

EL PÚBLICO FANTASMA VUELVE A ESCENA. EL 'DEBATE' LIPPMAN-MERRIAM  
COMO ANTECEDENTE DEL DEBATE SOBRE EL GOBIERNO ABIERTO<sup>1</sup>  
*THE PHANTOM PUBLIC COMES BACK TO THE SCENE. THE LIPPMAN-MERRIAM  
'DEBATE' AS A PRECEDENT OF THE OPEN GOVERNMENT DEBATE*

Hugo Aznar  
Universidad CEU Cardenal Herrera (Valencia, España)  
Haznar@uch.ceu.es

**A** LO LARGO DE LOS AÑOS 20 LIPPMANN SACÓ LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE SU ANÁLISIS CRÍTICO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA PRENSA, LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL IMPACTO DE LA PROPAGANDA. En la tercera de sus obras de este período, *The Phantom Public*, Lippmann concluyó que lo mejor para la democracia era que el público se retirará de la escena y dejará el protagonismo a los *insiders: expertos* que, a través de agencias especializadas, asesorasen a *políticos profesionales*, encargados de presentar al público las elecciones más convenientes. Este modelo ha marcado la comunicación política y la democracia del último siglo. Sin embargo ahora que se acerca el centenario de estos planteamientos, el público (o al menos una parte relevante del mismo), más cualificado y motivado por su participación activa en la toma de decisiones colectivas, reclama de nuevo su papel, que nunca debía haber perdido en un sistema supuestamente democrático. Esta demanda de mayor participación está convulsionando la vida política de algunas sociedades (particularmente la española), así como el modelo de periodismo al uso

---

<sup>1</sup> El presente trabajo forma parte del Proyecto I+D+i del MINECO Crisis y relectura del liberalismo en el período de entreguerras (1920-1938): las aportaciones de Walter Lippmann y José Ortega y Gasset (FFI2013-42443-R).

en las últimas de décadas y exige un cambio de planteamientos en ambas esferas: la política y la comunicativa.

**D**URING THE 1920S LIPPMAN EXTRACTED THE POLITICAL CONSEQUENCES OF HIS CRITICAL ANALYSIS OF PRESS OPERATIONS, PUBLIC OPINION AND THE IMPACT OF PROPAGANDA. In his third work during this period, *The Phantom Public*, Lippman concluded that the best thing for democracy was for the public to withdraw from the scene and leave the protagonism to insiders: experts that, through specialized agencies, would advise professional politicians, whose task is to present the public with the most convenient choices. This model has left a mark in political communication and democracy of the last century. However, now that we are approaching the hundredth anniversary of these proposals, the public (or at least a relevant part of it), more prepared and motivated by a more active participation in collective decision making, claims their role once again, a role that should have not lost in the first place, inside a supposedly democratic system. The demand for increased participation is causing upheaval in the political life of some societies (particularly Spanish society), as well as the usual journalism model of the past few decades, and demands a change in the proposals coming from both the political and communication fields.

## 1. LA VUELTA DEL PÚBLICO A LA POLÍTICA.

### 1.1 *La vuelta a la política: efecto de la crisis y de procesos más profundos*

Asistimos hoy a una vuelta del interés del público por la política. Este fenómeno parece responder a dos tipos de causas. Uno tendría que ver con la crisis económica. La necesidad de enfrentar la crisis habría hecho que las decisiones políticas tuvieran un impacto

directo sobre las personas, lo que habría reavivado su interés político. Pero también parecen estar en juego procesos de cambio más profundos. En este caso el interés por implicarse en la vida pública y política colectiva parece relacionarse más con la creciente expansión de la sociedad del conocimiento y la información. Esta supone una población con niveles generales de formación incomparables respecto a épocas anteriores, así como también la cualificación especializada de una parte amplia de la población, empleada en sectores de *cuello blanco* y con capacidad para implicarse en la toma de decisiones que afectan a la vida común o a su ámbito más directo de interés o actividad. A esto se han sumado en las últimas décadas las posibilidades abiertas por la generalización de las NTICS, que permiten articular formas mucho más amplias y participativas de difusión de la información, de colaboración e implicación de individuos y colectivos; un entorno tecnológico nuevo que rebaja algunas barreras que dificultaban la participación de la ciudadanía.

Al considerar estas tendencias más profundas emergen demandas de cambio que desbordan los mecanismos políticos de representación tradicionales. Los sistemas de decisión y gestión colectivos requieren cambios más amplios que respondan a estas nuevas demandas, capacidades y posibilidades de participación ciudadana que la sociedad de la información impulsa. Para agrupar estas transformaciones se ha extendido la categoría común de *Open Government* o Gobierno Abierto, que implica básicamente:

- i) facilitar la transparencia y rendición de cuentas de todo el ámbito público;
- ii) facilitar el acceso a datos e informaciones en manos de la administración, permitiendo e incentivando su manejo, de manera que sea posible contribuir a la búsqueda de respuestas a los retos colectivos o generar valor añadido en el ámbito privado;

iii) romper el monopolio técnico-político de las decisiones colectivas, estableciendo fórmulas para la participación plural de la que puedan seguirse consecuencias positivas tanto de alcance epistemológico, como de justicia e implementación práctica de las decisiones.

