

LA OPINION PUBLICA

Por FRANCISCO J. BOBILLO

SUMARIO

1. ESTADO Y SOCIEDAD.—2. PUBLICIDAD Y PRIVACIDAD.—3. LA NOCIÓN DE OPINIÓN PÚBLICA. LA APORTACIÓN DE LOS FISIÓCRATAS.—4. LA CRISIS DEL CONCEPTO LIBERAL Y LA FRAGMENTACIÓN DE LA OPINIÓN.—5. PROPAGANDA Y SOCIALIZACIÓN POLÍTICAS.

1. ESTADO Y SOCIEDAD

En la historia de los conceptos claves de la ciencia política hay dos cuyo ámbito formal no ha tenido el mismo limpio proceso de formación ni la misma intencionalidad semántica.

Así, el concepto de *Estado* se trató siempre desde Bodino, y aun si se prefiere desde Guicciardini, como el objeto de una reflexión definida por el método científico, mientras que el concepto de *Sociedad* ha sido desde sus comienzos, y en cierto modo todavía lo es (algo que está clarísimo en los autores franceses del siglo XVIII y parte del XIX), un concepto confuso, equivalente unas veces a comunidad, otras a conjunto, otras veces a lo que *no era* el Estado e incluso, en algunas ocasiones, era simplemente una palabra que poseía el sentido lógico de una expresión pero cuyo contenido real se dispersa.

Hasta la aparición de la sociología propiamente científica y los esfuerzos de los tratadistas del Derecho político por diferenciar bien el concepto de *Estado*, la vaguedad semántica de la expresión *Sociedad* no comenzó a reducirse y criticarse (1).

(1) El individualismo, como es de sobra conocido, constituye una de las características más acusadas de la doctrina liberal. Puede afirmarse, no obstante, que el individualismo liberal y, en general, el desarrollo de los derechos individuales son fenómenos

En cualquier caso, en el ámbito de la ciencia política se fue decantando la idea, que procede de las viejas doctrinas del pacto, de que existe un poder decisorio que tiene caracteres de ultimidad (esto es, que es el último poder decisorio en un determinado ámbito) y que existe un poder social cuya organización como poder decisorio definido por la ultimidad sirve para explicar la relación y la diferencia entre la *Sociedad* y el *Estado*. Según este criterio, el *Estado* sería la expresión del poder social organizado como poder político según el carácter de ultimidad.

Quiere esto decir que todo movimiento social que atañe al poder y a los poderes sociales se debe reflejar o se ha de reflejar en el Estado. Y esa tesis es, en última instancia, el fundamento de la democracia moderna y constituyó en su momento la base de la democracia clásica, porque ya en Aristóteles se esboza la idea de que un poder último que no se desprenda de los poderes sociales es un poder tiránico (2).

La democracia aparece, de este modo, como institucionalización de una realidad. Lo que viene a significar, en las mentes de los pensadores clásicos, que entre la Sociedad y el Estado existe una correlación permanente tanto estática como dinámica.

El origen del concepto de Sociedad, como noción correlativa a la de Estado, se sitúa, por lo común, en el período de tránsito del sistema absolutista hacia el moderno Estado liberal. La escisión entre Estado y Sociedad, con la aparición de la consiguiente antinomia, dará lugar a una separación entre la «vida pública» (limitada al Estado y a sus órganos) y la «vida privada» (que se desarrolla al margen de la monopolización estatal).

Toda una serie de factores pasan a enriquecer esa «vida privada», dice García Pelayo, y así surgirán unas formas de vida con existencia autónoma, motivadas por la común aspiración al lucro, a la salvación, al conocimiento, que constituyen el substrato sociológico de la categoría recién acuñada (3).

El objetivo de la misma lo constituye el deseo de libertad y seguridad frente al poder del Estado y, por consiguiente, la limitación y delimitación más precisa —es decir, jurídica— de las actividades de este último.

cronológicamente paralelos a la propia aparición y desarrollo de la conciencia de lo colectivo. Y la expresión más directa de lo colectivo —como señala Tierno— fue, hasta Durkheim, la expresión *sociedad*. A partir del siglo XIX lo colectivo define ya lo individual. Cfr. E. DURKHEIM: *Pragmatismo y sociología*, Ed. Schapire, Buenos Aires, página 134. E. TIERNO: *Acotaciones a la historia de la cultura occidental en la Edad Moderna*, Tecnos, Madrid, 1964, pág. 219.

(2) ARISTÓTELES: *La Política*, libro IV, 10, Ed. Nacional, Madrid, 1977, pág. 186.

(3) M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, Revista de Occidente, Madrid, 1950.

«La Sociedad —dirá Heller—, en cuanto concepto recíproco del Estado, es un fenómeno muy reciente. Su aparición se halla estrechamente unida al pleno despliegue de la forma económica capitalista, a la definitiva liquidación del orden estamental y al nacimiento de la 'sociedad civil'» (4).

El propio Heller, coincidiendo con otros estudiosos, al rastrear el origen de la elaboración teórica del concepto de sociedad, se detiene en Lorenz von Stein, quien en la tercera edición de su conocido libro (cuyo resumen fue publicado en castellano bajo el título de *Movimientos sociales y monarquía*), añadió una larga *Introducción* bajo la rúbrica de «El concepto de sociedad y las leyes de su movimiento». Dicho trabajo, aparecido en 1850, venía a precisar una expresión y una idea propias del pensamiento liberal, pero que apenas había recibido hasta entonces la necesaria elaboración teórica (5).

En la comunidad formada por los individuos y en su vida conjunta —viena a decir Von Stein— tiene que existir y existe una antinomia interna: la oposición Estado-Sociedad. Ambos términos expresan, a su juicio, «los dos elementos vitales de toda comunidad humana» y se encuentran en una constante tensión por representar principios antagónicos (6).

La original formulación de Von Stein sienta unos criterios que luego serán desarrollados por otros pensadores, dando lugar a la teoría de uno de los conceptos más apreciados por la visión del mundo propia del liberalismo. Sociedad será, para los liberales, el terreno en donde el ser humano individual puede desplegar libremente su personalidad. Sin ataduras, de forma «natural», sin los impedimentos del Estado, la Sociedad desarrolla su propio orden considerado «racional» y permite que en el mismo se realice la perfectibilidad del individuo. Pero esa racionalidad —como indica García Pelayo— no está previamente proyectada; es immanente, expresada en leyes económicas y de otra índole, más poderosas que cualquier ley jurídica (7). Tal «racionalidad» se entiende que dará paso al progreso y creará el mejor de los órdenes posibles, tanto en el plano económico (merced a la ley de la oferta y la demanda), en el plano intelectual (pues de la discusión y concurrencia de opiniones saldrá la verdad) como en el social (al romper la jerarquizada consolidación estamental propia del viejo orden). Naturaleza y razón forman de consuno el principio de identidad monista, que para la metafísica de la Ilustración es decisivo (8).

(4) H. HELLER: *Teoría del Estado*, FCE, México, 1974, pág. 124.

(5) L. VON STEIN: *Movimientos sociales y monarquía*, IEP, Madrid, 1957, páginas 3-137.

(6) *Ibidem*, pág. 27.

(7) M. GARCÍA PELAYO: *Op. cit.*

(8) B. VON WIESE: *La cultura de la Ilustración*, IEP, Madrid, 1954, págs. 33 y sigs.

En los primeros teóricos de los derechos del individuo ese principio aparece ya formulado con bastante claridad. Los derechos individuales son considerados, a la luz de la naturaleza y la razón, con un origen anterior y una validez superior a toda otra norma positiva. En las primeras Cartas de derechos de las colonias norteamericanas no se apela al Derecho histórico ni a la tradición, sino a la naturaleza humana y a la razón que la guía. Los derechos no se muestran derivados de un determinado orden, sino como el supuesto de todo orden. Anteriores y superiores al Estado —que no los crea, sino que debe limitarse a reconocerlos—, la afirmación de los mismos va a constituir un elemento decisivo para la aparición del concepto de Sociedad (9).

