

LA OPINION PUBLICA Y EL PODER POLITICO

I

LA OPINIÓN PÚBLICA Y LOS PODERES DE HECHO

Se encuentra muy generalizada en tratados y programas la idea de estudiar la opinión pública dentro de los poderes políticos de hecho, junto con los partidos políticos y grupos de presión. Sin pretender dar aquí una definición de la opinión pública, que es un concepto sobre el que en otro tiempo se dieron múltiples definiciones (1), es necesario, en razón del propósito que anima este estudio, hacer cuestión primeramente del encuadramiento que como poder político se da al tema. En relación con ello son de resaltar dos posturas: considerar la opinión pública como modo de acción sobre el poder y al público

(1) De entre las que, a título de ejemplo y por ser muy conocida, destacamos la de DICEY: «Existe en cada época un conjunto de convicciones, creencias, sentimientos, principios aceptados o prejuicios fuertemente enraizados que cogidos en conjunto, forman la opinión pública de un período particular», de su obra *Lecciones sobre la relación entre el Derecho y la opinión pública en Inglaterra durante el siglo XIX*; definición que abarca todo el conjunto cultural que luego denominaremos *consensus*. A esta definición podríamos añadir las de W. BAUER en su *Die oeffentlichen Meinung u. ihre geschichtlichen Grundlagen*, la de F. TOENNIES en su *Kritik der oeffentlichen Meinung*, o la de GEORG JELLINECK en su *Teoría General del Estado*; esta última, por ejemplo, aunque menos descriptiva, resulta tan global como la de DICEY: «la totalidad de las concepciones morales, religiosas, literarias o económicas que nacen dentro de un círculo social mayor o menor», pág. 75, Ed. Albatros, Buenos Aires, 1954. La dirección moderna es, por el contrario, la de no definir el concepto, como en general encontramos en la doctrina americana, o de hacerlo, buscar simplemente un concepto operativo, como el que da PAUL F. LAZARFELD: «Será opinión pública una bien analizada distribución de actitudes», en su estudio «Public opinion and the classical tradition», publicado en *The Public Opinion Quarterly*, vol. XXI, núm. 1, 1957, páginas 39 a 53.

como poder político efectivo, o considerar no a la opinión pública sino a los medios de información como poder autónomo (2).

Para Sánchez Agesta, siguiendo a Toënnies y Lowell, el público se presenta como sujeto de opinión, aunque estos últimos autores hacen mas sujeto de opinión al pueblo que al público. Considera Sánchez Agesta que el público aquí ha de considerarse como porción activa del pueblo que se preocupa de las cuestiones políticas, que se presenta como poder social no organizado en torno a intereses comunes, que nacen con la información hecha pública.

La otra postura es la que tiende a considerar a los medios de información de la opinión pública como poder político efectivo. Evidentemente, la influencia extraordinaria de los medios de información hace depender la opinión pública, en gran medida, precisamente de dichos medios (prensa, radio y televisión), lo que ha llevado a afirmar que constituyen un «cuarto poder» con la intención de señalar su importancia política (3).

A simple vista parecería que la contraposición de ambas posturas no resulta adecuada, ya que ninguna de las dos considera como poder político a la opinión pública, sino que, por el contrario, la opinión parece ser en ambas un resultado. Sin embargo, la segunda proposición se acerca más a considerar al público dependiente precisamente en su opinión de los medios de información, es decir, en cierto modo parece oponerse a la primera. Por supuesto, no identifica opinión pública con medios de información, pero esta postura, en contraste con la anterior, nos lleva a otra problemática diferente, relacionada con la verdadera influencia que sobre el público ejercen los medios de comunicación de masas. Dicha influencia, que ha sido extremada por algunos autores (4), será mayor o menor según el grado de cultura del público sobre

(2) Cabría añadir una tercera postura, que será comentada en otras partes de este estudio, que, aunque no es ya de actualidad, tuvo resonancia en otras épocas. tal es la de considerar la opinión pública directamente como poder político, como hiciera BRYCE, en su obra *The American Commonwealth*. Otra postura también radical, aunque planteada de forma diferente, es la de ERNST MANHEIN, quien, si bien identifica prensa y opinión pública, lo hace negando la autonomía de ésta respecto a las asociaciones, partidos y demás formaciones especiales de carácter público, advirtiendo la imposibilidad de definirlos independientemente desde dentro, es decir, al margen de la totalidad social y su forma política. *La Opinión Pública*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1936, págs. 15 y 16.

