

INSTITUTO DE
**OPINIÓN
PÚBLICA**



PUCP

Serie

Cuadernos de Investigación IOP

Número 9

**Una entramada red de comunicaciones:
La relación entre la influencia efectiva y
la calidad de la opinión pública en la
sociedad peruana**

Noemí Cecilia Ancí Paredes

Agosto 2014

Serie Cuadernos de Investigación, N° 9
ISSN 2310-1091

Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú
Av. Universitaria 1801, San Miguel, Lima, Perú
Teléfono 626 2000 anexo 3701
iop@pucp.edu.pe
www.iop.pucp.edu.pe
www.iop-data.pucp.edu.pe



Ancí Paredes, Noemí Cecilia. *Una entramada red de comunicaciones: La relación entre la influencia efectiva y la calidad de la opinión pública en la sociedad peruana*. Lima: IOP PUCP. 2014.
(Cuadernos de Investigación, N° 9)

Democracia deliberativa / Poder comunicativo / Opinión Pública / Legitimidad política / Cultura Política

La Serie Cuadernos de Investigación es una colección de documentos de trabajo elaborados por investigadores afiliados o colaboradores del IOP PUCP.

El contenido de los documentos es de responsabilidad exclusiva de sus autores.

Una entramada red de comunicaciones: La relación entre la influencia efectiva y la calidad de la opinión pública en la sociedad peruana

Noemí Cecilia Ancí Paredes¹

Pontificia Universidad Católica del Perú

Resumen

En este trabajo se analiza el poder comunicativo que la opinión pública tiene en el Perú, en base al concepto de opinión pública utilizado por el teórico social y filósofo alemán Jürgen Habermas en su construcción teórica sobre democracia deliberativa. Para ello, en primer lugar, en base al análisis de encuestas de opinión se llama la atención sobre la crisis de representatividad que experimentan los peruanos, para luego introducir el modelo deliberativo de democracia como propuesta que busca solucionar la ruptura que existe entre las demandas sociales y las decisiones efectivamente tomadas en el sistema político. Luego, y en segundo lugar, a través del análisis de casos y de resultados estadísticos, se comprueba la influencia efectiva que la opinión pública peruana ejerce sobre las decisiones de los tres tipos de instituciones del sistema político (gobierno, parlamento y tribunales de justicia). No obstante, a pesar de esta influencia efectiva, se evidencia en el Perú un problema relacionado a la calidad de la opinión pública. Así, en tercer y último lugar, se plantea una propuesta para la construcción de una opinión pública no solamente influyente, sino también de calidad, que garantice la legitimidad política en términos democráticos y también constitucionales. Esta propuesta hace referencia a los presupuestos procedimentales de la construcción racional de la opinión pública, principalmente relacionados a la noción de cultura política.

Palabras clave: democracia deliberativa, poder comunicativo, opinión pública, legitimidad política, cultura política.

Abstract

The purpose of this research is to analyze the communicative power that the public opinion has in Peru, based on the concept of public opinion that the German philosopher and social theorist Jürgen Habermas uses in his theoretical construction of deliberative democracy. To do this, first, based on the analysis of opinion polls, we drawn attention to the crisis of representation experienced by Peruvians, and then present the deliberative model of democracy as a proposal that seeks to solve the break between the social demands and decisions actually taken in the political system. Then, and secondly, through the analysis of cases and statistical results, we found the actual influence that the Peruvian public opinion has on the decisions of three types of institutions of the political system (government, parliament and judicial courts) . However, despite this effective influence, it is evident that a problem related to the quality of public opinion affect Peruvian society. So, third and finally, we develop a proposal for the construction of a public opinion not only influential but also of quality, ensuring political legitimacy in democratic and constitutional terms arises. This proposal is based on the procedural assumptions of rational construction of public opinion, mainly related to the notion of political culture.

Keywords: deliberative democracy, communicative power, public opinion, political legitimacy, political culture.

¹ Noemí Ancí es egresada de la facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y alumna de la Maestría en Filosofía de la misma universidad. El trabajo que a continuación se presenta obtuvo el segundo lugar en la categoría de egresados y estudiantes de posgrado en el “Primer concurso de monografías sobre opinión pública IOP-PUCP”.

Introducción

El 19 de septiembre del año 2013, los parlamentarios del Congreso de la República del Perú aprobaron el proyecto de ley que suspende por un año (hasta agosto del 2014) el aporte obligatorio de los trabajadores independientes menores de 40 años al sistema de pensiones. Esta decisión fue tomada por el legislativo tras varias semanas en las que la opinión pública se manifestó en contra de la Ley 29903, impulsada por el Poder Ejecutivo, que obligaba al sector laboral independiente a afiliarse a la ONP² o a una AFP³, lo que representaría un descuento de entre 8% y 13% de sus ingresos mensuales. Esta última ley fue publicada en el diario oficial *El Peruano* en julio del año 2012, pero no fue hasta el 01 de agosto del año 2013 –cuando entró en vigencia–, que diversos actores sociales expresaron su total desacuerdo, a través de declaraciones públicas y protestas, llegando incluso a afirmar la posible inconstitucionalidad de la mencionada ley.

Frente a ello, los miembros del Ejecutivo señalaron que la suspensión de la ley no implicaba una marcha atrás del gobierno. Por el contrario, afirmaron que la medida se mantendría pero que antes de reanudarse su vigencia era necesario comunicar e informar más a los trabajadores que se verían afectados por ella⁴. La ley fue propuesta por el gobierno con la finalidad de elevar el número de personas afiliadas al sistema de pensiones debido a que en el Perú existe un elevado porcentaje de ciudadanos que llega a la vejez sin contar con el respaldo económico de una pensión⁵. De esta manera, el gobierno estaba confirmando su posición a favor de la afiliación obligatoria de los independientes, pero además estaba reconociendo que necesitaba tiempo para convencer a los ciudadanos sobre los efectos positivos que esa disposición legal tendría en la vida de los nuevos afiliados. En otras palabras, a través de esas declaraciones, se admitió que la decisión de suspender un año los efectos de la Ley 29903 se tomó en razón a que el gobierno necesitaba este periodo de tiempo para obtener la legitimidad social de dicha disposición legal.

² Oficina de Normalización Previsional

³ Administradoras de Fondos de Pensiones

⁴ Ver: Diario La República. 04 de septiembre de 2013. En: <http://www.larepublica.pe/04-09-2013/gobierno-suspende-aporte-de-13-de-los-trabajadores-independientes-a-las-afp>

⁵ Según la encuesta elaborada en abril del 2010 por el Instituto de Opinión Pública de la PUCP en Lima Metropolitana aproximadamente más de dos tercios de la población peruana (70,6%) no cuenta con un plan de jubilación.

A través del caso descrito se intenta presentar un ejemplo de la realidad peruana en donde se aprecia con mucha claridad la fuerza que la opinión pública ejerce sobre el poder político. La Ley 29903 fue promulgada por el Congreso sin que se realice previamente un debate público en el que los futuros afectados pudiesen expresar sus opiniones respecto a los argumentos del gobierno que fundamentaban la inclusión de los trabajadores independientes al sistema de pensiones. Si bien, entre la emisión de la ley y su entrada en vigencia pasó un año, no obstante, en este lapso de tiempo el gobierno tampoco generó el espacio necesario para que los ciudadanos se informaran sobre el contenido de la norma y pudiesen debatir al respecto. Y aun si se hubiera producido espontáneamente ese espacio de debate, la manera de actuar del gobierno tampoco se habría visto legitimada en tanto que la ley ya había sido promulgada, es decir, había sido emitida sin contar con la previa aprobación de la sociedad. La consecuencia directa de esta omisión, en un país donde solo el 4.6% de la población considera que contar con la posibilidad de tener un plan de jubilación es el aspecto más importante en su situación laboral³, fue la reacción del grupo social que expresó su total desacuerdo en contra de la entrada en vigencia de la norma. Esta reacción generó una presión tan densa sobre los miembros del Ejecutivo y del Legislativo que finalmente se optó por suspender los efectos de la ley.

Con la introducción de este caso y dentro del escenario complejo que se observa en él, surgen diferentes interrogantes respecto al papel de la opinión pública y la influencia que ésta ejerce en las decisiones que toman los miembros del sistema político. Así, nos podríamos preguntar: ¿Cómo se forma la opinión pública? ¿De qué manera ésta influye en las decisiones de las instituciones que se encuentran en el sistema político? ¿Siempre ejerce influencia? ¿Cómo se distingue una opinión pública fuerte de una endeble? ¿Es indispensable su presencia en el espacio político?

Partiendo de estas preguntas y de otras que se desarrollarán a lo largo del presente trabajo, se analizará el papel que la opinión pública cumple en nuestro país en tanto fuente de influencia y legitimidad del sistema político. Este análisis se desarrollará en función al concepto que el filósofo alemán Jürgen Habermas construye sobre la noción de opinión pública. Este autor la describe como una entramada red de comunicaciones que se desenvuelve en el espacio público de la sociedad civil (Habermas, 1998), cuya estructura trasciende la disposición estadística de opiniones individuales

recolectadas. En ese sentido, la opinión pública así considerada no será entendida como un conjunto de conclusiones resultantes de sondeos de opinión, sino que será vista como el resultado de un complejo intercambio de opiniones respecto de temas o problemas socialmente relevantes, desarrollado bajo presupuestos procedimentales entre los actores que tienen el poder de legitimar las decisiones políticas.

Asimismo, la investigación partirá de la premisa según la cual la calidad de la opinión pública podría medirse en función a la influencia efectiva que denote sobre el sistema político. No obstante, en este punto será imprescindible hacer una delimitación entre los conceptos de opinión pública influyente y el de opinión pública de calidad. Ello en la medida que a lo largo del presente trabajo se buscará demostrar que para que una decisión tomada dentro del sistema político (ya sea emitida por el gobierno, el parlamento o por los tribunales de justicia) sea legítima –en términos democráticos y constitucionales– no basta con que la sociedad civil posea una opinión pública influyente sino que tendrá que lograr también construir una opinión pública de calidad.

Una vez definido el marco conceptual y el objetivo principal del presente trabajo, a continuación presentaremos las tres partes en las que estará dividida esta investigación.

Antes de entrar a analizar la influencia de la opinión pública en nuestro medio, en la primera parte de este trabajo se introducirá el concepto de democracia deliberativa, y se explicará cómo en la actualidad se ha convertido en una institución necesaria y de obligatoria referencia para afrontar el problema de la crisis de representatividad. Esta situación de crisis se manifiesta no solo a través de las demandas sociales no atendidas por el Estado, sino también por los problemas sociales y políticos en los que se aprecia una profunda ruptura entre los intereses del gobierno y los de diversos grupos de ciudadanos. De esta manera podremos observar que, en nuestro entorno, la democracia representativa cada vez más evidencia sus debilidades. Frente a ello se introduce el modelo deliberativo de democracia que, como se explicará, si bien posibilita un mayor grado de intervención civil en las decisiones políticas, no obstante, exige un alto nivel de comunicación entre sociedad civil y poder

político, lo cual a gran escala genera algunas dificultades para aplicar el modelo en la realidad peruana.