Se plantean por tanto nuevas formas de acceso, participación e implicación ciudadana en las actividades y tareas de decisión y gestión de lo público. Y esto supone una transformación de gran calado histórico: lo que está en juego, como queremos sugerir a continuación, es una sustancial modificación -reversión incluso- de la relación que se planteó hace aproximadamente un siglo entre políticos, gestores públicos expertos y ciudadanía en respuesta al aumento de la complejidad social provocado por la expansión de la sociedad industrial.

### ***1.2 Un repaso enriquecedor de los antecedentes históricos***

El alcance de los cambios en juego hace que su valoración y comprensión pueda beneficiarse conociendo mejor lo que podrían ser sus antecedentes históricos. Esta visión nos permite conocer mejor los retos a los que se trató de responder entonces y ver en qué medida dicha comprensión puede resultar útil en el momento presente. A nuestro juicio, el antecedente histórico del debate sobre el gobierno abierto podría encontrarse en el momento histórico en que se propuso y comenzó a forjar el modelo de democracia al que ahora se trata de dar alternativa. Es decir en los años veinte del siglo pasado, cuando se planteó el modelo de democracia elitista-tecnocrático o elitista-gerencial.

Este desarrollo fue en respuesta a las transformaciones derivadas de la expansión de la sociedad industrial. Por un lado, la ampliación del radio de acción de la acción y las organizaciones humanas, tanto privadas como públicas, con los retos consiguientes de la nacionalización -la construcción de estados nacionales *efectivos* y no tan sólo nominales- y

la mundialización -el estrechamiento de los vínculos internacionales a lo largo de todo el planeta-; por otro, el incremento de la complejidad social y sistémica en general por los grandes avances de todo tipo. Fue lo que Walter Lippmann -tomando el nombre de su amigo fabiano Graham Wallas-, denominaba Gran Sociedad: expresión conjunta, un tanto indefinida pero muy descriptiva, para esta serie de grandes transformaciones que dejaban desfasadas muchas de las categorías con las que venía concibiéndose el orden social y político o el papel en él de agentes tradicionales como la prensa, la opinión pública o la ciudadanía.

Precisamente en la aportación de la obra de Walter Lippmann en esta década de los veinte y en la respuesta que siguió de Charles E. Merriam podemos encontrar un antecedente del debate actual, relevante de por sí si tenemos en cuenta la influencia de Lippmann y que Merriam es considerado uno de los padres de la ciencia política contemporánea.

## **2. LA PROPUESTA DE LIPPMAN EN LA DÉCADA DE LOS VEINTE**

### ***2.1 Derribando mitos y creando otros***

Lippmann escribió a lo largo de la década de los veinte una serie de obras entre las que figuran algunas de las más conocidas suyas. Muestran una singular evolución que le llevaría de ser un joven y brillante representante del *progressivism*, imbuido del optimismo político reformador de las primeras décadas del siglo, a convertirse en un crítico profundo y un tanto desesperanzado de la democracia a finales de la década. La obra más representativa de este deriva, de 1927 -cuyo título ya es de por sí significativo: *The Phantom Public-* comenzaba así de manera gráfica:

The private citizen today has come to feel rather a deaf spectator in the back row, who ought to keep his on the mystery off there [la vida pública y política de la sociedad en la que vive], but cannot quite manage to keep awake.<sup>2</sup>

La política convertida en un teatro en el que el público estaría al fondo, sin entender mucho de lo que ocurre en escena, por no hablar ya de lo pudiera ocurrir tras ella, limitado a aplaudir a unos u otros de los actores, invitándoles así a salir o entrar en escena. Una descripción de un ciudadano desafecto de los asuntos públicos, incapaz, aún si lo pretendiera, de entender y participar en ellos. Lippmann reflejaba así el fin de una concepción *naive* de la democracia según la cual el ciudadano medio podía juzgar cualesquiera asuntos públicos e influir en ellos a través de una opinión pública informada y deliberante: mitos caídos a los pies de una realidad demasiado compleja para que siguieran teniendo algún sentido. Mejor era reconocer la nueva realidad y adaptarse a ella.

Lippmann señalaba como alternativa un modelo articulado sobre la distinción entre *Insiders* y *Outsiders*. Los *Insiders* eran quienes conocían los entresijos de la política y disponían de información para la toma de decisiones: por un lado, los políticos más o menos *profesionalizados*, ocupando puestos ejecutivos y de decisión; por otro, los expertos que disponían del conocimiento y la información de utilidad para apuntar las decisiones más oportunas. Este binomio formado por la estrecha colaboración de políticos y técnicos alteraba sustancialmente el papel del público. Aunque siguiera siendo el sustentador último de la legitimidad democrática lo era sólo nominalmente. Eran los *Outsiders*: el público de ciudadanos ajenos e ignorantes de los asuntos públicos. De ahí su condición de *público fantasmal*: puro espectador pasivo, reducido a manifestar su aquiescencia y a votar la

---

<sup>2</sup> W. LIPPMANN, *The Phantom Public*, Transaction, New Brunswick, 1999, p. 3. Hay trad. esp. de C. GARCÍA, *El público fantasma*. Genuève Ediciones, s. l., 2011.

sustitución periódica de los políticos, algo con un efecto cada vez menor sobre la marcha del sistema, como ya reconocía y se felicitaba por ello Lippmann<sup>3</sup>.

Los fundamentos de estas ideas los había expuesto Lippmann en *Public Opinion*, de 1922<sup>4</sup>. Pero es más fácil percibir su origen seminal -así como la posibilidad de hubieran podido evolucionar en sentido distinto- en el primero de sus libros de la década, de 1920: *Liberty and the News*<sup>5</sup> (en adelante, *LN*).