(3) Cito, por ejemplo, a MAURICE DUVERGER, quien compara dichos medios de información con los que denomina «seudogrupos» de presión (cajas electorales, lobbies y oficinas de propaganda). *Sociología política*, Ariel, Barcelona, 1968, pág. 383.

(4) Así, por ejemplo, WALTER LIPPMANN llega a afirmar que «excluyendo siempre el efecto de la sugestión, que es simplemente la influencia ejercida por el periodista, no habría nada en el sentir de la masa que determinase fatalmente la elección de

que se ejerza, o según el interés que muestre por ello o, en última instancia, según se manifiesten o no mayor diversidad de posturas sobre un tema desde diferentes órganos de información. En condiciones óptimas de cultura, interés y pluralidad podremos, sin duda, considerar que el público se hace auténtico sujeto de opinión y como tal constituirá un poder social por sí mismo; en caso contrario, el público, evidentemente, seguirá siendo poder social, aunque el poder efectivo del mismo habrá que atribuirselo a las empresas informativas.

II

UN CUARTO PODER DUDOSO

Aun en las sociedades más desarrolladas, hemos de reconocer que la preparación del público para ser sujeto autónomo de opinión resulta deficiente en muchos casos, y no sólo por el grado de cultura que posea, sino también por su falta de interés. Las cuestiones políticas, incluso aún más en las sociedades desarrolladas, carecen de interés para una gran parte de la población. Un ciudadano medio de cualquier gran ciudad europea nos responderá, en un mayor porcentaje, más acertadamente sobre problemas relacionados con el fútbol que de otros, por ejemplo, en relación con la política exterior de su país. Incluso, para muchos sectores de la población, los temas políticos carecerán, en gran medida, de interés. Podría decirse, con el profesor Sánchez Agesta (5), que el público político será aquella porción, mayoría o minoría, del pueblo que presta su atención a los fenómenos políticos y los enjuicia con una convicción activa. A veces, el interés y actitud ante los temas políticos resulta bastante exiguo en grandes sectores de población. Por otra parte, ocurre a menudo, que los sectores de población más politizados, como, por ejemplo, la Universidad, son reacios a los medios de información de masas, a los que consideran tendenciosos, servidores de intereses clasistas, etc. En última instancia, hay que considerar que el sujeto politizado posee una inclinación a cribar toda información que le venga del exterior a la luz de sus propios principios

una política en particular. Todo lo que reclama el sentir popular es que el plan de acción, tal como se lo desarrolle y exponga, esté conectado... con su sentimiento original». Cruda apreciación que sienta uno de los más conocidos comentaristas del tema, en su obra *La Opinión Pública*, editada por la Compañía General Fabril Editora, Buenos Aires, 1964, pág. 179.

(5) LUIS SÁNCHEZ AGESTA: *Principios de Teoría Política*, Editora Nacional, 2.ª impresión, Madrid, 1967, pág. 212.

o «prejuicios», con lo que su opinión ante la cuestión planteada por el medio informativo será producto de un proceso de reelaboración por dicho sujeto.

Todo lo anteriormente expuesto nos lleva a enjuiciar negativamente la pretensión de elevar a los medios de comunicación de masas a la categoría de cuarto poder. Si acaso, de ellos podríamos decir que son *pseudo-grupos* de presión de considerable influencia, mucho más importante en las sociedades secundarias, como son los sectores industrializados de la población, que en los grupos primarios, en los que los individuos se relacionan directamente, y, así mismo, de mayor influencia en las sociedades dinámicas que en las sociedades estáticas, de escasa movilidad social, en las que «las opiniones son mucho más permanentes y se acercan más al carácter de las creencias que al de las opiniones propiamente dichas» (6).