En esta primera parte se utilizan diversas encuestas de opinión sobre la satisfacción de la población peruana respecto al modelo de democracia que tenemos hoy en día. A través de este análisis de data se podrá apreciar la conciencia de crisis de representatividad que efectivamente experimentan los peruanos. Con ello queremos demostrar que la democracia deliberativa no solo es un modelo eficaz para el control del poder político, sino que además es una institución cuya puesta en práctica es imperiosa y urgente en nuestra sociedad si es que el objetivo es revertir esa situación de escasez de representatividad. Finalmente, se introducirá como punto pendiente de reflexión la crítica a la desidia que en nuestros tiempos domina la conducta de la mayoría de peruanos que, a pesar de su constante reprobación frente a la incapacidad del sistema político para transformar las demandas sociales en acciones efectivas, no se esfuerzan por desarrollar el grado de cultura política que se requiere para formar una verdadera opinión pública⁶.

En base a la conclusión de la primera parte referente a la importancia de una opinión pública fortalecida para solucionar la crisis de representatividad a través del diálogo entre actores políticos y sociales, en la segunda parte de este trabajo se analizará la influencia que en concreto la opinión pública ejerce en nuestro sistema político. Así, se pretende medir la magnitud cualitativa de la opinión pública de la sociedad peruana a través de las decisiones de los tres tipos de actores que se encuentran en el sistema político: i) los jueces; ii) los legisladores; y, iii) los miembros del gobierno. El grado de influencia que la opinión pública ejerza sobre las decisiones de estos actores será determinante para evidenciar los efectos negativos y positivos de la fuerza de la opinión pública en sociedades complejas en las que lo que se busca es un continuo equilibrio entre la democracia efectiva y la garantía constitucional de los derechos fundamentales.

⁶ Esta crítica no desconoce algunos problemas de acción colectiva que se relacionan con la formación de una opinión pública fuerte y de calidad. Sin embargo, trasciende este primer plano descriptivo y se ubica a un nivel normativo sobre el compromiso que debería exhibir la población en los debates propios de una sociedad democrática. Para el primer enfoque ver, entre otros: ELSTER, Jon. *Economics*. Barcelona: Gedisa, 1997.

Para ello se examinarán diversas encuestas de opinión que estarán relacionadas, por un lado, con casos mediáticos que hayan trascendido la barrera de lo estrictamente jurídico para entrar en el campo del debate público, y por otro lado, con proyectos de ley que hayan generado considerables movimientos de opinión en el espacio público por contener disposiciones legales controvertidas. En ese sentido, al final de la segunda parte se intentará responder a las siguientes interrogantes: ¿La opinión pública peruana efectivamente influye en el sistema político y legitima las decisiones que se toman dentro de él y que afectan a la sociedad en su conjunto? o ¿La opinión pública peruana es considerada en su mayoría como una masa de opiniones individuales no debatidas críticamente y manipuladas por diversas fuentes de poder como los medios de comunicación o el sistema económico?

Finalmente y en la tercera parte, trataremos de responder a la pregunta principal del presente trabajo de investigación: ¿Qué elementos procedimentales son necesarios para lograr una opinión pública de calidad, y no solamente influyente? La respuesta a esta cuestión es determinante en la medida en que de la influencia y de la calidad de la opinión pública dependen dos elementos en concreto: la cohesión social y la legitimidad social del sistema político, conformado éste por el Gobierno, el Parlamento y la Administración de justicia.

Para solucionar el problema propuesto –el de la influencia efectiva y el de la calidad de la opinión pública– Habermas plantea un modelo de publicidad interna de las organizaciones o movimientos políticos existentes dentro de la sociedad que permite la inclusión de aquellos ciudadanos que no son parte directamente de aquellas instituciones, pero que sí quieren dar y recibir argumentos respecto de los temas socialmente relevantes. Según el autor, de esta manera se podría acercar más a la realidad la ficción de la opinión pública como fuente efectiva de influencia.

Sin embargo, a través de esta investigación se busca comprobar si esta propuesta que solucionaría el problema de una opinión pública débil en las sociedades complejas podría funcionar en una sociedad como la peruana, en donde los movimientos sociales son muy débiles. Si este es el caso, se planteará una solución relacionada a la construcción de la cultura política para fortalecer la opinión pública en nuestro país.

Sección I

Satisfacción con la democracia en el Perú: La crisis de representatividad y la necesidad de un modelo deliberativo de democracia

Esta sección estará dividida en tres partes cuyos objetivos específicos son los siguientes: i) Medir el grado de satisfacción que tienen los ciudadanos peruanos respecto a la democracia, en particular en relación a la representatividad que emana del Congreso de la República; ii) Evidenciar la necesidad de optar por el modelo deliberativo de democracia haciendo un especial énfasis en el concepto de Habermas sobre el poder comunicativo de la opinión pública; y, iii) Analizar la importancia de la opinión pública como elemento determinante para el funcionamiento de la democracia deliberativa, especialmente en su influencia y en su calidad para garantizar la legitimidad de las decisiones políticas en términos democráticos y constitucionales. Estos tres puntos nos permitirán construir el marco teórico necesario para posteriormente analizar, en casos concretos de la realidad peruana, la influencia y la calidad que la opinión pública posee en nuestro país.

Satisfacción con la democracia: Análisis de data

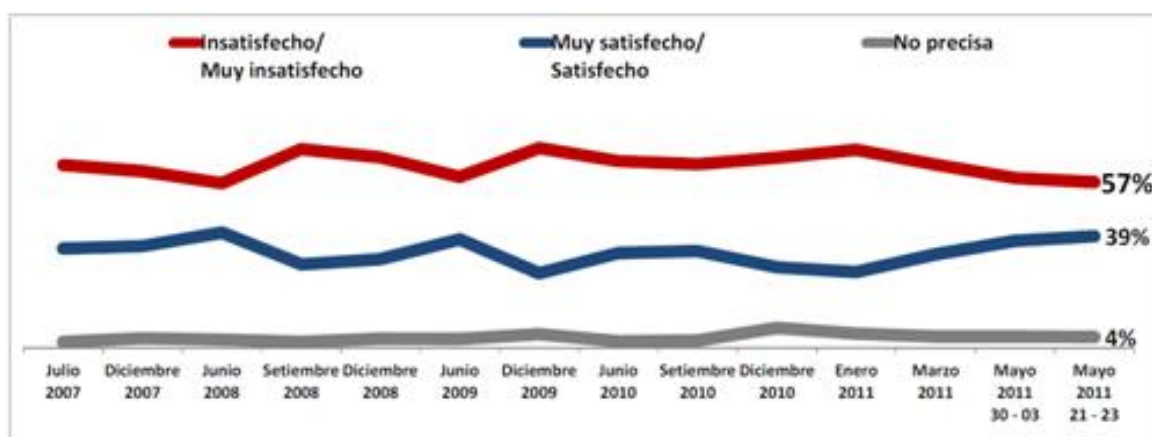
En esta primera parte se analizarán las respuestas obtenidas en los sondeos de opinión respecto a la satisfacción con la democracia que poseen los peruanos, haciendo un especial énfasis en la percepción de los ciudadanos sobre la representatividad que efectivamente ejercen los miembros del Congreso de la República. Para ello se utilizarán las encuestas de opinión nacional urbana-rural realizadas por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú en los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

Posteriormente, para complementar dicho análisis se evaluará el concepto que los ciudadanos tienen respecto a la noción de democracia. A fin de lograr este objetivo se emplearán los resultados obtenidos en la encuesta de opinión realizada por ese mismo instituto en el año 2009. Esta muestra ha sido elegida para el presente trabajo debido a que ofrece un conjunto de preguntas cuya diversidad permite conocer de manera general qué significa para los peruanos tener un régimen político democrático. Asimismo, se usará como referencia teórica el concepto de democracia desarrollado por

el politólogo norteamericano Robert Dahl, quien plantea un conjunto de ocho garantías para asegurar la legitimidad democrática de las acciones políticas (1997).

En base a los datos obtenidos entre los años 2007 y 2011, podemos ver que el porcentaje de insatisfacción respecto a la democracia en nuestro país es notablemente mayor al de satisfacción. Más de la mitad de la población se encuentra insatisfecha con el funcionamiento de la democracia en el Perú, mientras que alrededor de la tercera parte se encuentra satisfecha. Durante este periodo, si bien se observan descensos en los porcentajes, la tendencia general de ambas variables ha sido constante, es decir, se ha mantenido en un rango estable. Así puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. *Pregunta: ¿Qué tan satisfecho está usted con el funcionamiento de la democracia en el Perú?*



Fuente: Boletín “Aprobación presidencial, de instituciones, medios y periodistas”. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_0511_02_R_3], Mayo 2011

Como se observa, desde el mes de enero hacia finales de mayo del 2011 el nivel de insatisfacción comenzó a descender, incrementándose de esta manera el nivel de satisfacción. Esta reducción podría considerarse un avance para la percepción positiva de la democracia en nuestro país si no fuera por el hecho de que estas variaciones se produjeron cuando se estaba llevando a cabo el proceso de Elecciones Generales del 2011.

Regularmente este tipo proceso democrático está caracterizado por los amplios debates que se realizan en el espacio público político en donde los candidatos tratan de exponer ante el conjunto de ciudadanos sus propuestas de trabajo. Asimismo, es durante este tiempo que se incrementan las expectativas de la población en relación a un nuevo gobierno que podría acoger las demandas sociales

de mejor forma que el anterior. Ambos factores –el de los debates públicos y el del aumento de expectativas en la población–, pueden generar entre los ciudadanos un sentimiento de satisfacción renovada respecto a la democracia. Con ello podría explicarse el ascenso de la satisfacción a inicios del año 2011. Esto mismo puede apreciarse en las cifras del año 2007, cuando el gobierno entrante del ex-presidente Alán García recién estaba iniciando su periodo. Durante la primera mitad del año 2007 los porcentajes de insatisfacción descendieron mientras que los de satisfacción empezaron a subir. Sin embargo, como se aprecia en el gráfico, estas variaciones no son de gran relevancia ya que durante el año 2008 la diferencia de ambas variables comenzó a hacerse mayor nuevamente.

De este análisis podemos concluir que, en forma general, el nivel de insatisfacción de los peruanos con el funcionamiento de la democracia en nuestro país es considerablemente mayor al nivel de satisfacción.