La burguesía, debido a su peculiar situación en un sistema absolutista en el cual, pese a la concentración de poderes en el Estado, persisten privilegios estamentales, luchará por estos derechos que no están vinculados a la pertenencia a un grupo, sino a la propia condición humana. Libertad de conciencia, de pensamiento, de propiedad y tráfico mercantil, constituyen, entre otros, la base de los postulados reivindicativos de los derechos individuales que se esgrimen frente al poder del Estado.

Al ampliarse esta base surgirá la noción de Sociedad, que tiene, como hemos dicho, un ámbito propio, acerca del cual comenzará muy pronto la reflexión de los pensadores liberales.

Aparece así, por una parte, la economía en tanto que ciencia autónoma, desligada de la política y alejada, cada vez más, de los supuestos mercantilistas que la vinculaban al Estado y al monopolio comercial. Mientras el pensamiento económico escolástico y mercantilista se ocupaba de vicios morales acerca de la usura y de la existencia de una balanza comercial favorable, no existía una verdadera ciencia económica, sino solamente una preocupación moral o una técnica al servicio de la «razón de Estado». Pero como consecuencia del desarrollo del derecho de propiedad y de la libertad de tráfico, y de su impacto en la economía, surgirá un nuevo tipo de pensamiento, del que Cantillon, William Petty, Quesnay y Adam Smith serían sus pioneros (10).

Por otra parte, admitida la existencia de esa Sociedad autónoma del Estado, aparecerá también la Sociología, como disciplina con un objeto propio, diferente del que corresponde a la reflexión netamente política, y a cuyo estudio comenzarán a aplicarse los esquemas y los métodos que habían sido

(9) H. J. LASKI: *El liberalismo europeo*, FCE, México, 1979, y G. DE RUGGIERO: *Historia del liberalismo europeo*, Pegaso, Madrid, 1944.

(10) J. J. SPENGLER y W. R. ALLEN: *El pensamiento económico de Aristóteles a Marshall*, Tecnos, Madrid, 1971, págs. 176 y sigs. y 320 y sigs.

utilizados en la física y las ciencias naturales, como hicieron Saint Simon y Comte (11).

Economía y Sociología se conciben, de este modo, como disciplinas propias de un ámbito diferente al que corresponde al Estado y autónomo del mismo, que es lo que los liberales entienden por Sociedad.

Pero la ficción que esconde esa idea de Sociedad, puesta ya de manifiesto por Hegel (12), pronto será desmontada en el plano teórico por el marxismo. Los teóricos marxistas mostrarán que «la sociedad civil», tal como la había concebido el liberalismo, es una sociedad escindida, con intereses contrapuestos, regulados por relaciones de denominación y opresión, que, además, el Estado sanciona y protege. En esa sociedad el ser humano no contempla a los demás hombres desde la óptica de la semejanza. «La *sociedad*, para los *economistas* —advierte Marx en los *Manuscritos económico-filosóficos*—, es la '*sociedad civil*', en la que cada individuo es un conjunto de necesidades, y sólo existe para el otro, como el otro sólo existe para él, en la medida en que se conviertan en medio el uno para el otro.» Como puede advertirse, tras la pretendida solidaridad del liberalismo aparece así la instrumentalización y la alienación (13).

Con la crisis del Estado liberal y la aparición, en el marco democrático, del moderno Estado social, se producirá lo que Habermas caracterizó como la interpenetración de las esferas pública y privada, que dará lugar a la progresiva socialización del Estado y paralela estatificación de la Sociedad (14). En ese nuevo Estado, que intenta resolver los problemas que provocaran la crisis de su antecesor, garantizando el sistema de intereses propio del neocapitalismo, la antigua antinomia Estado-Sociedad desaparece y será replanteada sobre nuevas bases y con nuevos conceptos (15).

En este sentido, Lucas Verdú menciona la nueva dicotomía Estado-aparato y Estado-comunidad, indicando su origen en la doctrina italiana y que, a su juicio, presenta sustanciales ventajas, pues «permite comprobar el hecho subrayado por Mortati de que el Estado-comunidad configura a la Sociedad or-

(11) P. DE VEGA: «Positivismo y política», en *Nuevos Horizontes*, núm. 1, México, 1967, págs. 9-24.

(12) G. W. F. HEGEL: *Principios de Filosofía del Derecho*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1975, págs. 227 y sigs.

(13) K. MARX: *Manuscritos: economía y sociología*, Alianza Ed., Madrid, 1968, página 169.

(14) J. HABERMAS: *Historia y crítica de la opinión pública*, Ed. G. Gili, Barcelona, 1981, págs. 172 y sigs.

(15) M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Ed., Madrid, 1980, pág. 25.

denada en torno al gobierno estatal, aunque separada de éste y portadora de intereses no siempre por completo coincidentes con los exigidos por el Gobierno» (16).

Pero antes de todo ello, en pleno apogeo de las ideas liberales, la noción de Sociedad se presentaba estrechamente vinculada a otro concepto, que constituye la fórmula más moderna en la que se recoge la correlación entre Estado y Sociedad. Se trata del concepto de opinión pública, y vinculado al mismo, el de *publicidad*.

2. PUBLICIDAD Y PRIVACIDAD

El concepto de *publicidad* se suele contraponer a otros dos, *privaticidad* e *intimidad*, que conviene precisar mínimamente. Entendido siempre de acuerdo con viejos esquemas del Derecho privado, es *público* lo que tanto intencional como formalmente comporta la pretensión de ser conocido por todos, y *privado* lo que conlleva la intencionalidad de las limitaciones objetivas necesarias para que sólo unas cuantas personas, que son receptoras explícitas del mensaje, lo reciban y lo conozcan. Y por último, entendemos por *intimidad* el reducto de la propia conciencia, el ámbito de nuestras propias ideas en el que se ejerce, sin ninguna limitación exterior a nosotros mismos, la práctica del libre arbitrio.

Todo cuanto sale de la intimidad, del ámbito de lo que tradicionalmente llamamos libre albedrío, está amenazado por la publicidad. Dicho de otro modo: cualquier idea o sentimiento, una vez que se formulan, llevan consigo el riesgo y la tendencia de convertirse en públicos, o lo que es lo mismo, conocidos, sin más limitaciones que las que impone la cantidad y el interés de los miembros de la comunidad receptora.

Sobre esto último, que se formula casi con las pretensiones de una ley, podemos reflexionar brevemente, ya que la tendencia implícita en la condición humana de que lo privado se convierta en público es una de las características formales que mejor definen al hombre, al menos en lo que atañe a la dinámica de los sentimientos y de las ideas.

Encontramos, de este modo, una contradicción profundísima, que aparece a primera vista como elemento subjetivo, pero que se define, en el proceso histórico, como uno de los elementos objetivos que marcan a la opinión pública. A saber: que en el orden de la posesión, definida o no como propie-

(16) P. LUCAS VERDÚ: *Principios de ciencia política*, tomo II, Ed. Tecnos, Madrid, 1979, págs. 151 y sigs.

dad, el hombre tiende a hacer de lo público privado, y en el orden de la exposición, el hombre tiende a hacer lo privado público.

La mayor parte de los miembros de las sociedades desarrolladas se esfuerzan por trabajar en secreto para el aumento de sus bienes de fortuna e incluso se propende a mantenerlos en una cierta penumbra, no sólo frente a la presión tributaria del Estado sino también frente a los demás. Sin embargo, la tendencia a expresar públicamente las ideas y los sentimientos, que están condicionados por esos propios bienes de fortuna, es permanente y casi ineludible.

