuevos paradigmas representativos que soslayan la potencialidad de la opinión como motor de la política social (Lessnoff, 2014).

Aun cuando estas visiones normativas han estado en buena parte de la historia del concepto hasta hoy, no es la única noción de la misma. Los mismos Sampedro y Resina de la Fuente (2010) reparan en lo que han denominado como Opinión Pública Agregada (OPA), como la suma de las voluntades en donde el criterio de la mayoría es el que imperaría, a diferencia la OPD, en donde las voluntades y la discusión pueden devenir en las decisiones políticas finales como proceso comunicativo. Expresión de esta OPA serían las encuestas de opinión, las cuáles dan cuenta de las voluntades de una parte de la ciudadanía sobre ciertos temas, pero que sería representativo sobre su sentir generalizado.

Así, no es de extrañar que en la actualidad, en desmedro de una visión discursiva, la OPA ha sido la que se ha impuesto en el último tiempo, toda vez que la urgencia de poder constatar las opiniones de las personas sobre ciertos temas, en especial en tiempos de redes sociales, ha llevado que las visiones agregadas se impongan en la agenda. Esto ha llevado en palabras de Monzón (2009) a hablar de *sondeocracia*, como una práctica presente y que amenaza con los ideales deliberativos de la opinión puesta en público.

Precisamente la proliferación de esta técnica, nacida en un comienzo como parte de los servicios sociales, devino en Estados Unidos para la anticipación de los resultados electorales, pudiendo adaptar estrategias a la voluntad de la gente. El poder saber el qué pensaba de manera fidedigna, le otorgaba a los candidatos los elementos necesarios para la confección de un discurso que se adaptara a una ciudadanía fluctuante (Rospir, 2010). Sucedido esto, no es de extrañar que la voluntad deliberativa se vea conflictuada por las estrategias que vacían a la política democrática de ese sentido de Opinión Pública como una razón puesta en comunidad por una que habla de “qué piensa la gente”.

Sin embargo, no es menos cierto que los mismos teóricos de esta visión han reparado en sacar lo mejor de dicha técnica. Fishkin (1991) ha propuesto las *Encuestas Deliberativas* como forma de operativizar de forma práctica la deliberación que ha ratos podría eternizarse en las visiones más dialógicas. Desde esta propuesta se asume que es posible combinar mecanismos directos y representativos que deviene en nuevos mecanismos institucionales capaces de incidir en la política pública (Held, 2007).

Ahora bien, ¿cuáles son los límites que estas ideas pueden tener en momento de emergencia de las redes sociales? Pese a que su desarrollo todavía

se encuentra en proceso ya habiendo pasado un buen tiempo desde su instalación en la sociedad, no es menos cierto que los alcances totales aún están lejos de finalizar. En ese sentido, a partir del 2011, la serie de movimientos sociales comprendieron que son las redes sociales uno de los elementos fundamentales desde donde actuar políticamente, toda vez que la incidencia en la Opinión Pública tenía la capacidad de llegar a localidades que antes era sencillamente imposible (della Porta, 2017).

Si como señaló Nathans (1990) en su crítica a Habermas de entender que la Opinión Pública no era tan democrática al estar los medios de comunicación vedados para el gran público, en la actualidad las redes sociales vienen a reconfigurar dicha percepción al darle la oportunidad de interactuar de tú a tú con cualquier persona y, todavía más, con los hacedores de políticas. Si en un comienzo los liberales vieron a la Opinión Pública como el método de control que evitaba que el gobierno abusara de sus prerrogativas y la dotara de una actitud vigilante (razón por la cual otorgó un rol central a la prensa), en la actualidad la legitimidad y la persistencia de la *economía política del voto* le otorga a la Opinión Pública un lugar central.

Así, en suma, aun cuando la Opinión Pública tenga distintos tratamientos y visiones, no puede soslayarse su rol central desde un prisma democrático. Sucedido esto, es que esta noción cumplirá un rol fundamental que trataremos en la siguiente sección, intentando comprender cómo debería entenderse como un actor más en la política contingente, particularmente en climas de cambio con nuevas tecnologías que conllevan a los hacedores de políticas a estar más preocupados que nunca de dichos vaivenes.

#### **4. Opinión Pública como jugador informal**

Aun cuando, como vimos en el apartado anterior, la Opinión Pública pueda entenderse como el constitutivo de la democracia en su fase liberal, no es menos cierto que la consideración de esta como jugador no está tan clara. Por el contrario, su importancia radicaría, más bien, en las fases de legitimación más que en el proceso mismo de creación de política.

Desde un plano de vista formal con la teoría, la creación de políticas obedecería en todo momento a los representantes de la voluntad general más que a la ciudadanía inmiscuida en los procesos. Pero ¿qué otra opción podría conducir a revalidar a la Opinión Pública en el proceso político y transformarle en un actor con poder de veto?

En este apartado queremos señalar tres propuestas que la literatura reciente ha observado y que devienen en considerarle como un actor fundamental que puede complementar la teoría expuesta en este trabajo: los

cambios en la lógica de representación, cambio en la lógica de participación política y cambio en la economía política del voto.