Ahora bien, estos porcentajes pueden complementarse con el grado de satisfacción de la población peruana respecto al tema de la representatividad democrática. Para ello observaremos el porcentaje de confianza que los ciudadanos tienen en el Congreso de la República. Así, durante el periodo 2007-2011, en promedio solo un 15,2% de los ciudadanos han manifestado tener mucha o alguna confianza en esta institución, en comparación al 83,5% que expresa tener poca o ninguna confianza. Es decir, menos de una quinta parte de los peruanos tienen confianza en los congresistas que teóricamente representan sus intereses dentro del sistema político. Estos porcentajes pueden apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 1. *Pregunta: En general ¿usted tiene mucha, alguna, poca o ninguna confianza en el Congreso de la República?*

Respuestas	JUL 2007	DIC 2007	JUN 2008	SET 2008	DIC 2008	JUN 2009	DIC. 2010 ⁷	FEB 2011 ⁸	MAY 2011 ⁹
Mucha / Alguna	18%	18%	17%	11%	15%	16%	14%	10%	17%
Poca / Ninguna	81%	80%	82%	89%	84%	83%	85%	86%	81%
No precisa	1%	2%	1%	1%	1%	1%	2%	3%	2%

Fuente: Boletín “Aprobación y política”. IOP-PUCP [IOP_0609_01_R_1], Junio de 2009

⁷ Fuente: Boletín “Evaluación de gestión presidencial e instituciones”. IOP-PUCP [IOP_1210_01_R_1], Diciembre 2010.

⁸ Fuente: Boletín “Aprobación presidencial, municipal y de instituciones”. IOP-PUCP [IOP_0111_01_R_3], Enero-Febrero 2011.

⁹ Fuente: Boletín “Aprobación presidencial, de instituciones, medios y periodistas”. IOP-PUCP [IOP_0511_02_R_3], Mayo 2011.

Como se aprecia, hay una cuestión particular entre las cifras presentadas en la tabla. Los niveles de confianza y desconfianza se mantienen notablemente constantes, no encontrándose variaciones importantes ni siquiera a inicios del año 2011 cuando se llevaron a cabo las elecciones de los nuevos miembros del Congreso de la República, o en el año 2007 cuando estaba empezando el periodo de un nuevo grupo de congresistas. Estos porcentajes sugieren que en general la mayoría de peruanos no se siente representado por los miembros del parlamento, a pesar de que son ellos mismos los que eligen a estos últimos a través del voto directo.

Con los dos índices presentados, el de satisfacción de la democracia y el de la confianza en el parlamento, hemos visto que, en forma general, existe en nuestro país una percepción de descontento respecto al funcionamiento de la democracia, principalmente en relación al aspecto de la representatividad. No obstante, a pesar de que estos resultados puedan ser relevantes para el análisis que venimos realizando en este trabajo, es importante complementarlos con otra cuestión determinante. En las encuestas de opinión arriba analizadas se les preguntó a los ciudadanos qué tan satisfechos se sentían con la democracia en nuestro país¹⁰ y cuánta confianza tenían en el Congreso, pero antes de llegar a una conclusión definitiva respecto a la percepción de la democracia en el Perú es necesario responder a la siguiente interrogante: ¿Qué entienden los peruanos por democracia?

Para ello utilizaremos los resultados obtenidos en la Encuesta de Opinión realizada por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica en junio de 2009. Comencemos analizando los porcentajes que se aprecian en la siguiente tabla:

¹⁰ Esta pregunta, en términos lógicos, incurre en una falacia de pregunta compuesta. Es decir, al momento de emitir una opinión, se presupone que el ciudadano posee alguna definición de democracia (así esta sea intuitiva). Este error metodológico puede ser corregido si se utilizan nociones más generales como “percepción del sistema político”. En este segundo caso, la referencia general permite que el ciudadano realice asociaciones con problemas estructurales o de desempeño del gobierno. Usualmente estos problemas – que están asociados pero no son lo mismo que el problema de la democracia – son medidos indirectamente por la pregunta a propósito de la democracia.

Tabla 2. *Pregunta: Ahora le voy a leer algunas opiniones sobre el sistema político en el Perú y quiero que usted me indique con cuál de estas opciones está usted más de acuerdo: (...).*

Respuestas	JUL 2007	DIC 2007	JUN 2008	SET 2008	DIC 2008	JUN 2009
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	60	56	63	54	56	68
A veces un gobierno autoritario o dictadura puede ser preferible a un gobierno democrático	20	18	18	19	22	14
Me da lo mismo un tipo de gobierno u otro	17	23	16	25	19	16
No precisa	4	4	3	2	3	3
Total %	100	100	100	100	100	100
Base de entrevistas ponderada	1.200	1.205	1.208	1.235	1.197	1.259

Fuente: Boletín “Aprobación y política”. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_0609_01_R_1], Junio de 2009

Como se aprecia en la tabla, en el periodo 2007-2009, los porcentajes se mantienen constantes. Un poco menos de dos tercios de la población considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, lo cual podría parecer positivo. No obstante, lo que sí llama la atención es que en promedio un quinto de los ciudadanos cree que a veces un gobierno autoritario o una dictadura puede ser preferible a un gobierno democrático¹¹. Asimismo, a una quinta parte de los peruanos no le importa que nuestro gobierno sea democrático o no. Estos dos últimos porcentajes generan cierta preocupación respecto a la confusión que pareciera tener casi la mitad de peruanos respecto al concepto de democracia. Este elevado porcentaje relacionado a la preferencia por un régimen autoritario, por un lado, y el desinterés por el tipo de gobierno, por otro, podría deberse a dos explicaciones. Podría ser que ese grupo de ciudadanos está evidenciando su insatisfacción respecto a la democracia a través de esas respuestas, o podría ser que ese grupo no comprende exactamente qué significa tener un gobierno democrático.

Para Robert Dahl, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. A fin de que esto efectivamente se produzca, es necesario que en una determinada sociedad existan ocho garantías (Dahl, 1997):

¹¹ Algunos factores que influyen en esta opinión están asociados al ideario que correlaciona al autoritarismo con, por ejemplo, el desarrollo económico. En el contexto de regímenes políticos comparados este argumento es conocido bajo distintos nombres, entre ellos, como el argumento culturalista.

1. Libertad de asociación
2. Libertad de expresión
3. Libertad de voto
4. Posibilidad para que cualquier ciudadano pueda ser elegido
5. Posibilidad de apoyo político para los partidos
6. Diversidad de fuentes de información
7. Elecciones libres e imparciales
8. Instituciones que garanticen que las decisiones políticas dependan de las preferencias de los ciudadanos

Comparemos estas ocho garantías con las opciones que se observan en la Figura 4. De la pregunta uno a la ocho, todas contienen acciones por parte del Estado que permitirían las garantías arriba mencionadas, a excepción de la segunda alternativa. A pesar de ello, esa alternativa arroja el siguiente resultado: 75,8% de la población considera que, para que la democracia funcione bien en nuestro país, es extremadamente/muy importante que el Estado asegure que todos tengan educación y salud gratuitas¹².

Tabla 3. *Pregunta: Para que la democracia funcione bien en nuestro país, ¿qué tan importante cree que es...?*

Alternativas	Respuestas			
	Extremadamente / Muy importante	Importante	Poco / Nada importante	No sabe / No opina
Que existan partidos políticos	34,4%	39,7%	23,6%	2,3%
Que el Estado asegure que todos tengan educación y salud gratuitas	75,8%	19%	4%	1,2%
Que las personas voten regularmente en elecciones	48,2%	39,9%	10,3%	1,6%
Que se respete la libertad de expresión	73,1%	23,1%	2,2%	1,6%
Que exista un Congreso representativo	51,6%	32,4%	12,9%	3,1%
Que se respeten los derechos humanos	82,3%	15%	1,5%	1,3%
Que se administre justicia de manera imparcial	70,9%	23,7%	3,5%	1,9%
Que se combata la corrupción	82,6%	15%	1,4%	1,1%

Fuente: Boletín “Aprobación y política”. Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_0609_01_R_1], Junio de 2009
Elaboración propia de la tabla.

¹²Variable que suele estar asociada a concepciones sustantivas o materiales de la democracia.

Ahora comparemos dicho resultado con el que se aprecia en la siguiente tabla, el cual muestra los porcentajes de prioridad que, según los peruanos, deberían tener los diferentes factores para que la democracia funcione en nuestro país:

Tabla 4. *Pregunta: Y de los elementos que se han mostrado en la pregunta anterior ¿Cuál considera que es el más importante para que la democracia funciones bien en nuestro país?*

Respuestas	Total	SEXO		GRUPOS DE EDAD			NSE		
		Varo- nes	Muje- res	18-29 años	30-44 años	45 a más	A/B	C	D/E
Que existan partidos políticos	4,7	6,3	3,2	4,6	3,8	6,1	9,4	4,9	2,3
Que el Estado asegure que todos tengan educación y salud gratuitas	34,9	32,9	36,9	33,4	38,7	32,2	25,0	38,8	35,7
Que las personas voten regularmente en elecciones	3,5	4,5	2,5	2,3	4,3	3,8	4,7	2,5	3,9
Que se respete la libertad de expresión	14,2	15,0	13,3	15,7	13,1	13,5	20,3	12,5	13,0
Que exista un Congreso representativo	3,8	4,6	3,0	3,5	3,1	5,1	5,1	3,9	3,0
Que se respeten los derechos humanos	17,8	15,5	20,1	21,0	16,2	15,9	16,5	16,0	20,4
Que se administre justicia de manera imparcial	7,6	8,2	7,1	,75	8,1	7,3	7,1	8,2	7,3
Que se combata la corrupción	10,8	10,9	10,7	9,9	10,7	11,9	9,1	11,1	11,2
Ninguno	0,6	0,6	0,5	0,7	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5
No precisa	2,1	1,5	2,7	1,4	1,5	3,8	2,3	1,6	2,7
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1259	627	632	452	444	362	240	528	491

Fuente: Boletín "Aprobación y política". Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_0609_01_R_1], Junio de 2009

Uno de los datos que más llama de atención es que de los ocho factores que se mencionan en la pregunta, el que mayor porcentaje de importancia tiene, según los peruanos, es el que, como señalamos anteriormente, no asegura ninguna de las garantías propuestas por Dahl para permitir el buen funcionamiento de la democracia. El 34,9% de la población considera que la acción del Estado de asegurar que todos tengan salud y educación gratuitas, es el factor más importante para permitir que la democracia funcione bien en nuestro país, incluso frente al respeto de la libertad de expresión (14,2%) y del respeto por los derechos humanos (17,8%). Más sorprendente aún son los resultados de dos de los factores que teóricamente son fundamentales para la democracia: tan solo 3,5% de la

población considera que el aspecto más importante para la democracia es que las personas voten regularmente en las elecciones, y 3,8% que exista un congreso representativo.