Lippmann había escrito *LN* poco después de volver de París, donde había presenciado la quiebra de las expectativas en torno a la negociación de Versalles, de lo que hacía responsables en buena parte a los periódicos y su incapacidad para cubrir esta información<sup>6</sup>. Lippmann había sido también testigo crítico de la gigantesca campaña propagandística llevada a cabo por el Comité Creel para movilizar al pueblo estadounidense y él mismo había colaborado en labores propagandísticas en el frente europeo. Su regreso al país coincidía con el primer *Red Scare* del siglo, con su secuela de manipulación y censura informativas, a lo que se unía una prensa que carecía de cualquier exigencia de responsabilidad y rigor en su actuación cotidiana. De todo ello -de lo que Lippmann tenía sobrada experiencia personal-, podría concluir que la democracia sufría una crisis profunda que identificaba con una crisis del periodismo, es decir del cauce por el que tradicionalmente se informaba la sociedad. Lippmann concentraba sus dudas y críticas en el periodismo, pero lo que estaba en juego era

---

<sup>3</sup> *Ibíd*, pp. 117-118. Se ha visto en ello un antecedente de las ideas de Schumpeter, aunque éste otorga un mayor protagonismo a la clase empresarial.

<sup>4</sup> W. LIPPMANN, *Public Opinion*, Transactions, New Brunswick, 1998. Trad. esp., *La opinión pública*, Cuadernos de Langre, San Lorenzo (Madrid), 2003.

<sup>5</sup> W. LIPPMANN, *Liberty and the News*, Princeton University Press, Princeton, 2008. Hay trad. esp. de H. AZNAR, *Libertad y prensa*, Tecnos, Madrid, 2011.

<sup>6</sup> Para una presentación básica de la biografía de Lippmann y del contexto de esta obra v. H. AZNAR, "Introducción", en W. LIPPMANN: *Libertad y prensa*, Tecnos, Madrid, 2011, pp. I-LVII. La biografía de referencia de Lippmann es R. STEEL, *El periodista y el poder, una biografía de Walter Lippmann*. Cuadernos de Langre, San Lorenzo (Madrid), 2007.

algo más amplio: *la crisis de la información disponible en un contexto de complejidad creciente*.

## 2.2 Una novedad seminal: Intelligence bureaus

En *LN* Lippmann ya formulaba la cuestión en juego: en el contexto de la sociedad compleja, de la Gran Sociedad,<sup>7</sup> el problema esencial de la democracia contemporánea no era tanto de tolerancia o de libertad de expresión, sino más bien de la información disponible para tomar decisiones adecuadas. Lippmann analizaba la institución principal que hasta ahora se encargaba de proveer de esa información: la prensa. Pero en una sociedad compleja como la actual no estaba claro que la información periodística pudiera cumplir esa función: los medios estaban en manos de empresarios que los usaban para sus fines, los periodistas no daban la talla, las técnicas de verificación de la noticia eran poco claras y no se formaba en ellas a los futuros profesionales, no había mecanismos para exigir responsabilidades éticas, etc.<sup>8</sup>. Pese a la denuncia de todos estos males, Lippmann todavía mostraba ecos de su optimismo reformista, que iría perdiendo progresivamente<sup>9</sup>, y todavía creía posible reconstruir el ideal de la opinión pública y la información. Por ello dedicaba sus páginas finales a plantear algunas medidas para conseguir que el periodismo pudiera cumplir la función informativa que se le requería. Las medidas que propuso contribuyeron a iniciar una

---

<sup>7</sup> Sobre el origen de este término, v. H. AZNAR, loc. cit., p. 99, n. 2.

<sup>8</sup> Al respecto v. R. W. MCCHESENEY, “Aquellos es hora, y esto fue entonces: Walter Lippmann y la crisis del periodismo”, en *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, nº 18, 2013, pp. 39-49; y R. F. RODRÍGUEZ BORGES, (2012): “Periodismo ético, poder y ciudadanía: las tesis de Walter Lippmann en *Liberty and the News*”, en *Dilemata*, nº 8, 2012, pp. 153-167.

<sup>9</sup> Sobre la evolución de los planteamientos de Lippmann a lo largo de sus obras de esta década, v. R. F. RODRÍGUEZ BORGES: “La relaciones entre prensa, ciudadanía y democracia en Walter Lippmann. Un liberal en su laberinto”, en H. AZNAR y J. PÉREZ LLAVADOR (eds.), *De la democracia de masas a la democracia deliberativa*. Barcelona, Ariel, 2014, pp. 69-95. Una buena presentación de las ideas de Lippmann y sus obras de estos años en S. C. JANSEN, *Walter Lippmann. A critical introduction to media and communication theory*, Peter Lang, New York, 2012.



senda de profesionalización y conversión del periodismo en enseñanza superior que marcaría su evolución durante todo el siglo, algo por lo que siempre sería reconocido.

Sin embargo, Lippmann traslucía un último resabio de duda acerca de que incluso esta forma mejorada de periodismo pudiera cumplir adecuadamente la función de proveer de información *en una sociedad compleja*. En este entorno incluso el mejor periodismo podía no ser suficiente: “the news from which he [el periodista] must pick and choose has long since become too complicated even for the most highly trained reporter”<sup>10</sup>.