#### 4.1 Cambios en la representación política

La constitución clásica de la política democrática liberal concibió la representación en términos estrictamente delegativos. La Opinión Pública, como ya hemos hecho referencia, fungió como espacio discursivo que daba significado a la participación política. En ello, el voto se convirtió en el espacio por excelencia de la práctica de la vida de los asuntos públicos.

Aun cuando los principios democráticos de baja intensidad estaban presentes en la opción de la representación, filósofos conservadores como Edmund Burke daban cuenta que los representantes del poder político eran *fideicomisarios* de la voluntad general, teniendo la opción delegada sobre las acciones de sus representados.

La visión de Hanna Fenichel Pitkin (2014) es ilustrativa de parte de estos debates y el rol que cumple la opinión en esto. Para la norteamericana, existiría una significación medular en la teoría política de la representación como lo que su misma palabra da a conocer: re-presentar, es decir, volver a traer algo que sin embargo no está ahí. Dicho de otra manera, el volver al frente las opiniones de aquellos que han delegado soberanía por parte de un depositario de esta. Esto, no obstante, no soslaya la representación y la capacidad de que la opinión de los representados pueda continuar, no es una delegación total en los términos burkeanos sino, por el contrario, como parte de una lógica presente en donde la actuación del depositario tiene un correlato con lo que opinan sus representados.

Esta visión clásica del representar está presente en los jugadores formales a la hora del diseño de la política. Por un lado, la construcción de esta se constriñe en los espacios del arreglo institucional, toda vez que la representación de la soberanía popular entre los hacedores de política configura lugares específicos para su concreción en el Estado.

No obstante, como ha señalado pertinentemente Urbinati (2017), el ejercicio de representación es mucho más que el mero acto delegativo. Por el contrario, reactiva al pueblo en su capacidad de hacer política, y pone en ejecución una movilización que permite a los representantes estar en constante comunicación con sus representados. La legítima independencia que debe tener el representante en la acción política no está alienada de la acción política de la ciudadanía. Para ello, el concepto de *Advocacy* conjuga un rol central en su acción:

La Advocacy testifica la tensión estructural de la deliberación democrática: intereses diversos (y casi nunca rivales), visiones subjetivas y aspiraciones compitan en un espacio político abierto para alcanzar una decisión que supuestamente no debe servir a intereses partidarios o ponerle fin a la deliberación (Urbinati, 2017, p.76).

Este principio desactiva una visión tradicional de la política de los representados como un grupo inerte y comprende que la mención que se hace constantemente de la actuación en nombre del pueblo nombra a los propietarios de la soberanía. Así, contrario a una visión decimonónica de la participación exclusivamente en el voto, Urbinati contesta que en la democracia

El juicio y la opinión son también sitios de soberanía, al igual que la voluntad, si asumimos que la soberanía consiste en una temporalidad ininterrumpida y en la influencia incalculable de ideales y principios básicos que conciernen al interés general y trascienden a los actos de decisión y elección (Urbinati, 2017, p.298)

Como ha señalado Innerarity (2015), los movimientos sociales a lo ancho del mundo han venido a cuestionar la forma en cómo la política ha construido los límites de la representación política. Parte del reclamo ha devenido en que los líderes de los movimientos ya no sean simplemente los conductores de la vanguardia de estos, sino por el contrario, voceros de sus demandas teniendo en todo momento que responder por sus acciones. Una postura que, como sostiene della Porta (2017) viene a significar uno de los elementos más importantes de los movimientos sociales, a saber, la capacidad de reorganizar el poder para distribuirlo y crear nuevas formas de democracia.

Si bien de lo que se trata no es de cambiar en su totalidad la democracia representativa, lo que insta la nueva sociedad de redes es la diseminación de las capacidades de las y los líderes. Ya no sería suficiente informar a las bases de las acciones, por el contrario, se demandaría una consideración de sus opiniones en la configuración de la política (Innerarity, 2015).

La emergencia de las nuevas redes sociales, a decir de Castells (2015) ha significado que los movimientos sociales no solo encuentren mayores herramientas para la diseminación de sus ideas, sino que también en la organización misma de su existencia. Por medio de estas las y los movilizados han podido dejar fluir la comunicación, aprovechando así las experiencias que han adquirido en sus luchas. No es extraño, entonces, que con la institucionalización de muchos de ellos en distintos países al lograr ocupar escaños en el parlamento, las acciones de estos mismos grupos reconfiguren la



política llevada hasta el momento. Se dejan ver e interactúan con sus mismas bases, transformando a la Opinión Pública en parte de su actuar político.

De acuerdo con el testimonio del (ahora) exlíder de Podemos, Pablo Iglesias (2014), la configuración de un nuevo tipo de acción política que revalida la participación de los movimientos sociales en la política institucional, da cuenta de una nueva configuración que opera hoy. Al no tener toda soberanía en su potestad, los representantes deben estar siempre al tanto de la Opinión Pública, de ese pueblo que dicen representar pero que al mismo tiempo se deben. No es simplemente ser parte de una dirección que llega al parlamento diciéndole al pueblo que es lo que necesitan, por el contrario, ese mismo pueblo sabe qué necesita y le exige a su representante que cumpla, haciéndose de mecanismos como las redes sociales para cobrarle si es que considera que no ha cumplido.