El aseguramiento de la salud y educación gratuita para todos es un factor que teóricamente no es parte de los elementos que permiten que una democracia funcione correctamente. Como vimos en el concepto de Dahl sobre democracia, para que este tipo de régimen político funcione es necesario que el gobierno sea capaz de responder a las demandas y preferencias sociales. Ello exige que existan un conjunto de elementos que permitan un alto grado de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, y que garantice además una igualdad de oportunidades para que todos los ciudadanos participen en la comunicación (Bohman, 1997). Solo de esta manera la democracia podría permitir que el gobierno responda efectivamente a las demandas sociales. En ese sentido, vemos que la salud y la educación gratuitas constituyen demandas sociales, por lo que de ellas no depende el buen funcionamiento de la democracia. No obstante, de los resultados vistos en las encuestas se observa que alrededor de un tercio de la población considera que sí depende de ellas.

Este último resultado debe ser relacionado con el porcentaje del nivel de insatisfacción de la población respecto a la democracia (ver Figura 1). Pareciera que la mayoría de peruanos está descontento con el funcionamiento de la democracia debido a que el gobierno no responde efectivamente a las demandas sociales de los ciudadanos. Esto, visto desde un enfoque general, significa que el poder comunicativo que debe provenir del grupo de ciudadanos para legitimar las decisiones políticas no está ejerciendo suficiente presión en el gobierno. Esto último se puede relacionar a su vez con la baja confianza que la población tiene en los miembros del parlamento, quienes supuestamente deberían servir como canales de transmisión de ese poder social comunicativo. En realidad, que el 40% de la población piense que a veces es mejor un gobierno autoritario que uno democrático, o que le sea irrelevante uno u otro (ver Figura 3), no quiere decir que ese sector efectivamente no crea en la democracia, sino lo que podría significar es que está inconforme con la forma en que la democracia está estructurada en nuestra sociedad. Ese sector de la población considera que la democracia representativa no está cumpliendo a cabalidad con su fin último que es convertir las demandas sociales en acciones efectivas del sistema político.

La necesidad de un modelo deliberativo de democracia

La institución de la democracia deliberativa es utilizada por el filósofo alemán Jürgen Habermas para explicar su concepción sobre la legitimidad del derecho en razón a que ese modelo de democracia es el que mejor acoge la noción propuesta por este autor en la Teoría del Discurso¹³. Esta teoría es planteada como una crítica a la Teoría de Sistemas que, al tratar de explicar el funcionamiento de la sociedad a través de un conjunto de subsistemas autopoieticamente cerrados, ha extirpado el protagonismo social a los ciudadanos para entregárselo a los subsistemas (Habermas, 1998).

La crítica de Habermas contra la Teoría de Sistemas centralmente está dirigida a la manera en que esta propuesta trata de explicar el poder generado comunicativamente en el parlamento y la influencia adquirida en el espacio público-político (Habermas, 1998). Como señala el autor, “esta teoría no niega ambos fenómenos, sino que los encierra en el subsistema político, lo que en gran escala produce el riesgo de un paternalismo, es decir, de una autolegitimación política” (p. 421).

Para entender mejor esta idea es necesario utilizar el ejemplo del caso desarrollado en la introducción del presente trabajo sobre la ley que obliga a los trabajadores independientes a afiliarse al sistema de pensiones. En este ejemplo, la teoría de sistemas no encontraría un problema de legitimidad en la falta de comunicación previa sobre la ley a los ciudadanos. Al contrario, si se utilizan los conceptos básicos de esta teoría habría que concluir que en ese caso la actuación del gobierno y el parlamento se realizó de manera correcta debido a que la decisión sobre la emisión de la norma se desarrolló internamente en el sistema político y con ello bastaría para lograr una autolegitimación¹⁴. Para esta teoría no habría ninguna necesidad de buscar la legitimidad social de la norma en la

¹³ Esta teoría tiene como base la noción de acción comunicativa, la cual postula que las “personas participantes en una interacción lingüísticamente mediada persiguen con sus actos de habla llegar a un acuerdo que sirva de base a una coordinación concertada de los planes de acción individuales” (CORREDOR, C. 2011).

¹⁴ Ahora bien, esta afirmación se podría matizar señalando que en la teoría de sistemas luhmanniana cada subsistema es operativamente cerrado – como en este caso – pero cognitivamente abierto. Lo anterior quiere decir que si bien el sistema político puede funcionar de espaldas a la opinión pública, es un presupuesto de su autopoiesis - o perpetuación en el tiempo – el que en algún momento se haga permeable a demandas que proceden de los ciudadanos. Ver: Ver: LUHMANN, Niklas. “Operational closure and structural coupling”. En: *Cardozo Law Review* Vol. 13, 1992 – 1993. p. 1419 – 1441. Asimismo, para la permeabilidad de los subsistemas a las demandas sociales ver: CAMPILONGO, Celso. *Protestas sociales dentro del derecho*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú; Ediciones del Hipocampo, 2012.

aceptación de ciudadanos, sino que sería suficiente que el gobierno haya desarrollado argumentos racionales para emitir la ley, los cuales estarían justificados en la técnica del sistema político¹⁵.

Sin embargo, ese tipo de autolegitimación parece ser una simple ficción cuando observamos que en la realidad de nuestro ejemplo, se ha demostrado que el grupo social logró ejercer poder, el cual tuvo la capacidad de presionar de tal manera al poder político que finalmente llegó a influir en sus decisiones, como efectivamente ocurrió cuando el parlamento decidió suspender la norma. Partiendo de esta crítica a la Teoría de Sistemas, Habermas desarrolla el concepto de legitimidad social y lo focaliza en el papel de los ciudadanos. Estos forman una compleja construcción llamada “sociedad civil”, en donde se genera el poder comunicativo. Con la finalidad de explicar con mayor precisión la forma en la que ese poder comunicativo se transmite al sistema político, el autor utiliza el modelo desarrollado por Bernhard Peters (Habermas, 1998), el cual puede ser esquematizado a través del siguiente gráfico:

Gráfico 2. “Centro – periferia”



Fuente: Adaptado del modelo desarrollado por Bernhard Peters en “Die integration moderner Gesellschaften”. Frankfurt a. M.: 1993. Citado por HABERMAS, Jürgen en Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Trotta, 1998. pp. 435.

¹⁵ En ese sentido, el riesgo de paternalismo sería constante debido a que como para la Teoría de Sistemas el grupo de ciudadanos no es determinante, entonces todas las decisiones tomadas dentro del sistema político ya se serían legítimas en sí mismas, lo cual evitaría que el grupo social tenga voz propia.

Como se aprecia en el gráfico, al cual podemos denominar “centro-periferia”, la teoría habermasiana brinda un papel determinante a la sociedad civil, la cual se encuentra en la periferia de todo el sistema político. Esta sociedad civil no es entendida como un sistema más, sino que en términos de Habermas es una base sólida “compuesta por asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan, y elevándole el volumen o voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política” (p. 427).

El modelo centro-periferia graficado puede ser explicado de la siguiente manera. El centro está conformado por el sistema político, el cual a su vez está constituido por tres instituciones: la Administración (gobierno), el Parlamento (congreso) y la Administración de Justicia (poder judicial). Estas instituciones ostentan poder político para poder emitir decisiones, las que a su vez necesitan encontrar legitimidad en la comunicación proveniente del poder social. De entre las tres, el Parlamento (que en nuestro país está constituido por el Congreso de la República) es el que posee mayor permeabilidad a la periferia. El parlamento tiene una estructura mucho más porosa que las otras instituciones debido a que es a través de la función del legislador que los problemas sociales pueden ser asimilados de forma más directa y transformados en soluciones a través de las leyes que regularán la vida de los ciudadanos.

Por otro lado, como ya fue mencionado, la periferia está conformada por la sociedad civil, la cual a su vez, está constituida por los ciudadanos como portadores de la opinión pública. En este punto, Habermas hace una distinción importante entre la noción de ciudadanos y la de miembros de la sociedad (1998). Estos últimos son comprendidos como los individuos que conforman todo el grupo social pero que solo cuando se comunican intersubjetivamente y transmiten los problemas generados en la esfera del espacio privado transformándolo en opinión pública, se convierten en ciudadanos de la sociedad civil.

El espacio de la opinión pública-política que tiene como base la sociedad civil es donde se genera la denominada “problematización” (1998). Este concepto está referido a la capacidad de la

opinión pública de condensar los problemas que surgen en la esfera privada para dramatizarlo y comunicarlo al sistema político. La problematización que se realiza en el espacio de la opinión pública-política es considerada como “extraordinaria” en la medida que la “problematización normal” debería producirse en principio dentro del sistema político. En la concepción de la democracia representativa, los problemas sociales deberían ser reconocidos directamente por los legisladores en tanto que ellos, a través de la ficción del “representante”, tendrían mayor contacto con la vida de los ciudadanos. No obstante, como fue demostrado líneas arriba, la única manera de evitar una crisis de representatividad y legitimar las decisiones del sistema político, es complementando esa forma de problematización normal con una extraordinaria, la cual proviene directamente de la sociedad. En este punto es necesario preguntarnos sobre la forma en que esa transmisión de problemas se produce. El modelo “centro-periferia” nos puede ayudar a comprender mejor este proceso.

En primer lugar, surge un problema en el espacio privado de los individuos que componen el grupo social. Luego, estos individuos se comunican intersubjetivamente y hallan puntos en común respecto al problema surgido en sus esferas privadas. Posteriormente, este problema es condensado y trasladado al espacio público-político donde es transformado en opinión pública. Después, con ayuda de la capacidad de problematización eficaz de las asociaciones, movimientos sociales, corporaciones y partidos políticos esa opinión pública es transmitida al sistema político con la finalidad de que sea allí donde se busquen las soluciones a través de las decisiones políticas. Esta transmisión se realiza a través del sistema de esclusas, que permite el procedimiento de institucionalización de la opinión pública. Finalmente, los ciudadanos, mediante la red de comunicaciones del espacio público-político, se encargarán del control del ulterior tratamiento del problema que se le brinde en el sistema político (Habermas, 1998).

A este proceso se le puede agregar una vía de retorno constituida por otro tipo de esclusas, que estarían dirigidas del sistema político hacia la periferia. Estas esclusas serían las vías a través de las cuales la problematización normal que se produce en el gobierno o en el parlamento podría ser transmitida al espacio de la opinión pública. En esta transmisión el papel de los medios de comunicación masiva es fundamental para la difusión de las propuestas que pretenden convertirse

dentro del sistema político en futuras leyes o políticas públicas. Así, en el espacio de la opinión pública podría debatirse en torno a la fundamentación del problema y de la posible solución que se le quiere dar en el sistema político. En el caso de la ley 29903, por ejemplo, las razones que fundamentaban la inclusión de los trabajadores independientes al sistema de pensiones, debieron pasar por estas esclusas al espacio de la opinión pública antes de que la ley fuera emitida. De esta manera, se hubiera producido un debate previo y así se hubiera evitado la reacción negativa de la población.