Lippmann constataba el surgimiento de todo un nuevo ámbito de información pública cuyo funcionamiento se adaptaba mal a la lógica periodística y que el periodismo tenía dificultades para cubrir. Así, junto a la práctica política tradicional, había crecido un ámbito nuevo de gestión de los asuntos comunes: la administración pública y los asuntos que cubría, por entonces desarrollada sobre todo en la gestión municipal de las grandes metrópolis formadas en el último medio siglo. Con su habitual sagacidad y visión de futuro, Lippmann tenía claro que esta dimensión del gobierno colectivo era la auténtica novedad de su tiempo y que el periodismo no podía cubrirla bien:

But administration, although it has become more important than legislation, is hard to follow, because its results are spread over a longer period of time, and its effects are felt in ways that no reporter can really measure<sup>11</sup>.

En relación a este ámbito emergente de gobernanza colectiva en una sociedad compleja, la función informativa que desempeñaba el periodismo no parecía servir, incluso por mucho que mejorase. Se requería alguna manera alternativa de recolectar y disponer de información. Y el olfato para las novedades de Lippmann le permitía apuntar algo emergente en esa dirección:

---

<sup>10</sup> W. LIPPMANN, *Liberty and the News*, p. 53.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

[existen] two very interesting experiments in late years. One was the establishment of more or less semi-official institutes of government research; the other, the growth of specialized private agencies which attempt to give technical summaries of the work of various branches of the government<sup>12</sup>.

Aunque ninguno de estos experimentos -reconocía Lippmann- había llamado mucho la atención en realidad suponían un cambio fundamental en la capacidad de autoobservación e información de una sociedad compleja. Es importante insistir en cómo la presentación de Lippmann de esta novedad emergía en relación con la función que venía cumpliendo tradicionalmente la prensa. Ahora eran estas nuevas *agencias de conocimiento* las que podían contribuir a articular “an enlightened public opinion” allí donde el periodismo tradicional mostraba limitaciones. Estos nuevos “expert organized reporters” estarían libres de las exigencias de las rutinas periodísticas -no tenían por qué dramatizar o rendir pleitesía a lo brillante o llamativo para atraer al público- y podrían facilitar la labor de los medios al manejar datos, estadísticas, informes “beyond the digestive powers of a newspaper man or of his readers”<sup>13</sup>. La labor de autoobservación que los periodistas y el periodismo ya no pueden cumplir, les venía facilitada por estos nuevos agentes informativos esenciales por tanto en una sociedad compleja.

Ahora bien, Lippmann también tenía claro que las funciones de estas nuevas agencias iban más allá de la función informativa del periodismo. Ahora se refería a ellas como “expert political intelligence” y no las situaba ya tanto en el campo del periodismo como en el de la (gestión) política<sup>14</sup>. A la labor de autoobservación y recopilación de información, sumaban

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> La relevancia de esta dimensión gerencial de su pensamiento ha sido bien destacada por C. D. GOODWIN, “The promise of expertise: Walter Lippmann and the policy sciences”, en *Policy Sciences*, nº 28, 1995, pp. 317-345.

ahora su labor analítica y, lo que es más importante, de asesoría y propuesta de medidas<sup>15</sup>. Estas nuevas funciones de análisis y asesoría podrían corresponderse, a un nivel epistemológicamente más formalizado y cualificado, con las antiguas funciones crítica y orientativa de la opinión pública en el mundo liberal decimonónico. Pero ahora se institucionalizan y se sitúan en una relación más próxima y directa con el ejecutivo, con el entorno político-público, algo que Lippmann irá acentuando aún más en sus dos siguientes libros ya mencionados. Se trata por tanto de una labor destinada a jugar un papel relevante en la nueva sociedad compleja: “These political observatorios will, I think, be found useful in all branches of government, national, state, municipal, industrial, and even in foreign affairs”<sup>16</sup>.

Lippmann enumera de manera muy sucinta algunos requerimientos para su buen funcionamiento. Uno de ellos se refiere a su dimensión informativa: la necesidad de establecer una metodología clara que sustituya los antiguos rumores o intuiciones personales por una observación y una medición sistemática y científica de los hechos objetivos, más o menos compartida por todas estas agencias. Los otros requisitos se refieren más a su dimensión política y deberían garantizar ante todo su independencia del poder político, precisamente para que su labor objetiva y experta no fuese distorsionada, unas medidas sobre las que volvería con más detalle en la parte VIII de *Public Opinion*.

Pero aquí nos interesa más otra pregunta que se hacía Lippmann en este punto: qué tiene que ver la libertad -recordemos el título de su obra- con toda esta discusión acerca de la mejora del periodismo y de las agencias de inteligencia y sus métodos.

---

<sup>15</sup> “The lines of their growth would seem to be threefold: to make a current record, to make a running analysis of it, and on the basis of both, to suggest plans.” LIPPMANN, *Liberty and the News*, p. 54

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 56.