¿Es esto positivo? Sí y no. Como señala la misma Urbinati (2017), las acciones ciudadanas siempre permiten dinamizar la política y exige un movimiento a quienes están en las instituciones. Sin embargo es preciso recordar que los representantes no pueden estar dando cuenta en todo momento, teniendo el riesgo de volver lentos los procesos. Lo mismo se cumple con un ejecutivo que dice estar presente del sentir ciudadano.

Los liderazgos actuales han comprendido la lógica subyacente a las redes sociales con baja comprobabilidad de las aseveraciones, gran presencia de sesgos de confirmación y una notable capacidad conflictiva. Esto hace emerger la notoriedad de representantes que dicen ser el más fiel portador de la voluntad popular. Como ha señalado Cheresky (2015), la nueva horizontalidad de las redes provoca una preocupación extra sobre la Opinión Pública, la cual dicta muchas veces el hacer del líder. De acuerdo con su análisis, la representación hoy se conjugaría en estos espacios en donde los sondeos constantes serían la tónica que dirimiría las políticas llevadas a cambio de continuar con el valor del representante puro ante el aumento de la desafección ciudadana.

Las contradicciones ocasionadas por las sucesivas crisis ocasionaron la erosión del sistema de partidos y las viejas representaciones que ostentaron, especialmente dentro de los sectores obreros. Como ha señalado Luna (2021) esto ha provocado la conformación de *Partidos Hidropónicos*, es decir, sin enraizamiento social. Ante esta situación, Urbinati (2021) ha reparado en que las nuevas representaciones se ubiquen en el espacio de lo social, es decir, la consideración de sus demandas decodificadas, supuestamente, por los nuevos liderazgos, la mayoría de las veces populistas.



Si esto es así, la Opinión Pública se convierte en la lógica directa mediante la cual la representación se desconfigura y toma nuevos rumbos en la organización de la política. Esto, no obstante, no obedece únicamente a liderazgos de este signo: por el contrario, sería una tónica que empezaría a sostenerse, amplificado por los demás cambios suscitados en la actualidad.

Como fuere, en la actualidad parte del pensamiento da cuenta de la necesidad de considerar a la ciudadanía en la creación de política, demostrando cómo los cambios en la representación traerían a la Opinión Pública como un actor necesario.

## 4.2 Cambios en la participación

La participación política ha tenido distintas posturas a su haber. Algunos de los que postularon una democracia mínima o procedimental, como es el caso de Joseph Schumpeter (1950), establecieron el voto como el único mecanismo mediante el cual la ciudadanía participaba de la democracia. Este proceso delegativo -contemplado como sentir de la Opinión Pública-, establecía limitaciones que los mismos medios de comunicación seguían, al establecer una supuesta barrera de incidencia en aras de la mentada objetividad.

Más allá de los mecanismos participativos considerados en los jugadores institucionales que contemplaban agenda como lo son las iniciativas populares de ley, la consideración de lógicas asamblearias de los últimos años viene a demostrar la capacidad de agenda de los actores sociales a la hora de establecer la política pública. Ejemplo de esto puede hallarse durante el denominado *Estallido Social* en Chile entre 2019 y 2020. La elaboración de asambleas ciudadanas -denominadas cabildos- en donde se reflexionó de manera incipiente en torno al contenido de una nueva constitución, derivó en que muchas de sus reflexiones fueran tomadas en consideración por los futuros convencionales constituyentes.

Aun cuando dicha coyuntura haya sido condición de posibilidad para la emergencia de dichas experiencias, lo cierto es que está lejos de ser la única explicación. Como ha señalado Ruiz y Caviedes (2022), existiría un conocimiento central de los movimientos sociales para dotarse de su propia comprensión social y de proyectos que las movilizaciones de los últimos años han hecho emerger de manera mucho más clara de lo que se pensaba en un comienzo.

Los movimientos sociales, especialmente en Latinoamérica, han tenido una capacidad de incidir en las agendas. Tal y como López (2012) señala, los

movimientos de Piqueteros en la Argentina de comienzos del siglo son una muestra de formas de autoorganización que obligaron a los representantes a reorientar el gasto público hacia los intereses de estos. No es el único caso: la emergencia de gobiernos progresistas en la región son una demostración de la alianza de los movimientos sociales capaces de incidir y cambiar las perspectivas, cuando no, de configurar los programas de los tomadores de decisión como lo son el caso de Bolivia, Ecuador o Chile. Este último es paradigmático, particularmente por la capacidad del movimiento estudiantil de 2011-2012 de poner el tema de la educación en la agenda por casi una década, con sus propios representantes en puestos de dirección. Así,

En lo que se refiere a la traducción de estos movimientos en influencia política directa mediante inclusión de sus demandas en las agendas de gobierno y luego en reformas, existen situaciones bastante variadas, aunque en términos generales, dentro del contexto del continente, se considera que las protestas anti neoliberales de tercera generación han tenido mayor impacto que las dos olas anteriores (Barozet, 2016, p. 48).