Como se puede observar, este proceso proyectado en el gráfico centro-periferia explica claramente el poder comunicativo del público de ciudadanos. De esta manera, y a través del modelo de democracia deliberativa, se podría asegurar dos cuestiones en concreto: a) La legitimidad de las decisiones que se toman dentro del sistema político en base a la problematización extraordinaria; y b) La legitimidad de aquellas que se toman en función a la problematización normal.

Sin embargo, todo este complejo sistema de comunicación e influencia conlleva una dificultad en su aplicación a la realidad: para que la periferia pueda comunicarse con el sistema político se tienen que presentar ocasiones para la problematización, pero sobre todo tiene que ser efectivamente capaz de lograrla (Habermas, 1998). La primera circunstancia no representa mayor problema; no obstante, la dificultad del modelo centro-periferia se presenta cuando hablamos de la capacidad de la sociedad civil para problematizar de manera efectiva.

Esta capacidad depende de tres acciones en concreto: la aptitud para percibir problemas, para interpretarlos y para ponerlos en escena, es decir, para dramatizarlos en el espacio de la opinión pública. Todo ello con la finalidad de ejercer presión y lograr transmitir el problema al sistema político. Solo así podría hablarse de la periferia como un espacio “público autónomo con capacidad de resonancia” (p. 454). Pero estas tres acciones solo pueden ser posibles si el entramado de redes espontáneas de comunicación que conforman el espacio público-político proporciona las suficientes vías para que los ciudadanos puedan conectarse intersubjetivamente y lograr opiniones influyentes y de calidad.

Sin embargo, el gran obstáculo es que para lograr ese tipo de opinión pública es indispensable que esta se desarrolle en una sociedad ampliamente racionalizada. Dicho de otra manera, una opinión pública influyente y de calidad depende, en principio, de dos elementos en concreto: i) De un alto grado de cultura política entre los ciudadanos; y, ii) De un reducido nivel de manipulación por parte de otros sistemas de poder, como los medios de comunicación o el sistema económico.

Una opinión pública influyente y de calidad como requisito indispensable para la democracia deliberativa

Como hemos visto en el apartado anterior, el elemento clave para la puesta en práctica de la democracia deliberativa es la opinión pública. Si esta no logra un alto grado de influencia y un elevado nivel de calidad, entonces no será posible conseguir el fin último de la democracia deliberativa. Este fin está relacionado con el aseguramiento de la legitimidad política, es decir, la garantía de que las decisiones emitidas por el poder político (Gobierno, Congreso y Poder Judicial) sean legítimas en términos democráticos y constitucionales. En ese sentido, en tanto requisito indispensable para asegurar dicha legitimidad, es preciso preguntarnos: ¿Qué significa que una opinión pública sea influyente? y ¿Qué significa que sea de calidad?

Pero antes de desarrollar ambas características es preciso definir primero la noción de opinión pública. Para entender mejor el concepto de opinión pública que Habermas desarrolla en su modelo “centro-periferia” de democracia deliberativa, es conveniente regresar a la crítica contra la Teoría de Sistemas. Desde este punto de partida, se puede afirmar que la noción de opinión pública no puede encuadrarse en la estructura sistémica que desarrolla el sociólogo Niklas Luhmann. El espacio en el que se forma la opinión pública no puede ser considerado como un sistema cerrado que se autoconstruye a sí mismo. Ello es así en la medida que la opinión pública no es especializada ni tampoco utiliza un lenguaje técnico. El espacio de la opinión pública es un entramado de redes de comunicación (Habermas, 1998) en las que los temas y contenido son tan diversos que es imposible encasillarla en un solo lenguaje diferenciado. Por este motivo, la opinión pública utiliza el lenguaje común pues solo a través de éste podrán participar todos y cada uno de los miembros del grupo social, especialmente aquellos individuos afectados por un determinado problema (Habermas, 2009).

El espacio de la opinión pública en concreto es un fenómeno social cuya estructura es inevitablemente porosa para la inclusión de todo tipo de opiniones provenientes de cualquier sector de la sociedad. Finalmente, en este espacio se forma una opinión pública que es la condensación de muchas opiniones individuales e intersubjetivas en torno a temas concretos.

Ahora bien, toda esta construcción conceptual no serviría de nada si es que la opinión pública de una sociedad civil determinada no tiene fuerza suficiente como para hacerse oír en el sistema político. La manera de lograr la resonancia suficiente es que esta opinión pública sea influyente, pero no solo eso, sino que es indispensable también que sea de calidad. A continuación se desarrollaran ambas características.

Opinión Pública influyente

La influencia de la opinión pública está relacionada con el amplio asentimiento que logre entre los miembros de la sociedad. Este amplio asentimiento dependerá a su vez del alcance de los flujos de comunicación. Según Habermas, éste último se debe realizar a través de cuatro pasos: 1) Problema; 2) Circulación; 3) Atención; y, 4) Inclusión. Así, la opinión pública respecto a un tema determinado se forma de la siguiente manera: Primero, surge el problema en la sociedad; luego, se produce una amplia circulación de mensajes inteligibles. Con ello, se logra estimular la atención de más actores sociales; finalmente, con el cuarto paso se asegura la suficiente inclusión de los directamente implicados en el problema. Estos cuatro pasos se llegan a concretizar y concatenar siempre y cuando se sigan en la sociedad civil las reglas de una práctica de comunicación pública mantenida y seguida en común (1998).

La influencia de la opinión pública sobre el sistema político depende pues de este proceso de producción. Ello es así debido a que mientras más alcance tenga la red de comunicaciones de un determinado problema, más ciudadanos podrán participar en el debate público, y ello permitirá a su vez que se forme una opinión pública más densa, la que finalmente tendrá la fuerza suficiente como para traspasar las esclusas de la periferia y llegar al interior del sistema político.

Opinión Pública de calidad

Por otro lado, la calidad de la opinión pública está relacionada con su proceso de producción discursiva, es decir, con la estructura racional de su contenido. El requisito procedimental más importante de esta producción es que el espacio de debate debe estar compuesto por contextos de comunicación de los potencialmente afectados. Respecto a este punto es preciso señalar que, si bien en el paso (4) del alcance del flujo de comunicación desarrollado en el apartado anterior, se mencionó que al estimular la atención se asegura la inclusión de los directamente implicados en el problema, esto no implica necesariamente que se produzca en la realidad. En otras palabras, puede que una opinión pública llegue a ser muy influyente en las decisiones del sistema político, pero esto no necesariamente garantiza que las tomas de postura de los posibles afectados estén insertas en dicha opinión. Por el contrario, puede llegarse a producir la “tiranía de la mayoría” (Tocqueville, 1835)¹⁶, lo que evidentemente representaría una contradicción con el fin último de la democracia deliberativa, que es que todos los actores sociales, especialmente el grupo social afectado, participen en el debate público.

La calidad de la opinión pública que llegue al sistema político depende pues del requisito de la participación del grupo afectado. Sin embargo, el proceso de producción discursiva de la opinión pública no solo está formado por este requisito. En la tercera sección del presente trabajo de investigación se analizará más a detalle este tema.

Conclusiones parciales

Como hemos visto en la primera parte de esta sección, a través del análisis de data, la democracia representativa en nuestro país no genera una credibilidad y confianza suficiente como para afirmar la legitimidad de las decisiones que se toman en el sistema político. Esto nos llevó a replantear el concepto de democracia e introducir la noción de democracia deliberativa a fin de encontrar una solución a la crisis de representatividad en nuestro medio.

¹⁶ Para una revisión crítica del concepto de democracia en Tocqueville, de sus efectos a corto y largo plazo y de algunas implicancias desde la perspectiva analítica de la teoría de la elección racional ver: ELSTER, Jon. Las consecuencias de la elección constitucional: reflexiones sobre Tocqueville.

En base al modelo utilizado por Habermas, y tras algunas contribuciones que hicimos al mismo, pudimos apreciar que la democracia deliberativa brinda una alternativa apropiada para el tema de la inclusión del debate público en las decisiones políticas. Durante este análisis, vimos también que el elemento esencial para la aplicación de la democracia deliberativa es una opinión pública que sea influyente, y que sobre todo sea de calidad. Así, antes de describir ambas características definimos el concepto de opinión pública. Comprendimos que la opinión pública no puede ser vista como un conjunto de conclusiones resultantes de sondeos de opinión, sino que es el resultado de la condensación de diversas opiniones que se genera en la entramada red de comunicaciones sociales.

Finalmente, analizamos los conceptos de opinión pública influyente y opinión pública de calidad. De este último análisis se puede concluir que la primera –opinión pública influyente– permitirá asegurar la legitimidad de las decisiones del sistema político en términos democráticos (la sociedad como titular del poder), mientras que la segunda –opinión pública de calidad– garantizará la legitimidad de aquellas decisiones en términos constitucionales (el Estado como guardián de los derechos fundamentales).

Sección II

La influencia de la opinión pública en el Perú: La forma de producción de la opinión pública como primer requisito para asegurar la legitimidad política

En esta sección se analizará la influencia efectiva de la opinión pública en nuestro país. Ello con la finalidad de determinar si cumplimos con el primer requisito para asegurar la legitimidad de las decisiones que se toman en el sistema político. Este análisis se realizará en base a diversas encuestas de opinión recolectadas en distintos periodos de tiempo, y estará dividido en tres partes, cada una de ellas en función al tipo de decisión que se toma en el sistema político.

Así, en la primera parte se observará la influencia de la opinión pública en el accionar de los jueces a través del caso de la Ley del Servicio Civil, y su demanda de inconstitucionalidad. Este caso fue elegido para el presente trabajo debido al elevado interés mediático que generó en la sociedad peruana. En la segunda parte de esta sección, se analizará la influencia de la opinión pública en la conducta de los legisladores, a través del caso de la propuesta del proyecto de ley para la unión civil no matrimonial entre personas del mismo sexo. Este caso también fue elegido por su prolongado debate en la esfera pública. Finalmente, en la tercera parte de esta sección, se examinará la influencia de la opinión pública peruana en las decisiones que se toman directamente desde el gobierno. Aquí se analizará la creación por parte del gobierno del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social como acción de respuesta frente a las diversas demandas sociales.