Ocurre así, modernamente, a diferencia de la época estudiada por Veblen (17), que el consumo tiende a constituirse en un acto privado, en tanto que la espontaneidad y la creatividad tienden a manifestarse públicamente.

En la sociedad actual la opinión pública se compone, por una parte, del conjunto de la publicidad de nuestros pensamientos como un movimiento espontáneo y, por otra parte, del esfuerzo por romper la muralla que protege el secreto de nuestros intereses y de nuestros actos.

Reducido a un simple esquema, diríamos que muchos de nuestros actos tienen la pretensión de ser secretos y al mismo tiempo sufren de nuestra inclinación a hacerlos públicos. Así se ve, de forma muy clara, en la larga historia de las confesiones.

Desde S. Agustín a Orwell o Koestler, pasando por Rousseau, la confesión expresa la lucha entre el impulso a la publicidad y el recelo, o mejor el afán de protegernos de la publicidad. En el transcurso de la historia la publicidad ha vencido, y no falta quien prevea un crecimiento cuantitativo y cualitativo hasta tal grado que el ámbito real de la expresión «privado» sea sólo una confesión. Llegaríamos así a la idea de que la delimitación entre público y privado corresponderá en el futuro al poder político del Estado, y que la opinión pública se nutrirá, para formarse, de lo que el poder político, poseedor de la máxima información, tolere en cada momento (18).

Y con esto se abre un singular aspecto en lo que se refiere a la opinión pública, pues por una parte será lo que el Estado permita y por otra tenderá a ser lo que los ciudadanos deseen en el ámbito de la crítica y el comentario.

Esta es la segunda contradicción o si se quiere el segundo nivel contradictorio. La opinión pública recoge tanto la tendencia de los hombres a confesar, o mejor, a exponer o mostrar, como la limitación real de la base de esta

(17) T. VEBLEN: *Teoría de la clase ociosa*, FCE, México, 1974.

(18) Debo al profesor Tierno Galván estas explicaciones personales para precisar el concepto de *publicidad*.

mostración, o sea, el control por parte del Estado de la información básica.

De esta manera la relación entre privaticidad y publicidad se hace sumamente artificiosa y el estudioso entra en las cavernas, más que en el subsuelo de la investigación, cuando intenta definir la opinión privada de algún modo que no sea aquel que dice que para el hombre moderno la privaticidad es un residuo de la publicidad.

Pero intentemos ver en qué consiste esa opinión pública y qué elementos la integran en cuanto que es una realidad objetiva, es decir, en cuanto constituyen un conjunto de respuestas conocidas, al menos sin ningún inconveniente formal para que puedan ser conocidas, o de mensajes parcial o totalmente conocidos y limpios en su origen o manipulados en su proceso.

3. LA NOCIÓN DE OPINION PUBLICA

Acaso no resulte ocioso, antes de comenzar nuestra exposición, detenerse brevemente en dos observaciones que contribuyan a reflejar la importancia de esta noción.

1. En primer lugar, es preciso mencionar que el concepto de opinión pública ha suscitado la atención y los análisis teóricos de sociólogos como Tönnies, Lazarsfeld, Mannheim, Merton, Albig..., de teóricos políticos como Bryce, Key, Lowell, Laswell, Lippmann..., de psicólogos sociales como Allport, Cantril, Sprout..., historiadores como Bauer, etc. (19).

2. En segundo lugar, y en el plano práctico, señalar que desde que en 1936 se formularon las primeras predicciones con acierto, la aplicación y el desarrollo de los estudios relativos a la opinión pública no ha hecho otra cosa que incrementarse y perfeccionarse. La creación de sociedades como

(19) F. TÖNNIES: *Comunidad y Sociedad*, Buenos Aires, 1945; P. LAZARFELD y otros: *The People's Choice*, Nueva York, 1944; W. ALBIG: *Modern Public Opinion*, Nueva York, 1956; J. BRYCE: *La opinión pública*, Madrid, s. f.; V. O. KEY: *Public Opinion and American Democracy*, Nueva York, 1961; L. LOWELL: *Public Opinion in War and Peace*, Cambridge, Mass., 1923; H. LASSWELL: *Propaganda Technique in the World War*, Nueva York, 1972; W. LIPPMANN: *La opinión pública*, Buenos Aires, 1964; F. H. ALLPORT: «Toward a Science of Public Opinion», en *Public Opinion Quarterly*, núm. 1, págs. 7-23; H. CANTRIL: *The Pattern of Human Concepts*, New Brunswick, N. J., 1966; W. SPROT: *Introducción a la psicología social*, Buenos Aires, 1964. Véase, asimismo, VV. AA.: *L'opinion publique*, PUF, París, 1957, y L. GONZÁLEZ SEARA: *Opinión pública y medios de comunicación de masas*, Ariel, Barcelona, 1968, este último con un valioso estudio acerca de la evolución histórica del concepto. Véase, asimismo, C. MONZÓN ARRIBAS: «Orígenes y primeras teorías sobre la opinión pública: el liberalismo y el marxismo», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1985, páginas 81-113, y R. GARCÍA COTARELO: «La opinión pública», en *Sistema*, núm. 70, 1986.

Gallup, Institut de l'Opinion Public, World Association Public Opinion Research, etc., el auge de la disciplina conocida como demoscopia demuestra que apenas hay en la actualidad gobierno alguno que no se interese por conocer la opinión pública (20).

A pesar de lo indicado, de la extensión y desarrollo, teórico y práctico, de los estudios relativos a la opinión pública, el planteamiento conceptual es hoy confuso y de no fácil formalización. Así, por opinión pública se entienden actualmente diversas cosas.

Por ejemplo, una conceptualización instrumental como la de Warber, quien considera a la opinión pública como «la reacción popular frente a unas declaraciones o preguntas», o como la de Dowse y Hughes, para quienes la opinión pública consiste en «una respuesta verbal a una cuestión particular» (21).

Desde una perspectiva política, Burdeau indica que la opinión pública no es el nombre de algo, sino la clasificación de una serie de algos, distinguiendo entre opinión pública y voluntad popular. Albig la define como «una expresión sobre un punto de controversia». Lowell dice que es «el juicio de una mayoría que no es resistido y vale como juicio unánime», y así podríamos continuar desplegando el abanico de definiciones ofrecidas que muestran la señalada confusión (22).

No parece, pues, posible describir una teoría universal de la opinión pública, como ocurre con tantos conceptos de la ciencia política, sino más bien cabe referirse al origen, contenido y circunstancias en las que la noción ha ido elaborándose hasta llegar al polémico concepto actual. Porque, además, es preciso señalar que existen como mínimo dos teorizaciones, una liberal y otra posliberal, pudiendo la primera centrarse en Guizot y la segunda en Bluntschli o Habermas (23). Debido a todo ello, es preciso llegar a la conclusión que para construir una teoría de la opinión pública no existe otro recurso que presentar una evolución histórica de la misma. Y así, desde los propios presupuestos históricos en los que el concepto ha sido utilizado, se dará coherencia a la formulación teórica pretendida.

Algunos autores, como Bauer, mencionan orígenes remotísimos al referirse a la opinión pública. Otros, sin remontarse a Herodoto o a Tito Livio, citan,

(20) V. O. KEY: *Op. cit.*, y R. WORCESTER (ed.): *Political Opinion, Polling. An International Review*, Londres, 1983.

(21) R. DOWSE y J. HUGHES: *Sociología política*, Alianza Ed., Madrid, 1975, páginas 324 y sigs.

(22) W. ALBIG: *Op. cit.*, y VV. AA.: *L'opinion publique*, op. cit.