Este tipo de experiencias, pero también el habitar las nuevas redes sociales ha convertido a estas en foros que le permite conectar de una manera mucho más concreta con sus representantes. La toma en consideración, por ejemplo, de líderes cada vez más anclados en estas como lo son el Presidente de El Salvador, Nayib Bukele da cuenta una participación que, pese a poder parecer eminentemente *de arriba hacia abajo*, al mismo tiempo hace partícipe a la población de sus decisiones. Esto, ante una economía del *Like*, la consideración de estrategias mediáticas convierte a la Opinión Pública en un actor de decisión más o menos directa. Aun cuando desde el plano formal no se le haya dado una participación directa en la confección de la política pública, lo cierto es que la noción de métricas en organismos oficiales tiene un correlato que permite vislumbrar una eventual consideración de ciertas estrategias.

Este periodo, inaugurado por el ex presidente de Estados Unidos, Donald Trump que evidencia una consideración notoria de las redes sociales contraviene en parte los cálculos más optimistas de los movimientos sociales críticos con el orden imperante. Por el contrario, como ha reparado Han (2022), la sobreutilización de las redes sociales ha generado una nueva técnica de gobierno por medio de estas en una economía algorítmica que establece una comunicación directa que muchas veces guía la misma concreción de la política.

Como ha señalado Cheresky (2015), en línea con los cambios a la lógica de la representación, la participación por medio de nuevas tecnologías ha devenido en una línea directa con los representantes. La participación social que se ha apropiado de espacios físicos y virtuales deviene en que la Opinión

Pública se figure y reconfigure desde estas latitudes. De acuerdo a Cardon (2018) estas operan como burbujas informativas, mediante las cuales el algoritmo recodifica los sentires reposicionándolo según los intereses. Es, por tanto, que la formación de una Opinión Pública funge como caja de resonancia de los pareceres sociales. Dicho de otro modo, si bien funciona como un ambiente de participación, también al mismo tiempo atraviesa y comunica a los tomadores de decisión sobre qué supuestamente debería de importar. No es menor, que en la supervivencia de los nuevos líderes, muchos de estos lo hacen de acuerdo a la lógica de la red social X -Ex Twitter- (Cheresky, 2015).

Si antes era el partido la forma de participar políticamente, hoy muchos jóvenes prefieren el espacio virtual para hacer valer sus posiciones. No obstante, no es como los movimientos sociales críticos de comienzo de la década pasada. Tal y como mencionamos que Donald Trump vino a inaugurar una nueva forma de hacer política, esta está sustentada por el uso de los foros no convencionales que dieron a toda una generación marginada de los espacios de decisión las armas políticas para levantar a sus propios líderes. Sobre esto, el estudio de Stefanoni (2021) es ilustrativo de las maneras que grupos de ultraderecha han utilizado los medios virtuales para socializar sus pareceres en torno a una multiplicidad de temas.

Amplificados gracias al conocimiento de los algoritmos de redes sociales, muchos de los líderes de estos nuevos grupos confeccionan la política pública con un ojo en las redes sociales. No es menor el caso del actual presidente de Argentina, Javier Milei, cuyo uso exacerbado de la red social X ha permeado muchas veces en los mismos juicios proferidos y que, todavía más, ha conllevado a la utilización de *influencers* como parte de su equipo. Así, como se ha dicho,

el uso masivo de internet -una vía asequible y revolucionaria de interactuar y compartir información en manos de los ciudadanos comunes- ha supuesto la drástica transformación horizontal del público y lo ha convertido en el único actor político existente fuera de las instituciones surgidas de la sociedad civil. Este público se opone a ultranza a la organización partidista o a cualquier 'organización heredada' que depende de la estructura de toma de decisiones no directa (Urbinati, 2022, p.45).

Lo que otrora podría haber sido la participación en distintos grupos de interés, movimientos sociales o incluso partido, ha llevado a la participación mediante redes buscando la amplificación de visiones que a la vez nutre a los hacedores de política de las perspectivas de su propio electorado.

Con esto, la Opinión Pública encuentra nuevos canales de participación que le vehiculizan hacia los tomadores de decisión. Lo que antes podía requerir

espacios particulares de feedback, hoy constituyen un canal en tiempo real que es tenido en cuenta para la creación de la política. Sucedido esto, se evidencia esta otra característica que conllevan los cambios de este jugador con veto informal.

### 4.3 Cambios en la Economía política del voto

Como corolario de lo señalado con anterioridad, la ampliación del *demos*, como parte central de la democracia, ha llevado a la incorporación de nuevos grupos que se han hecho sentir como expresión de los movimientos sociales y actores.

La preocupación por los cambios en la lógica de la representación y participación ha devenido en una preocupación localizada en elecciones cada vez más parejas como síntoma de la polarización de las élites, desafección social de la política y nuevas formas de propaganda.

Como ha señalado Chantal Mouffe (1998; 2016) el pacto dirigente posterior a la caída del Muro de Berlín y la Unión Soviética, devino en una escisión entre los grupos sociales y los partidos políticos. Basados en una nueva Socialdemocracia más próxima a las lógicas de mercado, las identidades de clase dieron paso a una homogeneización dentro del neoliberalismo hegemónico.

Este pacto entró en crisis con las sucesivas crisis económicas provocando la emergencia de distintos movimientos y plataformas de signo populista.