Lo que subyace en el fondo de la pretensión de elevar los medios de comunicación de masa a cuarto poder, es poner de relieve la posible usurpación, dentro de la idea de que democracia es el gobierno basado en la voluntad popular, de esa voluntad popular por quienes controlan dichos medios. El principio democrático parte de la base de un permanente conocimiento de la voluntad de un pueblo, «voluntad general» en Rousseau, quien, por otra parte, afirma «que la soberanía, no siendo más que el ejercicio de la voluntad general, no puede ser nunca enajenada, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede estar representado más que por sí mismo: el poder puede transmitirse, pero no la voluntad» (7). Porque las instituciones genuinas de la democracia son el sufragio plebiscitario y el referéndum, en los que el pueblo expresa directamente su voluntad, y no las instituciones representativas: «La soberanía no puede estar representada por la misma razón por la que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa; es la misma o es otra; no hay término medio. Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes, no son más que sus mandatarios; no pueden concluir nada definitivamente. Toda ley no ratificada por el pueblo en persona es nula; no es una ley. El pueblo inglés cree ser libre, y se engaña mucho: no lo es sino durante la elección de los miembros del Parlamento; desde el momento en que éstos son elegidos, el pueblo ya es esclavo, no es nada» (8). Este pensamiento democrático ofrece la tentación de asimilar esa especie de plebiscito cotidiano al que tiende la idea de «voluntad general» precisamente con la opinión pública cotidiana,

(6) LUIS GONZÁLEZ SEARA: *Opinión pública y comunicación de masas*, Ariel, Barcelona, 1968, pág. 31.

(7) J. J. ROUSSEAU: *El contrato social*, Aguilar, 1969, pág. 27.

(8) J. J. ROUSSEAU, obra citada anteriormente, pág. 99.

siempre que ésta pueda ser conocida con facilidad por los órganos del Estado, es decir, por los mandatarios del pueblo soberano, en expresión rousseauiana. El problema así planteado nos reconduce a considerar dos cuestiones: 1.º ¿Se pueden asimilar los conceptos de «opinión pública» y «voluntad popular»? 2.º ¿Son suficientes los medios y técnicas de conocimiento de la opinión pública para conocer en cada momento, a través de ella, esa voluntad popular?

En respuesta a estas preguntas, puede empezar considerándose que la técnica política moderna nos ha deparado el sistema electoral como uno de los medios más idóneos para conocer la voluntad popular. Es más, en vez de hablarse de «sistema» había que hacerlo de sistemas electorales, ya que, frente al sistema de representación mayoritario surgieron otros que trataron de representar a las minorías, tales como los llamados «empírico» y «proporcional». Algunos autores, como González Seara, vienen a estimar idénticos los conceptos de «opinión pública» y «voluntad popular» cuando afirman, por ejemplo, que la «principal forma de expresión democrática de la opinión pública son las elecciones» (9). Diferimos de este punto de vista desde el momento en que: 1.º La opinión pública es accidental, se manifiesta ante cada problema político y no de forma constante. 2.º No existe una opinión pública, una *gemeinsamen willens*, en expresión de Toënnies (10), sino una pluralidad de corrientes de opinión sobre temas concretos que, en ocasiones, pueden desaparecer a favor de una que se hace única, pero no es frecuente esto último. 3.º La opinión pública es cambiante, es más, podría parecer en ocasiones hasta voluble, y ello, más que nada, por una razón, porque compromete menos: el llamado a opinar lo hará sin compromiso, por ejemplo, ante una encuesta, o lo hará pasivamente en la tertulia o simplemente ante la lectura del tema en el periódico. 4.º Además, la pretensión subyacente en el liberalismo de elevar la opinión pública a cuarto poder, incluso por encima de los poderes del Estado, como subraya Herman Heller, parte de atribuir a la opinión pública «una capacidad política de obrar de que en realidad carece y sobrestima excesivamente su fuerza efectiva frente a los medios organizados del poder del Estado» (11). Se trata de la ficción demoliberal de que la voluntad popular, que por otra parte se asimila a la opinión pública, se forma a sí misma sin intervención del elemento autoritario. Porque, aun admitiendo la existencia

(9) LUIS GONZÁLEZ SEARA, obra citada anteriormente, pág. 51. Coincide esta afirmación con la de GEORGES BURDEAU en su *Traité de Sciences Politiques*, tomo V, pág. 151. LGDJ, París, 1970, si bien lo afirma dentro de un contexto ideal de democracia.

(10) FERDINAND TOENNIES: *Kritik der oeffentlichen Meinung*, Berlín, 1902.