(23) J. G. BLUNTSCHLI: *Derecho público universal*, tomo III, F. Góngora y Cía., Madrid, 1880, págs. 123-124, y J. HABERMAS: *Op. cit.*

no obstante, a Maquiavelo (quien, como es sabido, se refiere a la conveniencia de que el Príncipe cuente con el «favor popular»), situando de este modo el origen de la opinión pública en el siglo XVI. Pero, a nuestro juicio, parece más acertada la opinión de Heller, quien indica que la doctrina de la opinión pública surge en el siglo XVIII y, de modo particular, con aquella escuela de pensamiento político y económico que, agrupada primero en torno a Quesnay y luego a Turgot y Mirabeau, conocemos con el nombre de fisiócratas. Necker, el banquero de Luis XVI y padre de Mme. de Staël, en este mismo sentido mencionaba ya a la opinión pública como uno de los factores del clima previo a la Revolución francesa (24). Y en España, el P. Feijoo dedicará uno de los discursos del primer volumen de su *Teatro crítico universal* a combatir «aquella mal entendida máxima de que Dios se explica en la voz del pueblo».

La primera pregunta que surge, y preguntarse es comenzar a reflexionar, se refiere, pues, a una consideración que parte de presupuestos históricos, y es la siguiente: ¿Por qué antes del liberalismo no cabe hablar de opinión pública? Para intentar responder a la misma hay que mencionar una serie de hechos que, a nuestro juicio, podrían sintetizarse del siguiente modo:

a) En primer lugar, parece conveniente admitir que en la fragmentada sociedad organizada según órdenes corporativos, en una sociedad de gremios y corporaciones, no cabe hablar de interés general. Hay que destruir ese orden para que pueda aparecer la nueva sociedad en donde tal interés esté presente.

b) En segundo término, el proceso secularizador, la desacralización del mundo de que hablan Von Martin, Heller o Cassirer, es condición necesaria para que haya opinión y no dogma, cuestiones opinables en lugar de criterios absolutos. Sólo se dará opinión pública si se disuelven las barreras teocráticas, si puede opinarse sin la convicción de que detrás de todo hay una creencia global (25).

c) Por último, se requiere una regulación legal de las libertades, y en concreto de la libertad de expresión, para que la opinión pública pueda surgir y manifestarse.

Es menester considerar que la libertad de pensamiento, como en general todas las libertades modernas, tiene un carácter y un significado polémico. Más que expresar una categoría mental fueron una declaración de hostilidad contra la tiranía que la escuela, la Iglesia, el Estado, la tradición, ejercieron sobre la conciencia. Pero la libertad es también conciencia de sí mismo, de

(24) H. HELLER: *Op. cit.*, págs. 190 y sigs.

(25) A. VON MARTIN: *Sociología del Renacimiento*, FCE, México, 1966, págs. 38 y sigs.; H. HELLER: *Op. cit.*; E. CASSIRER: *El mito del Estado*, FCE, México, 1972; J. BURCKHARDT: *La cultura del Renacimiento en Italia*, Pegaso, Madrid, 1979.

la propia perfectibilidad tal como la concibe el pensamiento liberal, y el mismo reconocimiento ajeno procede de esa inmediata revelación. Sólo el que tiene conciencia de ser libre es capaz de reconocer como libres a los otros hombres. Interés general, secularización y regulación legal de las libertades constituyen, así, presupuestos básicos para que pueda hablarse de opinión pública (26).

Al lado de todos esos hechos, es también preciso referirse a cómo la necesidad de un desarrollo técnico y de los medios adecuados es condición inexcusable para que la opinión pública pueda existir como tal. Sin comunicación no puede haber sociedad ni opinión pública, y la comunicación —entendida en términos actuales— exige un determinado grado de desarrollo.

Los valores de la sociedad y los derechos de sus componentes —esto es, de los miembros de la burguesía— comienzan a reafirmarse al tiempo que, paralelamente, se niega al Estado su antigua potestad de inmiscuirse en un ámbito definido ahora como ajeno al mismo.

Tal criterio, que impregna buena parte de la ideología que configuró el caldo de cultivo de las revoluciones burguesas, será formulado con mayor rigor por los fisiócratas. Abiertamente y sin rebozo, el principio liberal de separación de las esferas correspondientes al Estado y a la Sociedad aparecerá en los escritos de los fisiócratas como uno de los dogmas liberales indubitables.

Pero ahora no se trata sólo de mostrar la existencia de dos ámbitos diferentes e independientes, sino que, con mayor radicalidad, uno de dichos ámbitos, la Sociedad, es considerado como de origen espontáneo y natural, mientras que el otro, el Estado, resulta ser artificial, impuesto y, por tanto, condenable. Mercier de la Rivière lleva su crítica al pasado, y así llega a calificar a todas las comunidades anteriores, en tanto que en ellas no existía la mencionada separación, es decir, en cuanto sociedades estatales, como «esa multitud de desórdenes que, en todos los tiempos, han cubierto la superficie de la tierra». Esa descalificación es realizada porque, a su juicio, no existe realmente un «interés público estatal». Y cuando tal argumento es esgrimido por los gobernantes no consiste en otra cosa que en «un medio para ocultar ambiciones y robar por la astucia cuando no se puede robar por la fuerza» (27).

Los fisiócratas ofrecían, según Dupont de Nemours, «un cuerpo de doc-

(26) G. DE RUGGIERO: *Op. cit.*

(27) MERCIER DE LA RIVIÈRE: «L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques», en *Physiocrates*, vol. II, París, 1846, pág. 608; H. HIGGS: *Los fisiócratas*, FCE, México, 1944.

trina definido y completo, que establece con claridad los derechos naturales del hombre, el orden natural de la sociedad y las leyes naturales más ventajosas para el hombre unido en una sociedad» (28). Su propósito, según Quesnay, era «conseguir el mayor incremento posible de goces con la mayor disminución posible de gastos». El bienestar, como para Bentham, Saint Simon o Beccaria y, en general, para los utilitaristas, era la medida de la felicidad. Y para conseguirlo, el único criterio a tener en cuenta es el que se forma en las relaciones producidas en el ámbito privado entre particulares. Dupont de Nemours lo expresará contundentemente: «Las leyes públicas de la sociedad están compuestas del conjunto de las relaciones privadas que resultan del intercambio y la recíproca aceptación de los derechos y deberes de los hombres» (29). No es preciso, por tanto, ninguna autoridad soberana superior a los propios individuos que dicte unas leyes que sólo pueden surgir de la mutua relación entre éstos. Un tipo de relación que, como se desprende de lo antedicho, resulta ser cooperadora y solidaria en lugar de amenazadora y destructiva.

Para explicar que la relación entre particulares es mutua y colectivamente satisfactoria, esto es, para poder prescindir de la autoridad estatal sin riesgo de que lo colectivo sufra menoscabo, era preciso proporcionar un argumento suficientemente convincente y persuasivo. Y ese argumento fue, precisamente, el que los fisiócratas construyeron a partir de su creencia en la «racionalidad del orden de la naturaleza». Si la sociedad es lo natural, vienen a decir, en su seno existiría una ley gobernada por la razón. Hay, pues, una disposición immanente hacia un orden racional en todo lo relativo a la sociedad, al igual que lo hay en todo aquello que se refiere a la naturaleza. El orden social no es preciso imponerlo, pues surgirá espontáneamente. El Estado, por tanto, se queda sin misión, reducido a la superfluidad.

Si los astros guían su curso mediante trayectorias constantes y conocidas, si las estaciones se suceden y al día sigue la noche, también en la Sociedad existen unas fuerzas naturales que regulan su funcionamiento y permiten renunciar a extrañas y artificiales injerencias estatales.