Las explicaciones son variadas. Por un lado, como ha señalado Mouffe (2016) el abandono de proyectos políticos que hicieran sentido a los votantes históricos de partidos provocó una desafección generalizada para con estos. Por el otro, Frank (2008) ha reparado en cómo la sobre elitización de los partidos progresistas tradicionales provocó un abandono de la base electoral tradicional, acercándose a grupos conservadores, algo parecido a lo señalado por Lilla (2018) referente a cómo las demandas postmateriales habrían otorgado una desafección por parte de las bases votantes.

Más allá de todo lo anterior, lo cierto es que la emergencia de populismos ha provocado una *acumulación por polarización*, es decir, una acumulación de capital político exacerbando las lógicas binarias de la sociedad. A diferencia de otras ideologías que entienden diferencias sociales, la distinción élite o casta y pueblo, entienden un todo simple las configuraciones políticas existentes en la sociedad (Rosanvallon, 2020).

Aun cuando no todos los partidos y líderes políticos adscriban al populismo, es cierto que una lógica de hacer política está más presente que

nunca. Esto, porque como ha señalado Urbinati (2022), estas técnicas de gobierno populista se conciben como un teatro en el cual cada uno ejerce un rol. Al hablarle a su electorado, se aseguran poder continuar ocupando espacios de representación.

Como señalamos con anterioridad, la lógica de las redes sociales en donde fluye la información libremente, provocando incluso noticias falsas, da pábulo a que se utilicen buscando réditos electorales. Ahora cada uno es dueño de la representación que viene del mandato social (Urbinati, 2022; Rosanvallon, 2020).

Nos referimos en esta sección a cambios en la economía política del voto particularmente porque la utilización de dispositivos de diversa índole provoca que la preocupación por el *accountability* generado comúnmente en tiempo de campaña esté presente todo el tiempo. No es que la Opinión Pública no haya tenido una presencia importante en épocas precedentes, sino que, como ha señalado Cheresky (2015), la híper presencialidad de las redes provoca que los incumbentes tengan que responder continuamente a su público. Esto incluye la formulación de políticas públicas en contextos democráticos.

Elster (1995), a propósito del diseño constitucional, ha propuesto cómo es necesaria la calma al momento de la realización de esta. Por el contrario, la continua presión de grupos de interés podría provocar una intención de dar cumplimiento a las demandas inmediatas de estos en detrimento de la abstracción necesaria para un proyecto que debe pensarse con años de perdurabilidad. *A contrario sensu*, la ausencia de esta condición por la política actual lleva a que la comunicación directa interfiera en el ciclo de vida de las políticas públicas.

Aun cuando la observación atenta del comportamiento de los hacedores de política no solo es positiva, sino que deseable, lo cierto es que reemplaza la lógica de jugadores eminentemente formales, y lleva a los informales a tener un poder decisión más importante absorbiendo a los primeros.

Suponiendo que los actores institucionales buscan la durabilidad de sus cargos y harán lo posible para evitar el cese de estos, la búsqueda de constante aprobación obstaculiza la necesaria calma para el desarrollo de políticas que muchas veces puede ser impopulares, aun cuando también puede representar un avance para los movimientos sociales.

Ejemplo de lo anterior puede constatararse en el caso del Proyecto Hidroaysén en Chile. Dicho proyecto que consideraba una hidroeléctrica en la Patagonia chilena tuvo alguna de las movilizaciones más fuertes en 2011 las que, pese a las amenazas de problemas en el abastecimiento eléctrico generó la

anulación por parte del ejecutivo y puso en la agenda el necesario desarrollo de una política de mitigación del impacto ambiental.

La preocupación por cómo afectan sus decisiones el futuro electoral, al medirse en tiempo real, convierte a la Opinión Pública en un juez que analiza en todo momento, siendo todavía más evidente producto de los registros digitales que dichas decisiones dejan.

Como señala Poulantzas (2005), el sistema político es en sí mismo una serie de luchas en donde el bloque en el poder no es ni de cerca uno de tipo homogéneo. Por el contrario, compiten con proyectos distintos a fin de establecer sus propias hegemonías. Si dicho análisis lo traducimos a la lógica social, la búsqueda constante de aprobación de la Opinión Pública en tiempos de *Sondeocracia* (Monzón, 2009), provoca que la confección de políticas y decisiones siempre estén a la orden de dicha economía del voto.

La pérdida del caudal puede verse aumentado o disminuido en conformidad a lo que muchas veces se produzca en los climas de opinión, habida cuenta de que estas pueden significar la consideración por parte de los partidos al ir a elecciones. Esto provocaría la prevalencia de cada vez más de *outsiders* que hacen de la Opinión Pública su arma electoral.

Es menester considerar, que el proceso de política no tiene lugar en una arena neutral, ni se encuentra exenta de vínculos asimétricos. De hecho, la arena política en contextos democráticos, tal como precisa Gusfield (1981) no es un espacio donde todos los actores involucrados juegan bajo las mismas reglas, ya que existen jugadores en un marco institucional con mayor acceso que otros en la toma de decisiones y que, por tanto, detentan un mayor poder para la definición de los problemas públicos. Tal identificación corresponde a los jugadores formales con capacidad de veto.

Por otro lado, los partidos políticos, entendidos como jugadores informales, tienen la capacidad de articular intereses mediante la construcción de consensos y la transformación de preferencias en demandas a través de los programas políticos. Sumado a esta categoría de jugadores informales encontramos a los grupos de interés, quienes destacan por su capacidad de movilización de intereses, y a la Opinión Pública.