### 2.3 *Inteligencia organizada y libertad*

He aquí el aspecto crucial de su planteamiento: había situado en el centro de su reflexión sobre la libertad en una democracia el problema de la información. Estaba en juego una elevación del nivel epistemológico de la información sobre sí misma de una sociedad compleja y por consiguiente la posibilidad misma de su autogobierno. Lippmann veía esta posibilidad como resultado de aplicar la metodología científica y trabajar con ‘hechos neutrales’, dejando atrás los conflictos de opinión e ideológicos. La libertad podía entenderse así como la articulación de un sistema de información objetiva preservado de los sesgos negativos del simple conflicto de opiniones.<sup>17</sup>

Más allá del desacuerdo de puntos de vista o ideologías enfrentadas, latía en el fondo un reto sintomático del cambio estructural de la época: un desacoplamiento entre el nivel de complejidad de la sociedad contemporánea y las técnicas, los medios y los agentes de que disponía esa sociedad para autoobservarse e informar de sí misma. Si faltaba esta capacidad epistemológica y funcionalmente superior a la que pudiera existir ante, entonces la sociedad no podría autogobernarse y podía resultar víctima fácil de una dictadura de uno u otro signo. De ahí este vínculo entre democracia e información, entre libertad e información en la Gran Sociedad:

I am equally convinced that democracy will degenerate into this dictatorship either of the Right or of the Left, if it does not become genuinely self-governing. That means, in terms of public opinion, a resumption of that contact between beliefs and realities which we have been losing steadily since the small-town democracy was absorbed into the Great Society.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Así, *ibíd.*, p. 57: “there seems to be no way of evading the conclusión that liberty is not so much permission as it is the construction of a system of information increasingly independent of opinion.” Y de nuevo: “opinion could be made at once free and enlightening only by transferring our interest from “opinion” to the objective realities from which it springs”.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p. 59.

Si este nivel de autoconocimiento no permitía a la sociedad gobernarse a sí misma entonces sólo quedaba el control dictatorial. De modo que a la libertad tradicional de expresión y opinión, había que sumar una nueva garantía de la libertad: disponer de la información oportuna. Este era el camino de la libertad: “The administration of public information toward greater accuracy and more successful analysis is the highway of liberty”<sup>19</sup>. Lippmann había cambiado el sentido habitual del concepto ‘libertad’. No se trataba (sólo) de la libertad individual de pensamiento o expresión, ni tampoco (sólo) de la libertad colectiva de opinión y tolerancia. Lippmann manejaba una idea de libertad diferente, ajustada a un nuevo marco de complejidad social y entendida más bien como la capacidad colectiva de autoconocimiento y control efectivo del entorno.<sup>20</sup>

En el trasfondo de estas reflexiones estaba en juego un nivel nuevo de complejidad del desarrollo humano que requería un modo igualmente novedoso de autoobservación y tratamiento de la información social. Esto significaba enfrentar unos hechos sociales que ya no eran *observables* ni según el sentido común tradicional ni según la práctica periodística habitual. Se requerían nuevas formas de medida y procesamiento de la información social. Lo que significaba otorgar un papel y una relevancia singular a los encargados de articular esta nueva forma de inteligencia colectiva. Este era el papel de las agencias *políticas* de conocimiento, el papel de los expertos cuya importancia iba a crecer en las dos obras posteriores de Lippmann hasta convertirse en uno de los ejes de su nuevo modelo de democracia de tipo elitista-tecnocrático o gerencial. Sin embargo esta línea de avance no era

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 59. Y t.: “Without a clear conception of what the means of liberty are, the struggle for free speech and free opinion easily degenerates into a mere contest of opinion”.

<sup>20</sup> Este era el sentido evolutivo de la libertad humana que había puesto implícitamente de relieve el evolucionismo darwiniano; un sentido que también impregnaba la filosofía pragmatista y su identificación de la verdad con un conocimiento útil para la mejor adaptación al entorno; un concepto que finalmente también impregnado el movimiento del *progressivism* y sus reformas.

la única posible. También cabía avanzar en esa misma dirección pero de un modo diferente. Y eso es lo que propuso uno de los lectores más atentos a la novedad que aquí se había planteado.

### 3. MERRIAM ENMIENDA A LIPPMAN

#### 3.1 *Una propuesta novedosa y de alcance*

Poner en práctica este nuevo nivel social de autoobservación e información implicaba una labor cualificada o especializada. Pero lo que no parecía inevitable es que esa labor tuviera que estar necesariamente vinculada al poder político ejecutivo y mucho menos aún configurar con él un ámbito de *Insiders* privilegiado por oposición al público general -los *Outsiders*-. Mientras que Lippmann evolucionó en esa línea hasta convertir al público en ‘fantasmal’, cabía a partir de esta misma propuesta seguir otra línea evolutiva. Y esto fue lo que propuso Charles E. Merriam, que estaba por entonces tratando de dar forma a la ciencia política, ajustándola igualmente a los retos de los nuevos tiempos<sup>21</sup>. Merriam vio en la propuesta de Lippman una más de las claves de esta conversión del estudio de la política en ciencia, tal y como la recogía en su obra *New Aspects of Politics*, de 1925<sup>22</sup>. Pero significativamente, no lo vio como ocasión para construir una esfera de poder e influencia reservado a unos pocos sino como una oportunidad de implicar en este nuevo nivel de autogobierno de la complejidad a la sociedad en su conjunto. Es por ello que las sugerencias que planteó en este sentido pudieran considerarse un antecedente, si bien impreciso y muy alejado en sus determinaciones concretas, de la filosofía del gobierno abierto.

---

<sup>21</sup> V. al respecto las numerosas referencias a la obra de Merriam en los diferentes capítulos de J. FARR *et al.* (eds.), *La ciencia política en la historia. Programas de investigación y tradiciones políticas*, Akal, Madrid, 1999.

<sup>22</sup> CH. E. MERRIAM, *New Aspects of Politics*, The University of Chicago Press, Chicago, 1970.