En lo que respecta a las relaciones de producción e intercambio, tales fuerzas son ya conocidas. La oferta y la demanda, actuando sin cortapisas, lograrían, en su mutua tensión, que se produzca la cantidad más adecuada de bienes al mejor precio posible dadas las condiciones tecnológicas de cada

(28) DUPONT DE NEMOURS: «Prologue», en *Physiocrates*, op. cit.

(29) DUPONT DE NEMOURS: «Abrégé des principes de l'économie politique», en *Physiocrates*, op. cit., vol. II, pág. 731. Estas citas referentes a los fisiócratas están tomadas del artículo de P. de Vega que figura en la nota 31.

momento. Mediante una extraña alquimia, aquella «mano invisible» descrita por Smith transformará en un bien social la multitud de acciones espontáneas que los individuos realizan buscando su beneficio particular.

Pues bien, idéntica racionalidad que aquella que tiene lugar en el plano económico se producirá —a juicio de los fisiócratas— en el plano sociopolítico. Para explicar el proceso en que ésta tiene lugar surgirá un concepto clave: el concepto de opinión pública.

Hasta entonces, en la mayor parte de la literatura política la distinción entre lo público y lo privado (con remotas referencias atenienses) era realizada bajo criterios primordialmente jurídicos, apoyándose en el conocido texto de Ulpiano. Según dicho texto, lo público, el Derecho público, es —como se sabe— aquel que se refiere al Estado, a su organización y actividad, mientras que lo privado, el Derecho privado, es aquel otro que se refiere a las relaciones entre particulares.

Pero, como puede comprenderse sin esfuerzo, esa distinción clásica no podía inspirar el concepto liberal de opinión pública. No podía hacerlo, ya que, al rechazar los fisiócratas el concepto de Estado como algo antinatural, al postular que lo único realmente existente son las relaciones entre particulares que conforman la sociedad, la distinción de Ulpiano pierde su utilidad y debe ser abandonada.

Las relaciones privadas, a juicio de los fisiócratas, se establecen libremente por los individuos a través del espontáneo intercambio tanto de bienes (en la economía) como de conocimientos, juicios e ideas (en la política). Las opiniones libremente expresadas, incluso aunque sean consideradas como erróneas, irán confluyendo, a través de la discusión, en una opinión general y predominante. Dicha opinión se equipara con la verdadera o, cuando menos, la única válida. Y esa es, precisamente, la opinión pública burguesa. Habermas ha indicado con singular agudeza como lo público, entendido de este modo, es justamente lo público de lo privado (30); es decir, lo que los fisiócratas llaman opinión pública nada tiene que ver con el Estado, sino que, oponiéndose al mismo, expresa el sentir de la sociedad burguesa en cuyo seno ha surgido espontánea y libremente.

La opinión pública, concebida así, se constituye en uno de los nódulos centrales de la argumentación liberal en pro de la justificación de su rechazo del Estado sin riesgo de caos social. La opinión pública, configurada como expresión de la racionalidad social, como manifestación de los deseos naturales de los individuos, será quien sirva de criterio ordenador de su comportamiento. Será, por tanto, la única pauta de legitimación en aquello que afecte-

(30) J. HABERMAS: *Op. cit.*, págs. 68 y sigs.

a la comunidad. Solamente cuando las instituciones colectivas se inspiren en la opinión pública, atiendan a sus contenidos y se rijan por sus manifestaciones, podrá admitirse que dichas instituciones están legitimadas para actuar. De ahí precisamente la configuración que el Parlamento adquiere, a partir de entonces, como eje central de la vida política burguesa. Porque el Parlamento liberal se entiende que recoge y expresa el sentir de la opinión pública a través del principio de representación y, además, está sometido a su control mediante la publicidad de las discusiones.

El profesor De Vega —en uno de cuyos trabajos está inspirado buena parte del anterior análisis (31)— indica que de la integración del Parlamento en la estructura de la opinión pública burguesa pueden deducirse tres corolarios:

1. El primero de ellos consiste en que el Parlamento se configura, de modo primordial, como un órgano de la sociedad y no del Estado. Al calificar jurídicamente al Parlamento, los teóricos liberales del Derecho público van a seguir, por lo general, el criterio de Sieyès y de los constituyentes franceses de 1791, indicando que es un órgano de la nación.

2. La segunda consecuencia es que el Parlamento, concebido como una institución social, tiene como finalidad la de formalizar políticamente el debate y la opinión pública elaborada por los particulares.

3. Y, por último, que el Parlamento, además de recoger la opinión pública, tendrá como misión la de orientar y configurar a la misma proporcionando pareceres y argumentos, como mostraron muy claramente Stuart Mill o Constant (32). «La Cámara —dice Von Stein— es el órgano mediante el cual la Sociedad domina al Estado» (33).

Sobre todo lo antedicho surgirá un concepto de la opinión pública que, según ello, va a caracterizarse por cuatro notas significativas:

1. La primera de ellas es la *racionalidad*. Los ilustrados del siglo XVIII están subyugados por la racionalidad. Lo que ahora es un presupuesto de la opinión pública burguesa había sido una idea en la que estuvieron de acuerdo buena parte de los grandes pensadores políticos desde Aristóteles hasta Hegel. Esa idea era «la unidad de la razón humana». De este modo se entendió que la razón era algo objetivo, universal, de lo que el hombre

(31) P. DE VEGA: «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, 1985, págs. 45-46.

(32) J. STUART MILL: *Libertad. Gobierno representativo. Esclavitud femenina*, Tecnos, Madrid, 1965; B. CONSTANT: *Curso de política constitucional*, Taurus, Madrid, 1968.

(33) L. VON STEIN: *Op. cit.*

participa y que como afirma Martin Kriele, es lo que permite hablar de un *sensus communis*, de sentido común (34).

Precisamente la opinión pública burguesa, en cuanto producto de la discusión libre entre particulares, se presentaría, en esta óptica, como el único medio de liberar a la razón individual del ofuscamiento de las razones y prejuicios, para llegar a alcanzar ese «sentido común» que es el que se identifica con el momento de la verdad. Kant dirá: ¿En qué medida y con qué rigor sabríamos pensar si no pensamos, por así decir, en comunión con los demás, a quienes comunicamos nuestros pensamientos y de quienes recibimos los suyos? E insistirá también, en su breve respuesta a la pregunta qué es la Ilustración, al responder que es la salida del hombre de la minoría de edad y decir: *sapere aude*, atreúvete a pensar, ten el valor de salir de tu inteligencia (35).

Al salir de la propia razón se entra en conexión con las otras razones individuales. De la suma y el contraste de ellas surge la única posibilidad de una razón de carácter colectivo. La creencia en ésta y en una racionalidad del mundo de la cual participa, como quiso mostrar Descartes, es, pues, una nota destacada de la opinión pública burguesa. Para las minorías directoras de la época, sometidas al yugo de la razón, ésta legitima los prejuicios o la intuición. Es, en el fondo, dirá Tierno, un aumento de la seguridad personal y colectiva por el ejercicio de la razón. Razonar, e incluso dudar, es asegurarse (36).

2. La segunda nota de las mencionadas es la *publicidad*. Para los liberales lo público es el ámbito en donde la razón adquiere su dimensión práctica, tal como indicaba Kant. Esa dimensión social del pensamiento humano, a que hacíamos referencia anteriormente, sólo puede lograrse con la publicidad.

Dentro de la estructura social tal concepción tiene de inmediato una respuesta clara. La aparición de periódicos (como boletines de noticias comerciales o como *new letters* que daban cuenta de los debates de las Cámaras), las discusiones y comentarios en foros de orden diverso, muestran un ambiente y una atmósfera social nueva que caracterizan el ascenso de la burguesía. Esta burguesía, convertida en público crítico, asiste al Parlamento y prolonga las discusiones que allí se producen en nuevas instituciones que surgen con este fin.