Tanto los partidos políticos como los grupos de interés se convierten en intérpretes de las demandas de la población, y al mismo tiempo, interpelan a los actores formales con capacidad de decisión. En el momento que estos grupos intermedios no son suficientes, las autoridades tienden a recurrir a métodos de escucha (Meny y Thoenig, 1992) a través de estudios de necesidades, marketing, entre otros. A estos mecanismos podemos sumar la

Opinión Pública como movilización de intereses, cuestión que reflejaría la concepción particular de la realidad, desencadenando así consecuencias en el sentido que puede afectar la vida de las personas, y, por tanto, influir en la interpretación de la realidad social (Cobb y Elder, 1986).

La mediación institucional entre Estado y sociedad en contextos democráticos aparece como una instancia para resolver problemas, y canalizar demandas y conflictos sociales. Para abordar una mayor comprensión de la democracia moderna es necesario identificar la construcción de las agendas políticas (compuesta por la agenda pública, la agenda política y la agenda mediática), las que configurarán una relación entre los medios de comunicación, la Opinión Pública y los tomadores de decisiones.

En relación con la agenda, su formación constituye un proceso donde ciertos temas pueden constituir la atención activa del gobierno como posibles asuntos de política pública, de tal modo que implica elecciones en el proceso de la toma de decisiones. Por tanto, la agenda explicaría la proliferación de información de algunos temas y no de otros esté disponible a la ciudadanía en contextos democráticos, cómo se moldea la opinión pública, y por qué sólo algunos asuntos se traducen en acciones de política pública (Dorantes, 2013). En este sentido, el impacto y su reacción en situaciones específicas despertará la preocupación del público, aunque cabe mencionar que el acontecimiento de eventos específicos como las catástrofes naturales, las crisis económicas o los ataques terroristas influiría mayormente en el público en un determinado momento dado, no así en la movilización y posicionamiento de temas en la agenda política en la arena política.

El vínculo entre la Opinión Pública y los tomadores de decisión se ha centrado más bien desde los estudios de la comunicación, reflexionando principalmente sobre el impacto de los medios de comunicación en la opinión general de la población, postergando la configuración de la construcción de las agendas y su nivel de complejidad. Cuando un tema de interés se transforma en un asunto social que forma parte de la agenda, el rol de la Opinión Pública se vuelve relevante al nutrir transversalmente en la toma de decisiones. De acuerdo con Erikson et. al. (1994), existen evidencias de que la opinión pública influye en el ciclo de vida de las políticas públicas.

En este sentido, Meny y Thoenig (1992) plantean dos exigencias suplementarias para comprender cómo emergen las políticas públicas. La primera, y sumamente relevante para este trabajo, es establecer un vínculo entre lo que sucede en el sistema político y lo que ocurre en la opinión pública; y la segunda, es que la sociedad está conformada por una pluralidad de actores, los que desencadenan en una variedad de escenarios políticos, y por



consiguiente una alta complejidad en términos de debates, conflictos y tensiones entre los actores involucrados.

Sin embargo, la capacidad de veto en el juego democrático del poder es incentivado por el conflicto, entendido como una parte inherente a la vida social, y siendo una expresión que modifica las reconfiguraciones del espacio político, su revitalización y fortalecimiento de la democracia actual. Este elemento entonces propicia a la arena política como un lugar donde se puede influir, ya sea a través del posicionamiento de un tema de interés o de su mismo veto.

Así, finalmente, el rol de la Opinión Pública como jugador de veto informal en la toma de decisiones gubernamentales es sumamente relevante, y aunque es menos visible, requiere de atención para conocer qué tipo de temas llegan a ser objeto de intervención gubernamental a través de la arena política, los recursos disponibles por los jugadores y el intercambio de estos. De esta forma, considerar la Opinión Pública implica una renovación de la configuración de la arena política, cuestión que se traduce en un recambio del conjunto de actores individuales y colectivos que inciden en las decisiones y políticas públicas.

## 5. Conclusiones

Lo desarrollado en el presente trabajo fue intentar ensayar una propuesta en torno a la teoría de George Tsebelis (2006) en torno a los *Jugadores con Veto*, postulando a la Opinión Pública como un *Jugador Con Veto Informal*.

Bajo los cambios acaecidos en el último tiempo, como la emergencia de los movimientos sociales, redes sociales, nuevos liderazgos o populismos, podemos señalar que la Opinión Pública ha adquirido un rol relevante, pasando de ser una de tipo eminentemente pasiva como legitimación democrática y conversacional a un actor relevante.

Como hemos intentado dejar en claro, nuestra propuesta señala que la observación de las redes sociales y encuestas han convertido a la opinión en un actor que es capaz de cambiar y/o instalar agenda. Algunos ejemplos como los movimientos sociales en Chile que fueron capaz de instalar la perspectiva de diferentes gobiernos dan cuenta del poder que tienen a la hora de la realización de sus acciones (Barozet, 2016). Al mismo tiempo, la instalación de líderes nacidos en las mismas redes como Javier Milei en Argentina, quien consulta constantemente la red social X (ex Twitter), demuestra el cómo la Opinión Pública ha transformado el régimen de la política en la actualidad.