Es muy importante comenzar destacando que Merriam reconocía que la idea inicial de este planteamiento provenía de Lippmann. Es posible que hubiera experimentos e iniciativas previas, como ya había reconocido Lippmann y también mencionaba Merriam; pero este no dudaba en atribuir a Lippmann el mérito de haber formulado por primera vez estas ideas como una propuesta concreta y articulado algunos de sus rasgos. Viniendo este reconocimiento de un experto como Merriam no hay duda que podemos refrendar su atribución del mérito a Lippmann.

Merriam recogía este testigo en las páginas finales de su capítulo “Political Prudence”, reforzando la idea de una actualización de la virtud tradicional de la prudencia como práctica meditada e informada del gobierno, si bien siguiendo a Lippmann no tenía reparo en usar el término inteligencia y referirse a su dimensión informativa en torno a los hechos:

Mr. Lippmann has indeed suggested that the government organize its intelligence work in such a manner as to accumulate and co-ordinate the facts essential to intelligent national government.<sup>23</sup>

Estas “Intelligence bureaus”, tomando el término de Lippmann, podrían reunir y organizar las informaciones requeridas para un ejercicio cualificado del gobierno, relacionándose y colaborando entre sí y proveyendo de información a otros órganos de gobierno. Merriam señalaba que era en el campo del gobierno municipal donde más se había avanzado en el desarrollo de estas oficinas e iniciativas, pero no dudaba en proyectarlas incluso a nivel mundial citando expresamente ejemplos y posibilidades como L’Union Internationale des Villes, con sede en Bruselas o el Committee on Intellectual Co-operation enmarcado en la Liga de Naciones. Este nuevo modelo podría por tanto aplicarse desde el

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 254.

gobierno local al mundial o global, permitiendo así una “organization of international political prudence”.

Reconocido su potencial, Merriam perfilaba algunos de sus rasgos. En principio, la atribución básica de funciones era similar a la de Lippmann: por una parte la organización del juicio y la prudencia manifestada en las decisiones bien informadas, por otra la investigación empírica y científica que promovería este carácter informado e incluso científico de tales propuestas<sup>24</sup>. Pero frente a la progresiva inclinación de Lippmann a favor de las agencias de información más próximas al ejercicio del poder político, Merriam se inclinaba por un modelo más participativo, inclusivo y abierto: las conferencias o reuniones de personas de experiencia o juicio probado en un ámbito determinado para promover el intercambio cooperativo de ideas y la formulación de propuestas. Es muy posible que su mayor cercanía al mundo académico<sup>25</sup> le hiciera pensar en los congresos y reuniones de este tipo, pero no usaba para referirse a ellos el término de expertos

They all center around the assembling of men of experience and judgment in a special field of inquiry for the interchange of ideas and *perhaps* for the formulation of programs of action.<sup>26</sup>  
(cursiva ntra.)

Merriam no parece tan obsesionado con la eficiencia como parecía estar Lippmann. Así señala diversos modelos y objetivos de este tipo de iniciativas: *forums* con especial atención a la diseminación del conocimiento, para el intercambio de experiencias y opiniones; otros más orientados a alcanzar conclusiones más concretas o prácticas; otros de investigación más científica, etc. Dejando claro que “all contain possibilities of great service

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 256: “These organizations represent in part the organization of prudence and judgment, and in part also are the carrying on research of a technical nature, from which genuine scientific results may follow.”

<sup>25</sup> Su misma experiencia en la *Apa* y las transformaciones en este sentido que trató de implementar entonces y a lo largo de toda su trayectoria e implicación en ella.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 257.



to the estate and to the cause of [political] science”<sup>27</sup>. Merriam se detenía por su parte en precisar los rasgos de la *participación* en este tipo de iniciativas; así:

i) deberían tener la máxima pluralidad: se trataría de implicar “a variety of groups” de todo tipo: del gobierno pero también universidades, fundaciones y sociedades públicas y privadas; a las que añadía también, por su particular objetivo, las asociaciones profesionales de estudiosos y científicos de la política que pudieran ir creándose e implicándose en esta labor;

ii) pero más fundamental aún que esta pluralidad de agentes sería el rasgo o requisito de su representatividad, para garantizar la presencia del mayor número de puntos de vista y obtener así la confianza derivada de esta imparcialidad colectiva:

More important by far... is the representative character of the group convened, in order that all phases of opinion may be represented, and the existence of public confidence in the impartiality of the *prudents* who are brought together.<sup>28</sup>

### 3.2 *The conference method*

Merriam hablaba de su propuesta como *the conference method* y afirmaba su superioridad<sup>29</sup>. Una superioridad que tendría que ver con su metodología colaborativa, integradora y discursiva, ya que incluso donde no se llegara a propuestas o soluciones concretas, se habría ganado ya con el intercambio de experiencias y juicios, de opiniones y

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 259.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 258.

<sup>29</sup> Dado que no menciona a nadie más, debe suponerse que sea sobre la propuesta de Lippmann.

puntos de vista<sup>30</sup>; incluso podría producirse algún hallazgo o idea nueva sobrevenidos derivados de la propia actividad conversacional<sup>31</sup>.