Antes de comenzar con el estudio de casos, es importante hacer una precisión respecto al enfoque de análisis que se utilizará a lo largo de esta sección. Debido a que en el desarrollo del presente trabajo se está empleando el concepto habermasiano de opinión pública, es decir, como una opinión condensada y formada tras un intercambio intersubjetivo de tomas de postura y opiniones individuales que se producen en el espacio público, las encuestas de opinión que se utilizarán para efectos del análisis no serán entendidas como la expresión de la opinión pública peruana respecto a un tema determinado. Por el contrario, estos sondeos de opinión serán complementados por las actuaciones y manifestaciones de otros actores de la sociedad civil, como son las corporaciones, las

asociaciones, o los movimientos sociales. Ello con la finalidad de validar las opiniones contenidas en las encuestas, debido a que como señala Habermas (1998) “las encuestas de opinión política solo proporcionan un cierto reflejo o imagen de la opinión pública cuando a la encuesta ha precedido ya en un espacio público movilizándolo la formación de una opinión específicamente ligada a un tema” (p. 442).

La influencia de la opinión pública en las decisiones judiciales

El 04 de octubre de 2013, el Tribunal Constitucional peruano admitió a trámite la demanda de inconstitucionalidad presentada por un grupo de congresistas en contra de la denominada Ley del Servicio Civil, iniciativa legislativa que fue aprobada meses atrás por el Pleno del Parlamento¹⁷. Esta ley busca reajustar el sistema laboral de los trabajadores públicos e incentivar su labor eficiente. Para ello se plantea una serie de mecanismos de asensos y evaluaciones que permitirán controlar el desempeño de los funcionarios públicos.

Frente a esta ley, los gremios y sindicatos del sector laboral público se han manifestado abiertamente en contra, llegándose incluso a sostener la no conformidad de dicha ley con la Constitución. Esta afirmación está basada fundamentalmente en que la Ley del Servicio Civil genera un elevado riesgo para los despidos masivos debido a que los trabajadores podrían ser despedidos si, según la norma, demostrasen una ineficiencia comprobada. Asimismo, señalan que se estarían violando sus derechos laborales en la medida que no se permitía la negociación colectiva con las entidades estatales, y tampoco podrían ejercer su derecho a la huelga. Teniendo en cuenta ello, y luego de varios días de protestas y movilizaciones por parte de los gremios y sindicatos, se decidió presentar ante la instancia constitucional la mencionada ley a fin de que pueda analizarse su conformidad con la Constitución.

En los próximos meses el Tribunal Constitucional tendrá que resolver uno de los casos más polémicos de la actualidad, sobre todo porque es evidente que las opiniones provenientes del sector laboral público influirán, indirecta o directamente, en la decisión que tomen los jueces constitucionales

¹⁷ Para mayor información sobre este caso ver: Diario El Comercio. Consulta en: <http://elcomercio.pe/actualidad/1640172/noticia-tc-admitio-tramite-recurso-contra-ley-servicio-civil>

(Posner, 2008). Este caso ha sido particularmente relevante en el espacio público debido a que por un lado, hay un sector de ciudadanos que considera que la Ley del Servicio Civil es una solución efectiva para el gran problema de la burocracia insertada en el servicio público del país, pero por otro lado, la ley afecta un tema de gran sensibilidad para los trabajadores por estar relacionada con su estabilidad laboral.

En la encuesta realizada por el Instituto de Opinión Pública – PUCP en abril de 2010 en Lima Metropolitana–, se observa que en promedio para el 30% de los ciudadanos un trabajo estable es el aspecto más importante para su situación laboral, incluso frente a la posibilidad de contar con un seguro de salud o la posibilidad de ascender en el futuro¹⁸. Así también, frente al derecho a la libertad sindical 67,4% de la población está de acuerdo en que organizar un sindicato es un medio efectivo para proteger los derechos a los trabajadores. Hay un 35% que cree que los sindicatos tienen influencia en las decisiones importante del gobierno, frente al 58,8% que no lo cree¹⁹. Como se observa de estas cifras, a pesar de que la mayoría de los ciudadanos piense que los sindicatos sí ejercen fuerza sobre las empleadoras, esto no ocurre cuando la influencia proviene de sindicatos organizados en el sector público.

Frente a estas opiniones obtenidas del grupo de ciudadanos, es preciso cuestionarnos si, al momento de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la Ley del Servicio civil, el Tribunal Constitucional tendría que tomar en cuenta las opiniones de este grupo social. Respecto a esta cuestión, aunque parezca (en principio) una intromisión a la imparcialidad del juez (Hamilton, 1961), se puede afirmar que es necesario que la opinión de los gremios, sindicatos y demás participantes del debate público deba influir en la decisión del Tribunal Constitucional (Campilongo, 2012).

Para explicar la justificación de la influencia de la opinión pública en las decisiones judiciales es necesario remitirnos nuevamente al modelo de democracia deliberativa. La influencia que la opinión pública ejerza en la decisión del juez estará justificada en la medida que solo de esta manera la

¹⁸ Solo el 6% de los ciudadanos considera como el aspecto más importante para su situación laboral el contar con un seguro de salud. Mientras que el 10% considera que es más importante contar con la posibilidad de ascender o ser promovido en el futuro.

¹⁹ Fuente: Instituto de Opinión Pública – PUCP [IOP_0410_01_D], Abril 2010.

“validez del derecho podrá garantizar no solo una integración sistémica, (procesalizada jurídicamente), sino, de manera simultánea, una integración social, democráticamente mediada” (Mejía, 2012). Es decir que, por un lado, el juez tiene que asegurar en términos democráticos la legitimidad de sus decisiones, pero por otro, tiene que garantizar que sus decisiones tengan legitimidad en términos constitucionales, es decir, que sean “justas para todos” y no solo “buenas para algunos”²⁰.

Para lograr la legitimidad democrática y la legitimidad constitucional de las decisiones judiciales Habermas propone nuevamente el modelo de democracia deliberativa en el que la opinión pública es sustancialmente importante. En ese sentido, cuando afirmamos que la opinión pública debería influir en la decisión del juez no queremos decir con ello que el juez tenga que ceder a la presión de la opinión pública y pronunciarse a favor de ella, sino que debe tomar en cuenta las razones que se construyen en ella al momento de decidir.

Al tomar en cuenta lo debatido en la opinión pública el juez podrá no solo escuchar los argumentos de la mayoría, sino que también podrá oír los argumentos del grupo de ciudadanos afectados (que casi siempre está constituido por minorías). De esta manera se puede garantizar que, previamente a la emisión final de una decisión judicial, el juez haya recibido toda la información necesaria y todas las opiniones respecto al tema principal de la controversia. Asimismo, con esta “influencia indirecta” se estaría garantizando la imparcialidad de la actuación judicial en la medida de que mientras más argumentos escuche, un juez podrá realizar su balance argumentativo de manera más racional a fin de decidir con mayor imparcialidad.

Todo este proceso de decisión mencionado está basado en la teoría de la filósofa norteamericana Nancy Fraser (1990), quien con la finalidad de complementar el objetivo de Habermas de equilibrar la legitimidad democrática de las decisiones judiciales y la legitimidad constitucional de las mismas, propone un modelo de “públicos y contrapúblicos”. Ambos conceptos son utilizados por la autora para reformular el concepto de esfera pública de Habermas y complementarlo con la idea de

²⁰ Esta diferenciación es el resultado de la crítica que Habermas realiza contra la ponderación como método para la resolución de colisiones de principios. Esta crítica básicamente está referida a que a través de este método se sostiene que los principios tienen estructura axiológica basada en el concepto de Robert Alexy, quien entiende a los principios como “mandatos de optimización”. Este concepto genera, según Habermas, el riesgo de que la argumentación salga de la racionalidad del discurso, lo que finalmente ocasionaría que se mezclen argumentos ético-políticos, siendo que las decisiones podrían ser solo “buenas para algunos”. Ver: HABERMAS (1998).

que todos los actores sociales no se encuentran en el mismo nivel de posibilidad de participar en el debate público. Hay algunos, como las élites (ya sean sociales o económicas) que tienen una mayor fuerza de influencia en la opinión pública, frente a otros grupos que pueden no lograrlo.

Finalmente debemos reiterar que con todo lo afirmado no queremos decir que el juez constitucional en el caso que describimos al inicio de este apartado tenga que utilizar los mismos argumentos usados por la opinión pública, ya que estos, en su gran mayoría, suelen ser ético-políticos, es decir, están orientados a fines, sino que con esta “influencia” se pretende que el juez decida dentro de lo constitucionalmente permitido pero después de haber escuchado todos los argumentos.

La influencia de la opinión pública en las leyes

El 12 de septiembre de 2013 el congresista Carlos Bruce presentó el proyecto de ley que promueve la denominada “unión civil no matrimonial” entre personas del mismo sexo. Este proyecto principalmente busca el otorgamiento de derechos relacionados al patrimonio, a la herencia, de salud, entre otros.

Frente a este proyecto de ley, un sector de la sociedad afirmó que lo que estaba detrás de esta iniciativa parlamentaria era la intención de legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo en nuestro ordenamiento jurídico. Ante ello, el congresista promotor del proyecto señaló que la unión civil y el matrimonio son instituciones distintas, y que el matrimonio igualitario no se planteó porque “existe una gran mayoría de peruanos que prefiere que el matrimonio sea una institución que caracterice a las parejas heterosexuales”. En base a esta última afirmación, veamos los resultados obtenidos en las encuestas de opinión de los años 2007, 2008 y 2012:

Tabla 5.

Pregunta	Respuesta	2007 ²¹	2008 ²²	2012 ²³
¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con el matrimonio entre personas del mismo sexo?	Acuerdo	34,4%	19,8%	-
	Desacuerdo	59,7%	76,2%	-
	No especifica	5,8 %	4 %	-
¿El matrimonio entre dos personas del mismo sexo debería estar permitido?	Acuerdo	-	-	28.5%
	Desacuerdo	-	-	65.9%
	No especifica	-	-	5,7 %

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_0807_01_D], [IOP_0708_01_D], [IOP_1212_01_D].

Si promediamos los resultados de los años 2007 y 2008 podemos observar que 27.1% de los ciudadanos estaban de acuerdo con el matrimonio homosexual, mientras que el casi el 65.95% de ellos estaba en contra. Si comparamos ambos datos con los de la segunda pregunta, la cual se realiza a los encuestados cuatro años después, podemos observar que entre el 27.1% de las personas que están de acuerdo con el matrimonio gay y el 28.5% del año 2008 de las personas que creen que ese matrimonio debería estar permitido, no hay mayor diferencia. Lo mismo sucede entre los porcentajes de los que están en desacuerdo en la primera pregunta y los que lo están en la segunda.

A través de ello podemos concluir que en nuestro país los ciudadanos que están moralmente en desacuerdo con el matrimonio entre personas del mismo sexo también consideran que jurídicamente debería no debería estar permitido, siendo este grupo de ciudadanos mayoritario en nuestra sociedad. Mediante esta conclusión queda confirmada la aseveración del congresista Carlos Bruce respecto a que la institución del matrimonio igualitario en nuestra sociedad aún es mayoritariamente rechazada. Es por esta razón que no se presentó un proyecto de ley para legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo, sino solo para permitir la unión civil no matrimonial.