Dice Tierno, al referirse al clima de los constituyentes de la Revolución

(34) M. KRIELE: *Introducción a la teoría del Estado*, Buenos Aires, 1980, pág. 254 (cito por P. DE VEGA, art. cit.).

(35) E. KANT: «Qué es la Ilustración», en *Filosofía de la Historia*, FCE, Madrid, 1984, pág. 25.

(36) E. TIERNO: *Op. cit.*, pág. 89.

francesa, que «esencialmente la minoría intelectual ilustrada quiere obedecer a la razón. Los esquemas intelectuales que exigen nuevas instituciones son claros y precisos, sólo exigen comunicación» (37).

Dicha atmósfera social, como indica Habermas, se manifiesta también en la arquitectura y en las viviendas particulares. Durante el siglo xvii, las viviendas estaban diseñadas para una vida íntima: grandes dormitorios, jardines cerrados, pequeñas ventanas... A partir del siglo xviii, los dormitorios se achican, aparecen grandes salones y ventanales, se abren los jardines. Es, como indicábamos, la exhibición de lo particular, lo público de lo privado (38).

En idéntico sentido ha sido juzgado el desarrollo del género epistolar en la misma época. Vemos así cómo en las cartas dieciochescas los asuntos privado transparentan, de un modo u otro, una situación pública. Al escribir cartas privadas pensando, de alguna manera, en la publicidad, se llega al individualismo socialmente perfeccionado, a la objetivación de la privacidad. Madame de Sevigne, que escribía sus cartas con plena consciencia de que, en última instancia, su destinatario era el público, será el ejemplo modélico de tal género literario (39).

3. La tercera nota de las indicadas es la *generalidad*. La opinión pública, como queda dicho, ha de ser la opinión de la generalidad de los ciudadanos. La generalización de una idea posee en esta época, por lo demás, una vinculación imprecisa con la aparición de mercancías industrialmente elaboradas. Generalidad denota lo colectivo y niega lo exclusivo. Pero el concepto de generalidad burguesa introduce dos limitaciones claras.

La *primera* de ellas es que *no* deben tener derecho a opinar aquellos que, como decía Kant, «están enajenados socialmente». El condicionamiento social que implica tener un amo no permite la expresión libre de la opinión. Sólo el propietario tiene interés en mantener el orden burgués y sólo el intelectual (a quien se disculpa carecer de propiedades) puede tener una idea profunda de lo que ha de ser provechoso para todos. En sentido general, tal idea será la formulada por Guizot cuando concibe la pobreza como síntoma de estupidez.

La *segunda* limitación, vinculada a la anterior, consiste en admitir que la opinión pública no debe estar organizada, no tiene estructuras; como decía Tönnies, no se cosifica (40). De nuevo, tanto los valores individuales como

(37) *Ibidem*.

(38) J. HABERMAS: *Op. cit.*, págs. 73 y sigs.

(39) E. TIERNO: *Op. cit.*, págs. 151 y sigs.

(40) F. TÖNNIES: *Comunidad y Sociedad*, Buenos Aires, 1947.

la creencia en un orden social espontáneo aparecen aquí manifiestos. «La representación del nacimiento espontáneo de una opinión unitaria —dirá Heller— se utiliza para sostener la ficción de la formación *no* autoritaria de la sociedad en una unidad política» (41).

4. La cuarta y última nota significativa de la opinión pública burguesa es la *funcionalidad*. La opinión pública se concibe por el liberalismo como un instrumento de legitimación del poder —atribuyéndole una capacidad política de obrar que no posee—, y sobre ella se construirá la visión del mundo liberal. Aunque de modo muy sucinto, hemos mencionado ya su vinculación con el régimen parlamentario, así como la justificación de este último por lo que la opinión pública significa en el orden liberal-burgués.

El Parlamento se concibe como órgano deliberante en donde se contrastan opiniones y pareceres. La idea del parlamentarismo como *government by discussion* constituye, simplemente, el lógico correlato del propio concepto de opinión pública elaborado por la burguesía. La definición de democracia como *government by public opinion* incide en el mismo aspecto.

Si la opinión pública burguesa, creada a través de la discusión espontánea y libre de los particulares, es quien traduce y expresa la interna racionalidad y el orden natural de la sociedad, el Parlamento, en cuanto prolongación de esa opinión pública, tendrá que ser por fuerza un órgano donde también se discuta espontánea y libremente. La identificación social entre discusión y verdad —dice De Vega— se manifestará a nivel parlamentario en la identificación de la ley, obtenida por deliberación, con el momento de la justicia.

Frente al concepto absolutista de la ley, concebida como voluntad y mandato, que Hobbes había consagrado en el *Leviathan*, en la clásica fórmula «*autoritas, non veritas facit legem*», la burguesía presentará ahora un concepto racional de ley —resucitando la vieja expresión tomista de ley como *rationis ordinatio*— que bien permite invertir —como hace Schmitt— el lema hobbesiano en el sentido de que ahora «la verdad, y no la autoridad, hace la ley» (42).

El parlamentarismo, que es por definición antidogmático, afirma un relativismo que —dice Kelsen—, «por partir de la imposibilidad de expresar apriorísticamente valores o verdades absolutas y, por estar dispuesto a considerar el valor de las opiniones contrarias, no puede abandonar el método dialéctico a través del cual se sintetizan las tesis en contraste» (43). La discu-

(41) H. HELLER: *Op. cit.*, pág. 194.

(42) C. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, págs. 150 y siguientes.

(43) H. KELSEN: *El primato del parlamento*, Giuffrè, Milán, 1982, págs. 200-201 (cito por P. DE VEGA, art. cit.).

sión parlamentaria se contraponen, de este modo, a las concepciones absolutistas y dictatoriales de la política.

4. LA CRISIS DEL CONCEPTO LIBERAL Y LA FRAGMENTACION DE LA OPINION

Las cuatro notas mencionadas (*racionalidad, publicidad, generalidad y funcionalidad*) muestran la evidente grandeza de toda esta construcción teórica frente a las concepciones tradicionales. Pero dicha grandeza, señalada reiteradamente por los pensadores políticos, entraría, no obstante, en crisis durante el siglo XIX debido a las transformaciones económicas y sociales propias de la revolución industrial. La separación entre Estado y Sociedad —indica Kammler—, antes garantía para la realización política de los intereses de la burguesía frente al absolutismo, se convirtió en problema político en una sociedad en la cual una capa constantemente creciente carecía de toda influencia política» (44).

Y así, la aparición en la escena política del proletariado en cuanto que clase histórica o «clase para sí» (según la conocida expresión de Marx), que discute el poder a la burguesía, y, en el plano teórico, la radical oposición del marxismo, desenmascaran el bien construido artificio burgués. Tras la armónica teoría liberal quedó de este modo al descubierto, de forma abrupta, la cuestión social.

La estrecha conexión entre opinión pública y liberalismo, que hemos intentado mostrar, hace que la crítica de Marx al liberalismo corra pareja con la crisis de la opinión pública tal como había sido concebida hasta entonces.

Indica Marx, textualmente, en *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*: «El régimen parlamentario, que vive de la discusión, ¿cómo puede prohibir que se discuta?... La lucha de los oradores en la tribuna provoca violentas polémicas en los periódicos, el club de discusión que es el Parlamento se completa necesariamente con los clubs de discusión de los salones y de las tabernas. Los representantes que apelan continuamente a la opinión del pueblo autorizan a la opinión pública a expresar en peticiones su verdadera opinión... El régimen parlamentario lo deja todo a la decisión de las mayorías. Así las cosas, ¿cómo las grandes mayorías no van a querer decidir fuera del Parla-

(44) J. KAMMLER: «El Estado social», en el libro dirigido por J. ABENDROTH y K. LENK: *Introducción a la ciencia política*, Anagrama, Barcelona, 1971, págs. 91-120.

mento? Si en la cima del Estado se toca el violín —concluye Marx—, ¿qué cosa más natural que los que estén abajo bailen?» (45).