Si consideramos la capacidad de la sociedad de establecer sus organizaciones en red, podemos observar que la Opinión Pública en sí misma también ha entrado en cambios, no siendo ya el espacio racional pensado por los teóricos liberales y deliberativos, sino que por el contrario un espacio caótico en donde los actores también pugnan por la instalación de sus agendas que la política centrada en los medios solo amplifica y sirve como conductor.

Tomando el concepto de Byung-Chul Han (2022), hemos entrado en una etapa de la *Infocracia*, en donde el poder de la información ha cambiado las lógicas *arriba hacia abajo*, con espacios definidos de discusión, llevando a que los hacedores de política terminen muchas veces convirtiendo los sentires de la población en la única actuación posible.

El fenómeno del populismo lleva a que también esto tenga mayor fortaleza: muchas de las opiniones de la población construidas en las redes sociales con poco o nula capacidad de confirmación (salvo grupos de Fact Check), hace que los líderes busquen representar lo que creen que quiere la población, cuando no, construyen su política bajo nula evidencia y simplemente fortalecido por el supuesto verdadero sentir de la población.

Ciertamente son muchos los fenómenos actuando todos al mismo tiempo. Sin embargo, lo que nos parece claro es que ese término escurridizo denominado Opinión Pública funge hoy como un actor central en donde los hacedores de política lo tienen como el pilar central del diseño institucional.

Si esto es así, sería perentorio seguir profundizando en cómo esta actúa en el análisis multinivel y preguntarse, también, cuáles serían los riesgos que esto provoca en la democracia actual y futura.

Algunas soluciones que se han esgrimido se dan por cambios en el sistema político, donde este devenga a términos clásicos como los señalados por Duverger (2012), buscando un sistema de menos densidad y mayor certidumbre. No obstante, sostenemos que volver a ese pasado no solo es imposible, sino que no es deseable.

Como señala della Porta (2017), Innerarity (2015) o Castells (2015) el sistema ya cambió, porque los mismos actores lo han querido así. Y esto no es azaroso: como señala Mouffe (1998) la misma despolitización propiciada por las izquierdas que abjuraron de sus antiguos ideales vinieron a golpearles con fuerza ante la victoria de la tecnocracia y el consenso neoliberal. Esto no significa que los actores quieran de por sí volver a las lógicas de las izquierdas tradicionales, sino por el contrario, cumplir sus aspiraciones que vieron en la política.

La emergencia de un Javier Milei, un Donald Trump o un Nayib Bukele tampoco son productos del azar, sino productos mediáticos que la Opinión Pública les constituyó como parte de sus miedos y que ellos supieron leer a la perfección. Esa es una demostración de la Opinión Pública como actor central en la actualidad.

La literatura estudiada para este escrito releva la visión propuesta en torno a la una reactualización de la teoría de los jugadores con poder de veto. Aun cuando autores, especialmente en lo que va del siglo XX, como Rasmussen *et.al* (2019) o Berstein (2003) -solo por mencionar algunos-, hayan dado cuenta ya de un fenómeno notado, lo cierto es que la necesidad de mirar desde la lógica de Tsibellis nos parece útil al momento de estudiar lo realizado por los hacedores de política.

En ese marco es que proponemos que los cambios sucedidos le transforman en un actor informal porque, aun cuando la soberanía resida en el pueblo, el diseño institucional no les contempla *formalmente* en el proceso de confección de la política bajo esta teoría. Sin embargo, en la actualidad está allí, dirigiendo a quienes sí contempla la legislación, so pena de quitarles su apoyo.

Así, es menester continuar el trabajo, habida cuenta de las preguntas que esto abre a nosotros mismos: a saber, ¿Cómo afectará esto en la desafección democrática? ¿Hará emerger nuevos autoritarismos? Todas preguntas que esperamos que la investigación continúe aportando.

## Referencias

- Barozet, E. (2016). Entre la urna, las redes sociales y la calle: las relaciones entre movimientos sociales y partidos políticos en el Chile democrático. En *La gran ruptura: institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI* (págs. 21-58). LOM.
- Burstein, P. (2003). The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda. *Political Research Quarterly*, 56(1), 29-40.
- Cardon, D. (2018). *Con qué sueñan los algoritmos: nuestra vida en el tiempo del big data* (1a ed.). Dado Ediciones.
- Castells, M. (2015). *Redes de Indignacion y Esperanza: Los Movimientos Sociales en la era de Internet* (2da ed.). Alianza.
- Cheresky, I. (2015). *El nuevo rostro de la democracia* (1era ed.). Fondo de Cultura Económica.

- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1986). *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda* (2 ed.).
- Cortés, A., Fergnani, M., Muñoz, P., & Morales, J. J. (2023). El Saber Experto en el Debate sobre la Nueva Constitución en Chile: Análisis Reticular de la Presencia de los Think Tanks en los Medios de Comunicación. *Revista Signos. Estudios de Lingüística*, 56(113), 723-752.
- della Porta, D. (2017). *Democracias: Participación, deliberación y movimientos sociales* (1era edición ed.). Prometeo Libros.
- Dorantes, G. (2013). La construcción de la agenda de poder. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 50(204), 77-99.
- Duverger, M. (2012). *Los partidos políticos* (1era ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Elster, J. (1995). Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process. *Duke Law Journal*, 45(2), 364-396.
- Erikson, R. S., Wright, G. C., & McIver, J. P. (1994). *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States* (New York: Cambridge University Press ed.).
- Fenichel Pitkin, H. (2014). *El concepto de representación* (1era ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fishkin, J. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform* (1era ed.). Yale University Press.
- Foucault, M. (2014). *El gobierno de sí y de los otros. Curso en el Collège de France (1982-1983)* (1era edición ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2018). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)* (1a ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Frank, T. (2008). *¿Qué Pasa con Kansas? Cómo los Ultraconservadores Conquistaron el Corazón de Estados Unidos* (1era ed.). Antonio Machado Libros.
- Gusfield, J. (1981). *The culture of Public Problems* (University of Chicago Press ed.).
- Habermas, J. (1997). *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública* (1a ed.). Ediciones G.Gilli.
- Habermas, J. (2008). *Facticidad y Validez*. Madrid: Trota.

- Han, B. C. (2022). *Infocracia: la digitalización y la crisis de la democracia* (1era ed.). Taurus.
- Held, D. (2007). *Modelos de Democracia* (3era ed.). Alianza Editorial.
- Iglesias, P. (2014). *Disputar la Democracia: Política Para Tiempos de Crisis* (1era ed.). Akal.
- Innerarity, D. (2015). *La política en tiempos de indignación* (1era ed.). Galaxia de Gutenberg.
- Kant, I. ([1784] 2004). *Filosofía de la historia. Qué es la ilustración*. Terramar Ediciones.
- Lessnoff, M. (2014). *La filosofía política del siglo XX*. Madrid: Akal.
- Lilla, M. (2018). *El regreso liberal: más allá de la política de la identidad* (1era ed.). Debate.
- López, E. (2012). El rol de los actores con poder de veto informal en la determinación del gasto social en la Argentina post-neoliberal (2002-2008). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 57(215), 97-114.
- Luna, J. (2021). *La chusma inconsciente: la crisis de un país atendido por sus propios dueños* (1a ed.). Catalonia.
- Martínez, J. M. (1994). Diálogo y mercado: a propósito de Jürgen Habermas. En F. J. Martínez, & M. J. Redondo, *Metafísica y política en la obra de J. Habermas* (págs. 27-38). Madrid: Fundación de investigaciones marxistas.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas* (1a ed.).
- Monzón, C. (2009). *Opinión Pública, Comunicación y Política* (2da ed.). Tecnos.
- Mouffe, C. (1998). *El retorno de lo político: Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Paidós.
- Mouffe, C. (2016). *La paradoja democrática* (1a ed.). Gedisa.
- Nathans, B. (1990). Habermas's "Public Sphere" in the Era of the French Revolution. *French Historical Studies*(16), 3.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política contemporánea. *Revista uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Poulantzas, N. (2005). *Estado, Poder y Socialismo* (3era ed.). Siglo XXI.

- Price, V. (1992). *Opinión Pública: esfera pública y comunicación* (1a ed.). Paidós.
- Rasmussen, A., Reher, S., & Toshkov, D. (2019). The opinion-policy nexus in Europe and the role of political institutions. *European Journal of Political Research*, 58(2), 412-434.
- Rawls, J. (2006). *Liberalismo Político* (1era Edición ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Rosanvallon, P. (2020). *El Siglo del Populismo: Historia, Teoría, Crítica* (1era ed.). Manantial.
- Rospir, J. I. (2010). *Opinión pública: La tradición americana, 1908-1965* (1era ed.). Biblioteca Nueva Universidad.
- Ruiz, C., & Caviedes, S. (2022). *El Poder Constituyente de la Revuelta chilena* (1era ed.). CLACSO.
- Sampedro, V., & Resina de la Fuente, J. (2010). Opinión pública y democracia deliberativa: una actualización en el contexto digital de la sociedad red. *Revista de Historia Contemporánea*, 80(4), 1-22.
- Schumpeter, J. (1950). *Capitalism, socialism and democracy* (1a ed.). Harper and brothers.
- Stefanoni, P. (2021). *¿La Rebeldía se volvió de derecha?* (1era ed.). Siglo XXI.
- Stiglitz, J. (2015). *El precio de la desigualdad: el 1% de la población tiene lo que el 99% necesita* (1era ed.). DeBolsillo.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas* (1era edición ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Ullán de la Rosa, F. J. (2016). *Teorías sociológicas de los movimientos sociales* (1era edición ed.). Catarata.
- Urbinati, N. (2017). *La democracia representativa: principios y genealogía* (1era ed.). Prometeo.
- Urbinati, N. (2022). *Yo, el pueblo: cómo el populismo transforma la democracia* (1era ed.). Grano de Sal.



© del artículo, los/as autores/as

Este texto está protegido por una licencia Reconocimiento [Creative Commons 4.0](#).

Usted es libre de compartir —copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato— y adaptar el documento —remezclar, transformar y crear a partir del material— para cualquier propósito, incluso comercialmente, siempre que cumpla la condición de:

**Atribución:** Usted debe reconocer el crédito de una obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace.

[Resumen de licencia](#) - [Texto completo de la licencia](#)