Todo esto hace de la propuesta de Merriam una alternativa a la de Lippmann, que evolucionaba en la dirección de un sistema más exclusivista de gestión basado en la estrecha colaboración entre expertos y políticos -los *Insiders*-. Merriam en cambio dedicaba las páginas finales de su capítulo precisamente a insistir en cómo este *método de las conferencias* supone una forma de integrar a la sociedad civil más allá del gobierno formal, una clara apuesta por un modelo participativo y abierto de conformación del debate colectivo. Así, prefiere hablar de una “practical intelligence of a community”, que hasta la fecha, dice, no ha sido articulada con precisión, pero que en todo caso no debería restringirse al gobierno formal, sino todo lo contrario. Lo distintivo de la democracia no debe ser tanto su eficiencia como su arquitectura civil y pluralista, que debe tener su base y promoverse más allá de los límites del gobierno político. De modo que su propuesta desborda claramente los límites del gobierno formal para abarcar al conjunto de la sociedad

To some extent this faculty is represented in the government itself, but under any system there is a wide range of critical and constructive intelligence outside the formal government. A democracy is peculiarly fortunate in that it permits the free development of political association and expression, in other than government forms.<sup>32</sup>

De esta manera la inteligencia práctica para enfrentar los problemas colectivos no tiene por qué restringirse al gobierno central o formal, sino que implica a toda la comunidad

---

<sup>30</sup> Esta base lo más amplia e integradora posible sería además una garantía de su eficacia: “the broader the basis of a prudential organization, the more effective it is likely to be”, *ibíd.*, p. 255). Esto podría contradecir el supuesto habitual de que un modelo de acceso restringido es siempre más operativo, pero Merriam da una buena razón -que inicialmente quizás sea más de justicia que de eficacia- a su favor: su carácter abarcante contribuiría a prevenir los sesgos distorsionadores de los puntos de vista particulares, interesados o partidistas: “For in the larger unit there is an opportunity for the elimination of the local, the class, the racial basis that has hitherto played so large a part in the formulation of political conclusions and even of theory”, *ibíd.*

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p. 260: “So true is it that the truth often comes when it is not directly sought”.

<sup>32</sup> *Ibíd.*

en la medida en que esa prudencia política está distribuida por toda ella y puede por tanto colaborar en su conjunto:

The development of political prudence need by no means be confined to formal assemblies of wise men for the consideration of particular problems. Such prudence is scattered throughout the community in myriad forms.<sup>33</sup>

A diferencia de Lippamnn, que tendía a excluir cada vez más a los ciudadanos, Merriam ve en su implicación y participación la clave de su propuesta alternativa, sugiriendo así una línea evolutiva diferente. De hecho Merriam insiste en que es esta participación amplia la única que puede garantizar el éxito, ya que es precisamente ella la que capacita a los individuos y por tanto eleva el nivel de la comunidad a la exigencia correspondiente a este nuevo nivel de autogobierno más cualificado de la sociedad en un entorno complejo. Es a través de la formación que se sigue de la participación como se contrarresta la incapacidad o el desinterés de los *outsiders* y se implica a la mayor parte posible de la sociedad en la vía del autogobierno. La extensión de este modelo de inteligencia práctica se convierte así en “indeed a prerequisite to successful self-government”<sup>34</sup>. De no existir esta posibilidad de participación y la capacitación que promueve, cualquier aportación a la mejora social, por mucho que provenga de los más expertos podría estar destinada al fracaso, por la misma distancia que habrá surgido entre ellos y los ciudadanos. La prudencia política no debe ser patrimonio de los expertos, sino del conjunto más amplio posible de ciudadanos:

Political prudence is therefore not merely the affair of the savants, but also of the generality of the citizens, and only as insight and judgment are generously diffused will the suggestions of the savants be found to have any weight. Nor will the conclusions of science signify much unless their quality is recognized and appreciated by those who might utilize them.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 261.

Se trata por consiguiente de un modelo que va en dirección opuesta al de Lippmann, que tendía a excluir al ciudadano a partir de su denuncia crítica del mito del ‘ciudadano omnicompetente’. Tenemos aquí en cambio el reconocimiento de la capacidad y aportación de los ciudadanos al juicio colectivo de la sociedad, precisamente por su misma implicación y participación. Se sigue de su modelo por tanto la “organization of adult intelligence in such fashion as to utilize to the fullest extent the insight and judgement of the citizens”<sup>36</sup>. Merriam invierte así el orden de los factores cuando Lippmann hablaba de un *público fantasma*: no es que el público no deba participar porque no está interesado o capacitado; más bien el público se capacita, se interesa y se responsabiliza como resultado de su participación. Si la democracia es autogobierno del pueblo entonces este sólo puede alcanzarse incorporando al pueblo a ese autogobierno, para lo cual el *método de las conferencias* y la propia formación que promueve constituyen la mejor alternativa:

With widely increasing education, the whole community tends to interest itself in and assume responsibility for decisions formerly made by the very few. This democratizing process involves and requires a wide diffusion of political intelligence and judgment throughout the citizenship of the state. In other words, the mass of community must become politically prudent in order to insure prudent political conduct of the commonwealth.<sup>37</sup>

La inteligencia política, la prudencia política no puede medirse por el nivel epistemológico alcanzado por las agencias de expertos sino más bien por el alcanzado por el conjunto de la comunidad; de lo contrario el riesgo de fractura es demasiado grave entre una y otra: unos expertos muy preparados y concernidos y una sociedad colectivamente despreocupada, centrada en sus asuntos y alejada del interés común:

---

<sup>36</sup> Merriam hace en este punto una referencia a Aristóteles pero insiste en la necesidad de encontrar los mecanismos para hacer efectiva en la actualidad dicha participación: “We still seek ways and means of most advantageously employing that ‘collective judgment’ of men”. *Ibid.*, p. 262.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 261.