Los liberales conservadores y progresistas habían visto claramente que las masas no debían intervenir en los asuntos públicos si se quería mantener el orden burgués. Esa «multitud porcina», como la denominaba Burke, ocupada en procurarse su sustento, «no tiene tiempo libre ni aun, como consecuencia de su educación escasa —decía Lolme—, el grado de información necesario para desempeñar funciones políticas». El pueblo se beneficia pretendidamente de la protección de las leyes, pero no tiene derecho a crearlas. «Todo está perdido —decía ya Voltaire— cuando el pueblo se mezcla en la discusión» (46).

En la medida en que todos quieran opinar, va a aparecer de inmediato no una sociedad general, correlato de un supuesto interés general (que era, como quería Mandeville, el paradójico resultado de los distintos intereses egoístas), sino intereses contrapuestos a los que corresponden opiniones asimismo enfrentadas y difícilmente conciliables.

La aparición, como entidades organizadas, de los partidos políticos y de los sindicatos expresa y canaliza esta división de la opinión pública. La opinión pública, en tanto que opinión general, queda destruida y sustituida de inmediato por varias opiniones que reflejan los distintos intereses sociales organizados.

Se pasa, así, de la noción de generalidad a la idea de fragmentación y oposición; y de la noción de opinión libre y espontánea a la idea de opinión organizada y canalizada. Pero la expresión «opinión organizada» está vinculada, de forma casi inevitable, al concepto de manipulación y control. Y de este modo la opinión se traduce fácilmente en propaganda. La opinión de un grupo organizado, a través de la propaganda, puede en ocasiones tornarse en un trasunto de la opinión pública, convirtiéndose en lo que Ortega calificaba de «opinión reinante». Pero la propaganda, para sus críticos más acervos, se considera implícitamente negativa y opuesta a la veracidad. «La propaganda —dirán radicalmente Adorno y Horkheimer— altera la verdad en el acto mismo de formularla» (47).

La consecuencia que para el régimen político tal hecho tiene es que la funcionalidad de la opinión pública, que antes señalábamos como una de las notas distintivas de la misma en la visión del mundo liberal, finaliza inexo-

(45) K. MARX: *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, Ariel, Barcelona, 1968, páginas 74-75.

(46) Citado por H. N. BRAISSFORD: *Voltaire*, FCE, México, 1941.

(47) TH. ADORNO y M. HORKHEIMER: *Dialéctica del iluminismo*, Sur, Buenos Aires, 1969, pág. 299.

rablemente. No hay ya un interés general, ni una verdad general, ni una opinión pública general. Y sobre toda una opinión pública dividida no puede asentarse el régimen liberal.

La institución más afectada, como es obvio, será el Parlamento, en cuanto que el Parlamento es la institución más característica de la construcción política liberal. Esa es la tesis de Heller, quien explica de este modo la crisis del Parlamento y del parlamentarismo como una traducción política de la crisis de la opinión pública en el plano social (48).

El Parlamento actual ya no es el órgano de la opinión pública y la función de mediación —dirá Pedro de Vega— pasa del público a instituciones como asociaciones y partidos, que ahora se esfuerzan por obtener el consentimiento, o al menos la tolerancia, del público mediatizado por los medios de comunicación (49). Dicho de otro modo: el papel que antes desempeñaba la opinión pública lo pasan ahora a desempeñar el conjunto de asociaciones, partidos y sindicatos. La opinión pública, en cuanto opinión pública crítica, como manifestación directa de la espontaneidad social burguesa, desaparece y las referencias a la misma pasan a tener un signo absolutamente diferente. Lo que ahora se busca con la opinión pública es el consentimiento y el aplauso. Frente a la opinión pública crítica surge la opinión pública *manipulada*.

Esa opinión pública actual, heterogénea y fragmentada, es encuadrada, estimulada y canalizada por los partidos para poder seguir utilizándola como elemento legitimador de la democracia en el momento de la elección. Dispersa y dividida, variable e imprecisa, a menos que se la organice resulta totalmente ineficaz. La democracia, pese a lo indicado, se basa en que hay todavía una unidad nacional, un bien común. Pero ese artificio teórico encuentra su permanente negación en el propio seno del sistema, pues la actuación propagandística de los grupos muestra el radical enfrentamiento de sus respectivas posiciones.

5. PROPAGANDA Y SOCIALIZACION POLITICAS

La propaganda, en cuanto procedimiento para obtener de los demás la adhesión a nuestras ideas o conducta —tal como la sintetiza Lucas Verdú— constituye, pues, el instrumento para actuar sobre esa opinión pública dividida a que nos referimos. Su finalidad es la atracción, no el mero convencimiento ni la simple adhesión. Ante la presión propagandista la masa se encuentra inerte, sin que apenas puedan establecerse procedimientos claros de defensa.

(48) H. HELLER: *Op. cit.*, págs. 195-199.

(49) P. DE VEGA: *Art. cit.*

Operando a menudo a través de la utilización de recursos emocionales, la propaganda se presenta de tal modo como si al margen de su contenido no existiera realidad alguna. Sólo es real lo que es público. Lo que no es propagado acaba por ser considerado quimérico. Multitud de actuaciones de los grupos, asociaciones y partidos tienen como único objetivo el poder ser difundidas. Tal hecho se advierte con suma claridad en la actuación de grupos antisistema, que llevan a cabo acciones espectaculares para que, siendo reflejadas en los medios de comunicación, atraigan el interés de la opinión pública hacia las demandas de dichos grupos. Pero incluso en el ámbito propio del sistema político establecido, el comportamiento no es muy diferente.

Desde el poder mismo, la propaganda es más constante y reiterada y se multiplican los organismos e instituciones encargados del contacto permanente con la opinión pública. A veces la propaganda se convierte, como dice Lucas Verdú, en «la retórica de las masas» (50), una retórica que emplea preferentemente el lenguaje natural, pero también una amplia jerga compuesta por símbolos y apelaciones al subconsciente de la más variada procedencia.

En la difusión de la propaganda, en su influencia sobre la opinión pública, los modernos medios de comunicación desempeñan una función esencial. Ningún teórico actual pone en duda la importancia de estos medios en la configuración social y política del mundo. La información, en todos sus aspectos, es una forma de poder. Pero además de informar, los medios pueden deformar, conformar y manipular. La manipulación de los hechos, para hacer prevalecer unas opiniones sobre otras, está, de algún modo, implícita en la homogeneidad immanente que caracteriza la tarea de los medios de comunicación de masas.

«La lectura del diario es la plegaria matinal del hombre moderno», decía Hegel, expresando su entusiasmo por su nuevo trabajo cuando abandonó, durante un breve período de tiempo, sus enseñanzas metafísicas para ocupar un puesto de redactor en la *Gaceta de Bamberg*. Hoy, esa lectura habría que completarla con la audición radiofónica o la atención televisiva, y, admitida la metáfora, lo que era una plegaria matinal es ya una sucesión de oficios a lo largo del día.

Sometida a una creciente manipulación informativa, la situación intelectual del ciudadano medio de las sociedades modernas carece de autonomía para formarse una opinión que no esté adulterada por los contenidos de la propaganda. El hombre moderno se encuentra, cada vez más, en la precaria situación de sentirse impotente ante la inmensa acumulación de hechos de

(50) P. LUCAS VERDÚ: *Principios de ciencia política*, tomo III, Tecnos, Madrid, 1974, pág. 184.

los que evidentemente está informado, pero de los que desconoce sus principios, sus datos decisivos y, en definitiva, su sentido último. Su opinión acerca de esos hechos es, por tanto, insegura, precaria y, a menudo, arbitraria.