El análisis de este caso nos demuestra dos cosas. La primera está relacionada con la forma en que la opinión pública influye en las decisiones del parlamento, y la segunda está referida al concepto de calidad de la opinión pública peruana. Este caso nos demuestra que si bien el amplio asentimiento respecto a este tema que existe en nuestro país genera que el poder político del parlamento se vea influido en la toma de decisiones como la presentación de este proyecto de ley, por ejemplo, no

²¹ Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_0807_01_D], Agosto de 2007.

²² Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_0708_01_D], Julio de 2008.

²³ Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_1212_01_D], Diciembre de 2012.

obstante, este caso sirve también para demostrar cómo es que no siempre cuando una opinión pública es influyente significa que tenga calidad. Esto último se afirma en la medida que en el debate sobre el matrimonio entre las personas del mismo sexo existe un derecho fundamental que tiene una presencia protagónica, pero que no es considerado en el debate de la opinión pública. Este es el derecho a la igualdad de las personas homosexuales. Pero sobre este punto discutiremos en la tercera sección del presente trabajo.

La influencia de la opinión pública en las políticas públicas

En esta tercera parte, se analizará la relación que existe entre la percepción de desigualdad y pocas oportunidades en el Perú en el año 2009, y la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social por parte del gobierno actual en el mes de octubre del año 2011.

Según la Encuesta de Opinión Nacional Urbana realizada por el Instituto de Opinión Pública de la PUCP en junio de 2009, el 72,3% de la población consideraba que la mayoría de los pobres del Perú sí tienen posibilidades de salir de la pobreza. Esta percepción de la población puede estar relacionada con el crecimiento económico que desde el año 2004 tiene nuestro país. Sin embargo, es preciso resaltar que el universo objetivo de esta encuesta estaba conformado por habitantes de 16 provincias urbanas principales del país, lo cual implica que el elevado porcentaje en la percepción de oportunidades para salir de la pobreza no incluye a aquellos ciudadanos que habitan las zonas más pobres del país²⁴.

Teniendo en cuenta ello, los resultados obtenidos en esa encuesta pueden ser comparados con los de la Encuesta de opinión urbano-rural que se realizó por el mismo instituto en diciembre de 2009. Así, uno de los resultados que se obtuvo fue el 45,3% de la población cree que en el Perú no hay verdaderas oportunidades y que hay que salir y buscarlas en el extranjero. Asimismo, las faltas de oportunidades están relacionadas con la grieta de desigualdad que existen entre diferentes sectores sociales. Ello podemos relacionarlo con una de las respuestas de la encuesta, la cual arroja que el 89,6% de la población cree que un rico siempre logra hacer valer sus derechos, frente al reducido

²⁴ Para mayor información sobre la ficha técnica ver: <http://iop-data.pucp.edu.pe/busqueda/encuesta/42?>

12,7% que piensa que un pobre siempre logra hacer valer sus derechos. Asimismo, otro resultado que llama la atención es el que se observa de la siguiente tabla:

Tabla 6. *Pregunta: ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones estaría usted más acuerdo?*

Alternativas	Total %	Nivel socioeconómico		
		A/B	C	D/E
El Perú debería ser una sociedad igualitaria donde la diferencia entre ricos y pobres sea pequeña, y no cuenten los logros.	38,8%	24,9%	37,4%	47,9%
El Perú debería ser una sociedad competitiva donde la riqueza se distribuya según los logros conseguidos por cada uno.	57%	71%	59,8%	46,2%
La gente es pobre debido a que no trabaja suficiente y le falta fuerza de voluntad.	45,2%	47,9%	50,8%	37,1%
La gente es pobre porque la sociedad los trata injustamente.	50,5	46,1%	44,3%	60,1%

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_1209_01_D], Diciembre 2009

Más de la mitad de la población prefiere una sociedad eficiente en términos económicos que justa en términos de igualdad y distribución. Asimismo, podemos apreciar que esta percepción está muy relacionada con el nivel socio-económico de los entrevistados. Así, casi más de dos tercios de los encuestados de nivel socio-económico alto prefieren una economía de libre mercado, en comparación a los que están en un nivel bajo donde más de la mitad prefieren una economía social de mercado. Lo mismo ocurre en el segundo grupo de alternativas en donde aproximadamente las dos terceras partes de la población que se encuentra en el nivel socio-económico bajo considera que la pobreza tiene una relación de causalidad con el trato excluyente de la propia sociedad peruana.

De todas estas percepciones y del continuo debate que se realiza en el espacio público sobre la contradicción entre el crecimiento económico de nuestro país y de la grieta cada vez más extensa entre sectores socio-económicos, es que surge la iniciativa del Estado de crear una institución pública cuyo “objetivo principal es mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, promover el ejercicio de sus derechos, el acceso a oportunidades y al desarrollo de sus propias capacidades”²⁵. Por supuesto que, para verificar la utilidad y el trabajo efectivo de este

²⁵ Para mayor información sobre los objetivos y las acciones de este organismo del Poder Ejecutivo ver: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/nuestra-institucion/sobre-midis/quienes-somos>

organismo, la opinión pública, a través de sus mecanismos de comunicación con el sistema político, tiene que realizar un control del ulterior tratamiento del problema dentro de aquel.

Conclusiones parciales

En esta segunda sección hemos visto la forma en la que la opinión pública en el Perú influye en las decisiones que se realizan en la Administración de Justicia, en el Parlamento y en el Gobierno. Primero, podemos concluir que la forma en que la opinión pública influye en las decisiones judiciales es completamente distinta a la que ocasiona en los otros dos tipos de decisiones (legislativas y de políticas públicas). Esta diferencia tiene que ver con el hecho de que el juez, por el principio de imparcialidad, no puede verse presionado por la opinión pública al momento de decidir. Lo que sí debe hacer es estar atento al debate que se produce en el espacio público, sobre todo a los argumentos que provienen del grupo social afectado. De esta manera es que la opinión pública puede ejercer influencia sobre las decisiones judiciales, a través de la resonancia comunicativa. Ello permite que las decisiones judiciales sean legítimas en términos democráticos, pero también en términos constitucionales.

En segundo lugar, vimos cómo la opinión pública ejerce influencia en las decisiones legislativas y gubernamentales. En este ámbito lo que se ejercerá es influencia basada en el amplio asentimiento, es decir, el de la mayoría. No obstante, también mencionamos que para que las decisiones legislativas sean legítimas no solo necesitan acoger la comunicación de una opinión influyente, sino será indispensable para asegurar la legitimidad que esa opinión sea de calidad.

Sección III

La calidad de la opinión pública en el Perú: El amplio asentimiento de la opinión pública como segundo requisito para asegurar la legitimidad política

Las propuestas que se desarrollaron en el ámbito de la filosofía política para solucionar el problema sobre la calidad de la opinión pública surgieron como respuestas a las múltiples críticas que se le hizo al modelo deliberativo de la democracia. En general, se afirmó que el diseño “centro-periferia” construido para explicar la forma en que el poder comunicativo debía ser transmitido al sistema político a fin de legitimar las decisiones que se tomaban dentro de este, era altamente ideal y poco práctico. Ello en la medida que las sociedades complejas, especialmente aquellas que no habían logrado desarrollar un alto nivel de cultura política, presentaban serios obstáculos para que efectivamente pueda producirse una deliberación lo suficientemente racional e inclusiva como para formar una opinión pública que logre ejercer fuerza sobre el sistema político. Entre estos obstáculos se encuentran, por ejemplo, el pluralismo cultural, las desigualdades sociales, las estructuras sociales complejas, entre otras (Bohman, 1996). No obstante, a pesar del pesimismo teórico, se ha logrado articular algunas propuestas para el problema de la indeterminación de la opinión pública.

El acceso a la esfera pública

El problema relativo a la calidad de la opinión pública puede ser visto de dos maneras distintas: una externa y otra interna. La primera hace referencia a las posibilidades de acceso a la deliberación pública, y la segunda tiene que ver con la formación de la razón pública en sí misma, es decir, con la racionalidad de los argumentos que se utilizan dentro de la deliberación. Estas dos maneras de entender el problema de la calidad de la opinión pública tienen un orden correlativo y se complementan mutuamente, de tal manera que la forma interna no puede producirse sin la externa.

El acceso a la deliberación que se produce en la esfera pública está principalmente centrado en el aseguramiento de dos condiciones básicas: la igualdad y la libertad. Que los ciudadanos sean libres para participar en la deliberación dependerá en todo momento del aseguramiento de la igualdad de oportunidades de acceso. Esta última condición –la igualdad– está relacionada con la noción de

“pobreza política” utilizada por James Bohman (1996). La pobreza política hace referencia a aquellos grupos de ciudadanos que están excluidos del debate público, pero que a pesar de no poder participar en él son afectados de la misma manera por la decisión proveniente del sistema político que aquellos ciudadanos que sí participaron en el debate. Este fenómeno es lo que Bohman denomina “exclusión pública e inclusión política”. La afectación a un individuo que no ha tenido la oportunidad de participar en la deliberación no es legítima; no obstante, no hay forma de que este individuo pueda manifestarse en contra de ella debido a que no tiene la suficiente fuerza como para ser efectivamente escuchado en la esfera pública ni mucho menos en el sistema político.

Para solucionar el problema de la pobreza política se realiza primero una comparación entre el enfoque de los recursos y el enfoque de las capacidades, este último desarrollado por Amartya Sen (1992). En primer lugar, se hace una comparación entre el concepto de pobreza económica con el de pobreza política. Según el enfoque de los recursos, –que en la mayoría de países latinoamericanos es utilizado en la elaboración de políticas públicas–, para garantizar la igualdad sería suficiente que se les brinde a todos los ciudadanos los recursos mínimos que garanticen su supervivencia (alimentación, vivienda, vestido). No obstante, esto no reduce de forma general el problema de las desigualdades sociales. Para demostrar ello, Bohman utiliza el ejemplo de las personas que se encuentran enfermas o discapacitadas. En estos casos, a pesar de que estas personas cuenten con los recursos mínimos para sobrevivir, no podrán desarrollarse de la misma forma que las personas que no se encuentran ni enfermas ni discapacitadas.

El enfoque de las capacidades entonces se presenta como una solución efectiva al problema de la disparidad de oportunidades. Así, con este enfoque, más que asegurar la provisión de los recursos mínimos de supervivencia, lo que se pretende es crear las condiciones necesarias para que todos por igual puedan desarrollar sus capacidades. En el caso de la pobreza política, cuando las reformas institucionales y la creación de nuevas redes sociales (Marion Young, 1995) brindan las condiciones necesarias para que cualquier individuo tenga la misma oportunidad que otro de participar en la deliberación pública, es que la condición de igualdad política se relaciona con la libertad política.