## Media and Journalists in the age of Open Government and Transparency

Political prudence is seen, then, not merely in the heights of wisdom reached by the few more skilled and experienced, but also in the general level of judgment and insight reached by the mass of the community itself.<sup>38</sup>

Para Merriam esto se convierte en un requisito imprescindible para aplicar la ciencia a la política, de lo contrario quedaría en un intento vano.<sup>39</sup>

Ciertamente Merriman no contaba con la tecnología que hubiera podido hacer de ese *método de las conferencias* una posibilidad social extensa y lo más participativa posible, tal y como permiten hoy las NTICS. Pero lo cierto es que el modelo de inteligencia política práctica que propone apunta en esta dirección: la de una participación abierta, plural, representativa y conversacional, tratando de garantizar la imparcialidad, sin el objetivo inmediato de obtener resultados, más allá de los márgenes limitados del gobierno, capaz de concitar la colaboración y las aportaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general y por ello mismo generando una carga de valor añadido de carácter formativo para esa misma ciudadanía, sin descartar la posibilidad de generar nuevos hallazgos como producto mismo sobrevenido del proceso.

Sería este planteamiento el que trataría de ajustar la comunidad en su sentido más amplio, y no sólo el gobierno, al nivel requerido de autoconocimiento y autogobierno de la sociedad en un entorno complejo. De lo contrario, no sería difícil adivinar la tendencia hacia un paternalismo gerencial o un régimen centralizado poco compatible no ya con el sentido participativo sino incluso mínimo de una democracia, con independencia de la eficacia inmediata de sus resultados.

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*

<sup>39</sup> *Ibíd.* p. 262: “The application of science to government is conditioned by the level of this element in the intelligence of the community”.

Merriam abogó por este modelo en los años que siguieron a la publicación de su obra, particularmente en su labor dentro de la Asociación Americana de Ciencia Política<sup>40</sup>, pero parece claro que el signo de los tiempos avanzaba por entonces en una dirección bien diferente. Factores como los conflictos ideológicos y sus crecientes tensiones internacionales y geoestratégicas, la falta de tecnologías adecuadas para articular este *método de las conferencias* con alcance y efectividad significativos, el contexto de una década poco o nada interesada en la política y la crisis económica que estaba a la vuelta de la esquina y que acentuaría la tendencia al control centralizado de los expertos y el gobierno, todos estos factores apuntaban en contra de la propuesta de Merriam y soplaban en la dirección apuntada por Lippmann.

Hoy estamos en condiciones de repasar de nuevo las claves de este debate y, reconociendo el planteamiento seminal de Lippmann, apostar por el modelo de Merriam en la dirección de la filosofía del gobierno abierto. Lo que está en juego en definitiva es ajustar la autoobservación y el autoconocimiento de la sociedad a un nuevo nivel de complejidad evolutivo. Y no hay por qué excluir a nadie ni renunciar a ningún método que promueva el mayor número de aportaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- H. AZNAR y J. PÉREZ LLAVADOR (eds.), *De la democracia de masas a la democracia deliberativa*. Barcelona, Ariel, 2014
- H. AZNAR, "Introducción", en W. LIPPMANN: *Libertad y prensa*, Tecnos, Madrid, 2011, pp. I-LVII.
- J. FARR *et al.* (eds.), *La ciencia política en la historia. Programas de investigación y tradiciones políticas*, Akal, Madrid, 1999.

---

<sup>40</sup> Vid. B. D. KARL, "Foreword", en CH. E. Merriam, *op. cit.*, pp. 1-32.

## Media and Journalists in the age of Open Government and Transparency

- C. D. GOODWIN, "The promise of expertise: Walter Lippmann and the policy sciences", en *Policy Sciences*, nº 28, 1995, pp. 317-345.
- S. C. JANSEN, *Walter Lippmann. A critical introduction to media and communication theory*, Peter Lang, New York, 2012.
- B. D. KARL, "Foreword", en CH. E. MERRIAM, *New Aspects of Politics*, The University of Chicago Press, Chicago, 1970, pp. 1-32.
- W. LIPPMANN, *Liberty and the News*, Princeton University Press, Princeton, 2008.
- W. LIPPMANN, *The Phantom Public*, Transaction, New Brunswick, 1999.
- W. LIPPMANN, *Public Opinion*, Transactions, New Brunswick, 1998.
- R. W. MCCHESENEY, "Aquello es hora, y esto fue entonces: Walter Lippmann y la crisis del periodismo", en *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, nº 18, 2013, pp. 39-49.
- CH. E. MERRIAM, *New Aspects of Politics*, The University of Chicago Press, Chicago, 1970.
- R. F. RODRÍGUEZ BORGES: "La relaciones entre prensa, ciudadanía y democracia en Walter Lippmann. Un liberal en su laberinto", en H. AZNAR y J. PÉREZ LLAVADOR (eds.), *De la democracia de masas a la democracia deliberativa*. Barcelona, Ariel, 2014, pp. 69-95.
- R. F. RODRÍGUEZ BORGES, "Periodismo ético, poder y ciudadanía: las tesis de Walter Lippmann en *Liberty and the News*", en *Dilemata*, n.º 8, 2012, pp. 153-167.
- R. STEEL, *El periodista y el poder, una biografía de Walter Lippmann*. Cuadernos de Langre, San Lorenzo (Madrid), 2007