Afirmaciones superficiales han atribuido a los medios de comunicación una influencia todopoderosa en la formación de la opinión pública. Incluso, en ocasiones, se tiende a confundir la opinión pública con el contenido de dichos medios, y los mismos medios son los primeros en arrogarse esta representación. Parece más acertado, no obstante, suponer que los medios reflejan la estructura y los valores de una comunidad, las creencias e intereses dominantes y sus contradicciones, o bien contribuyen a su posible transformación, o bien, como decían Tocqueville y Stuart Mill, refuerzan el dominio del *statu quo* (51).

Quienes defienden el neopluralismo —ese «pluralismo romántico», como ha sido irónicamente calificado por Wright Mills (52)— indican que la multiplicidad de mensajes propagandísticos acaba por contrarrestar los efectos de cada uno de ellos. De admitir tal supuesto, la consecuencia del mismo sería que la única posibilidad de defensa ante la propaganda consiste en su propia proliferación. Entendemos, no obstante, que tal argumento se apoya en una pretendida libre competencia entre iguales mensajes, dirigidos a una masa, supuestamente informada, que sabrá contrastarlos y elegir los más convenientes. Creemos, asimismo, que tal igualdad no existe en la vida real, así como que podrían formularse fundadas dudas acerca del permanente grado de discernimiento aludido. La ingenuidad de Milton y su creencia en que la capacidad de reconocer la verdad es inherente al ser humano se ha revelado desde antiguo frecuentemente errónea (53).

La tecnología, puesta al servicio de la propaganda, permite instituir formas de manipulación, de control social y de cohesión social mucho más efectivas e incluso más gratas que las tradicionales. En el mundo existen, según las estadísticas de la UNESCO, 400 millones de televisores, 1.000 millones de receptores de radio y unos 8.000 periódicos diarios con una tirada conjunta de 400 millones de ejemplares. Las posibilidades de control que un

(51) A. TOCQUEVILLE: *La democracia en América*, Guadarrama, Madrid, 1969, página 159; J. S. MILL: *On Liberty*, Penguin Books, Harmondsworth, 1974, cap. IV.

(52) C. WRIGHT MILLS: *La élite del poder*, FCE, México, 1978, *passim*.

(53) J. MILTON: *Aeropagítica*, FCE, Buenos Aires, 1976. De los ochenta y ocho discursos que componen el *Teatro crítico universal*, el P. Feijoo dedica el primero de ellos, titulado «Voz del pueblo», a combatir «aquella mal entendida máxima de que Dios se explica en la voz del pueblo»; manifiesta hacerlo así, «haciéndome la cuenta de que venzo muchos enemigos en uno solo, o a lo menos de que será más fácil expugnar los demás errores». Cito por la edición de J. Ibarra, Impresor, Madrid, 1778, página 1.

reducido número de agencias informativas pueden ejercer (como señalaba el polémico informe McBride) surgen de inmediato en cualquier reflexión sobre este tema. Podría afirmarse que cuanto mayor es el impacto público de un medio, tanto más accesible es a la influencia de intereses privados individuales o colectivos.

Pero aun admitiendo que la propaganda política, como muestra la visión pluralista, pueda ser llevada a cabo por grupos competitivos y con intereses contrapuestos, hay otro hecho que no ofrece duda alguna, y es el siguiente: Tanto en los sistemas democráticos como en los autoritarios o totalitarios existen una serie de mecanismos sociales e instituciones que, de un modo u otro, colaboran en la difusión de los valores sobre los que el sistema se sustenta, contribuyendo, con esta tarea, a su reproducción, aceptación y permanencia.

Esa labor se conoce en el ámbito de la sociología anglosajona, de donde se ha importado a Europa, con el nombre de «socialización política», y tiene, como hemos dicho, como función primordial la elaboración y difusión de ideas tendentes a la integración de los individuos en el sistema (54).

La socialización, llevada a cabo desde la infancia a través de instituciones muy diversas, se concibe por la escuela funcionalista como adaptación y aprendizaje social, es decir, como la adquisición de conocimientos, aptitudes y capacidades que permitirán a los individuos participar en la sociedad, y tal concepto ha dado lugar a un amplio desarrollo teórico y a investigaciones empíricas sobradamente conocidas.

Mediante lo que llamamos socialización, el sistema inculca a las nuevas generaciones los valores, las convicciones y el comportamiento tradicional de las generaciones precedentes a fin de garantizar la continuidad y la constante reproducción. El cambio no es ignorado, pero se concibe como evolución, y no en términos radicales como ruptura o revolución, como muestra el profesor López Pina en su estudio acerca de la ideología de la modernización (55). El concepto clave es el de estabilidad. Y para su existencia es necesaria la cohesión civil, el *consensus* en torno a unas nociones y categorías que son las que configuran los contenidos de la socialización.

(54) La bibliografía acerca de la socialización política es abundantísima. Durante la década de 1960, sobre todo, diversos psicólogos, antropólogos, sociólogos y científicos políticos norteamericanos han proporcionado numerosos estudios desde enfoques muy diversos, no necesariamente conductistas. Una visión sintética puede verse en la voz correspondiente de la *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, redactada por F. J. GREENSTEIN, Aguilar, Madrid, 1977, tomo X, págs. 21-25.

(55) A. LÓPEZ PINA: «Ideología y realidad de la modernización», en *Estudios de ciencia política y sociología (homenaje al profesor Ollero)*, Madrid, 1972, págs. 425-440.

En defensa de esa cohesión de signo conservador, se propugna a menudo en las sociedades desarrolladas una cierta apatía estabilizadora que se aproxima a los postulados de la teoría de la democracia elitista formulada por Schumpeter o Anthony Downs. Pero tales propuestas han sido criticadas tanto desde supuestos liberales, como lo hicieran Easton o W. Mills, como desde supuestos marxistas, en donde destacan las aportaciones de Gramsci y L. Althusser.

La noción marxista de «ideología dominante», según la cual la clase en el poder elabora y utiliza la ideología como instrumento de dominio, se vincula así a los conceptos de opinión pública y de socialización y su desarrollo constituirá la categoría básica de los análisis, en torno a este tema, de autores como Gramsci, Althusser o Marcuse.

El problema que ahora se plantea, admitidos los supuestos democráticos, es el correspondiente a la legitimación del Estado. Pues si no hay una opinión pública general, ni tampoco puede hablarse, debido a la manipulación y a la propaganda, de una opinión libre y espontánea, la funcionalidad que la opinión pública pudo tener en un determinado momento ha perdido prácticamente todo su sentido.

Se habla por ello mismo, cada vez con mayor frecuencia, de la crisis del Estado, de su posible desaparición y de la estructuración política pos estatal. No se trata de admitir sin más las tesis marxistas de extinción del Estado, o las anarquistas neoliberales de advenimiento de una nueva Edad Media, o simplemente juzgar la superación del marco nacional debida a causas económicas o de política internacional.

«La desaparición del Estado —dice Lucas Verdú— hay que entenderla en el sentido que, aun siendo, por ahora, la máxima estructura de la convivencia política occidental, arrastra una profunda y larga crisis que socava sus cimientos y que la obliga a ceder el paso a otras estructuras más amplias y flexibles» (56).

Y, a nuestro juicio, sean cuales fueren esas nuevas estructuras, la opinión de los hombres y las mujeres —eso que todavía llamamos opinión pública—, pese a su indudable manipulación, ha de desempeñar un importante papel en su diseño, en su configuración y en su significado.

(56) P. LUCAS VERDÚ: *Op. cit.*