Solo en la medida que todos los ciudadanos tengan la mismas posibilidades de participación, podrán decidir si efectivamente participan o no en la formación de la opinión pública. Así, se señala que “el éxito de una forma deliberativa de democracia depende de la creación de condiciones sociales y arreglos institucionales para promover el uso de la razón pública” (Bohman, 1996: 238). Con estas condiciones aseguradas, los ciudadanos que decidan participar en la deliberación respecto a una decisión del sistema político serán consecuentemente afectados por tal decisión de forma legítima. Respecto a los ciudadanos que decidan no participar y que también serán afectados de la misma forma, se entenderá que implícitamente han dado su consentimiento, por lo que esta afectación también puede considerarse legítima.

La construcción de esas oportunidades está relacionada con dos factores: la información y el conocimiento. Una de las propuestas para asegurar la inclusión de todos los ciudadanos es la creación de múltiples esferas públicas (Bohman, 1997). En ese sentido, en las sociedades complejas ya no se podría afirmar la existencia de una sola esfera que esté en la periferia del sistema político, sino de muchas esferas. De esta manera, la información necesaria para iniciar y participar en una deliberación podría llegar a los sectores minoritarios de la sociedad a través de estas esferas y no necesariamente (como ocurre muchas veces en la realidad) a través de los medios de comunicación masiva que pueden estar manipulados por las élites –que tienen mayor poder social o económico– quienes deciden cuál será la agenda de la deliberación. En otras palabras, para evitar que el tipo de temas que se deliberarán en la esfera pública se encuentren viciados por otro tipo de poder, se construyen estas múltiples esferas, más focalizadas, que permitirán que la información llegue a los ciudadanos de forma directa.

Si bien estas esferas pueden ser creadas a través de reformas institucionales provenientes del Estado, en realidades como la peruana esta solución sigue pareciendo utópica en la medida que las carencias del sistema educativo público muestran que la creación de las nuevas esferas públicas solo podría efectivamente realizarse en un largo plazo. Mientras tanto, las nuevas tecnologías de la información nos brindan un ejemplo de la formación espontánea de estas esferas (Andrade, 2009). Estas nuevas esferas se producen en el espacio público virtual en el que los ciudadanos pueden

participar libre y directamente, incluso pudiendo en muchos casos emitir sus opiniones de manera anónima.

La construcción de argumentos

Como señalamos al inicio de esta sección, el problema interno de la calidad de la opinión pública está relacionado con la forma en que se construyen los argumentos que serán utilizados en la deliberación. Una vez garantizada las oportunidades de acceso a la misma, es necesario que los participantes puedan formular argumentos racionales y convincentes con la finalidad de influir en los otros ciudadanos. La manera en que esta racionalidad puede ser medida es el nivel de aceptación que un argumento pueda tener en el espacio público-político. Cuando un ciudadano no logre convencer a los demás ciudadanos, esto se deberá a la baja calidad de sus argumentos y no a la falta de acceso a la esfera pública-política (Bohman, 1997 p. 345). Para que la deliberación funcione correctamente, los ciudadanos deben recibir la suficiente información sobre el tema a deliberar y tener la suficiente capacidad para transformarla en razones.

Un ciudadano solo decide participar en la esfera pública si es que tiene las expectativas de que sus argumentos puedan ser aceptados a fin de que formen parte de la opinión pública. En ese sentido, si existe la seguridad de que las oportunidades de acceso existen, entonces un ciudadano analizará la calidad de sus argumentos en el nivel de aceptación que tenga entre los demás ciudadanos. Si bien, la calidad del contenido de un argumento puede depender mucho del nivel de conocimiento y educación que un individuo pueda tener, en la esfera pública también podrían presentarse las oportunidades para aprender a formular argumentos. Ello es posible debido a la diversidad y riqueza del continuo intercambio de razones entre los diversos sujetos que interactúan en ella. Mientras más argumentos se den y reciban, mayor será la posibilidad de que en el filtro de la razón pública, permanezcan solo aquellos que representan los “mejores argumentos”. Así, el sentido de aceptabilidad racional está referido a que todos los posibles afectados asientan a una decisión política por buenas razones. “Y eso, a su vez, sólo puede lograrse introduciéndose en las condiciones pragmáticas de procesos de argumentación en los que sobre la base de las informaciones pertinentes no se imponga otra cosa que la coerción del mejor argumento” (Habermas, 1996).

Presentación de resultados y conclusiones finales

Primera: Como observamos en las encuestas relacionadas a la satisfacción con la democracia, el nivel de insatisfacción en el Perú se encuentra por encima del de satisfacción. Asimismo, pudimos ver que existe una amplia desconfianza por parte de la población hacia el Congreso de la República, lo cual podría deberse a la falta de correspondencia entre las demandas sociales y las acciones efectivas que realiza el gobierno a través de políticas públicas o de leyes. Frente a ello se introdujo el modelo deliberativo de democracia, el cual permite que exista mayor comunicación entre la sociedad civil y el sistema político. No obstante, se advirtió también que uno de los requisitos elementales para el buen funcionamiento de ese modelo es la existencia de una opinión pública influyente y de calidad.

Segunda: A través del análisis de diferentes casos y de encuestas relacionadas a ellos, vimos que en el Perú sí existe una opinión pública influyente. Observamos que la influencia que aquella ejerce sobre las decisiones de los tribunales judiciales no es negativa, sino por el contrario, debe tratar de procurarse en la medida que le permitirá escuchar al juez todos los posibles argumentos, principalmente aquellos que provienen del grupo de ciudadanos afectados. Así también, pudimos observar que aunque en diversos casos la opinión pública en nuestro país ha demostrado ser influyente, no obstante, no en todos ha demostrado tener calidad. Ello en la medida de que en la deliberación se ha excluido la participación de las minorías.

Tercera: Para solucionar el problema de la calidad en el Perú, se ha demostrado que el enfoque de capacidades ofrece la mejor alternativa para enfrentar la desigualdad política. Con el aseguramiento de la participación de todos los ciudadanos se garantiza que en la deliberación de discutan argumentos de todos los sectores sociales. Si bien, a pesar de que la creación de múltiples esferas en nuestro país se ve como una propuesta que tiene muchos obstáculos para su aplicación, no obstante, es posible que la inclusión pueda generarse a través del espacio virtual. Sin embargo, es importante en esta última parte señalar que para que la fuerza y calidad de la opinión pública se incremente en nuestro país es imprescindible que desarrollemos una cultura política que nos permita participar en la esfera de deliberación, y también que nos permita construir buenos argumentos.

Referencias

- Andrade, Karen. “La opinión pública como mecanismo de la sociedad civil para ejercer influencia en la agenda pública de hidrocarburos en el Ecuador y Perú, los casos ITT y Camisea” Tesis doctoral de la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales. Ecuador: Fondo FLACSO, 2009. pp. 58
- Bohman, James. *Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Estados Unidos: The MIT Press, 1996. pp. 243
- Bohman, James. “Deliberative democracy and effective social freedom: capabilities, resources, and opportunities” En: Bohman, James y William Rehg (Eds.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Estados Unidos: The MIT Press, 1997. pp. 321-346.
- Campilongo, Celso. *Protestas sociales dentro del derecho*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú; Ediciones del Hipocampo, 2012.
- Casillas, Christopher y otros. “*How Public Opinion constrains the U.S. Supreme Court*”. En: *American Journal of Political Science*. Vol. xx, No. x, xxx 2010, pp. 1–15. pp. 2
- Dahl, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 1997.
- Elster, Jon. *Economics*. Barcelona: Gedisa, 1997.
- Elster, Jon. Las consecuencias de la elección constitucional: reflexiones sobre Tocqueville. En: Elster, Jon y Rune Slagstad (Eds.). *Constitucionalismo y democracia*. México: EFE, 2012 (Primera edición electrónica).
- Frayser, Nancy. *Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy*. Duke University Press. En: *Social Text*, No. 25/26, (1990), pp. 56-80.
- Habermas, Jürgen. “Facticidad y Validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso”. Madrid: Editorial Trotta, 1998. pp. 148-168; 421, 427; 437-437; 442, 446, 454-466.
- Habermas, Jürgen. *Ciencia y técnica como “ideología”*. Madrid: Tecnos, 2009. pp. 56-58.
- Hamilton, Alexander. 1961. “The Federalist No. 78. [1787-1788].” In *The Federalist Papers*, ed. Clinton Rossiter. New York: Penguin Putnam.
- Luhmann, Niklas. “*Operational closure and structural coupling*”. En: *Cardozo Law Review* Vol. 13, 1992 – 1993. pp. 1419 – 1441.
- Marion Young, Iris. *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press, 2000. pp. 167-179.
- Mejía, Oscar. “*El dilema histórico de la decisión judicial: La teoría del Derecho de Jürgen Habermas*”. En: *Revista Panameña de Política* - N° 14, Julio - Diciembre 2012. pp. 99-103.
- Posner, Richard. “*How the judges think*”. Harvard University Press. Estados Unidos: 2010.
- Sen, Amartya. *Inequality reexamined*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

Tocqueville, Alexis de. La democracia en América. San José: Universidad Autónoma de Centro América, 1986. pp. 260.

Vega, Luis (Ed.). “*Entrada sobre teoría de la acción comunicativa*”. En: Corredor Cristina. Compendio de lógica, argumentación y retórica. Madrid: Trotta, 2011. pp. 24.

Datos de las encuestas utilizadas:

Encuesta de opinión IOP-PUCP en Lima Metropolitana - Agosto 2007 (ID Encuesta: IOP_0807_01).

Encuesta de opinión IOP-PUCP en Lima metropolitana - Julio 2008 (ID Encuesta: IOP_0708_01).

Encuesta de Opinión IOP-PUCP Nacional Urbana - Junio 2009 (ID Encuesta: IOP_0609_01).

Encuesta de opinión IOP-PUCP Nacional Urbana - Diciembre 2009 (ID Encuesta: IOP_1209_01).

Encuesta de Opinión IOP-PUCP en Lima Metropolitana - Abril 2010 (ID Encuesta: IOP_0410_01).

Encuesta de Opinión IOP-PUCP Nacional Urbana Rural - Diciembre 2010 (ID Encuesta: IOP_1210_01).

Encuesta de Opinión IOP-PUCP Nacional Urbana Rural - Enero/Febrero 2011 (ID Encuesta: IOP_0111_01).

Encuesta de Opinión IOP-PUCP Nacional Urbana Rural - Mayo 2011 (ID Encuesta: IOP_0511_02).

Encuesta de Opinión IOP-PUCP sobre familia y roles de género Nacional Urbana Rural – Diciembre 2012 (ID Encuesta: IOP_1212_01).