(11) HERMAN HELLER: *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica 5.ª edición, Méjico, 1963, pág. 197.

de aspectos espontáneos en la formación de la opinión pública, ésta, como veremos más adelante, se reelabora después por las élites que controlan los medios de información; más aún, al margen de las formas organizadas de consulta de la voluntad popular, a las que a continuación me referiré, ¿qué posibilidades tiene ese agregado que llamamos opinión pública de ejercer esos supuestos poderes? Porque, se podrá decir desde una ley política que la opinión pública estará presente o participará en las tareas de un órgano del Estado; la frase podrá tener brillantez, pero carece de efectividad, pues, o se están estableciendo organismos de encuesta al objeto de que los resultados de sus trabajos tengan un reflejo en las decisiones políticas, o se está dando poder efectivo a través de otro mecanismo a los partidos políticos y grupos de presión. 5.º Por último, la opinión pública política es sólo opinión de un sector del público, realmente exiguo en circunstancias normales, a diferencia del sujeto que se pretende de la voluntad popular, que es todo un pueblo. Y esta afirmación no sólo viene condicionada ante la ausencia de información y de posibilidad de participación en la vida política, condiciones que Murillo Ferrol señala para la existencia de un público político (12), sino que precisamente en países de un alto grado de desarrollo y de grandes posibilidades de participación democrática, así como de presencia de una suficiente y diversificada información pública, el público politizado es muy escaso e incluso se observa, no sólo indiferencia, sino aversión a formar opinión sobre cuestiones políticas por una gran mayoría de público.

Para contraponer el concepto al de opinión pública no vamos a hacer ahora una definición ideológica de la voluntad popular, sino que simplemente nos referiremos a los tres medios más idóneos para conocerla: el plebiscito, el referéndum y las elecciones. Dichos tres medios participan de las siguientes características: 1.º Se producen para tomar decisiones políticas trascendentales en la vida de un Estado (aprobar la Constitución o su reforma, introducir o suprimir leyes de gran alcance político, decidir asuntos políticos trascendentales, elegir las personas o, indirectamente, los partidos que han de estar en el poder durante un largo período de tiempo, etc.). 2.º Buscan una voluntad general y unitaria del pueblo, que será el resultado mayoritario, tanto en el plebiscito y referéndum como en la elección, aunque, como ocurre en los sistemas proporcionales, se busque una representación lo más posiblemente unida de la minoría. 3.º El votante o elector es más consciente, que en el caso de la emisión de su simple opinión o adhesión, de la transcendencia de su voto, que siempre supone para él una acción positiva que una vez emitida

(12) FRANCISCO MURILLO FERROL: *Estudios de Sociología Política*, Edit. Tecnos, Madrid, 1970, pág. 60.

no es revocable y que va a crear una situación jurídico-política estable, que, en ocasiones, le lleva a considerar que puede trascender incluso a su vida personal.

Los medios de expresión de la opinión pública sirven, evidentemente, para aproximarse a un conocimiento de la que en ese momento pueda ser la voluntad popular sobre cualquier tema político, pero no es más que una aproximación, de un lado, y de otro, si también consideramos los medios de información de dicha opinión, servirán asimismo para formar o atraerse a la voluntad popular. (13). Una encuesta tratará de conocerla, el periódico de un partido, por ejemplo, tratará de atraerla hacia su punto de vista. Esa realidad inaprensible, heterogénea y oscilante que es la opinión pública, captada desde el periódico, el rumor o la encuesta, nos dará una idea aproximada de lo que piensa el público, pero, ante una medida política transcendental, o que sin serlo se quiera que responda a lo que el pueblo desee, sólo es posible conocer su voluntad poniéndole en la situación de decidir, y que así lo haga a través de las urnas.

Tan sólo así se explican hechos, como las muy frecuentes desconexiones entre las encuestas previas a una elección y los resultados de ésta, pues, al margen del error en la elección de los encuestados, e incluso de la posible influencia del encuestador sobre la encuesta, de la que nos ejemplifica Sauvy (14), se trata de dos actitudes diferentes, incluso por parte del mismo sujeto, las de expresar una opinión o emitir un voto, cuando además, en la primera puede expresar un «sí, pero...», y en la segunda, se encuentra con que ha de emitir un voto que no puede ser matizado. Por supuesto, que esto último es un inconveniente del sufragio, ¡cuántos «sí» o «no» de los emitidos se matizarían!, pero, es precisamente porque no pueden ser matizados por lo que un «sí» del encuestado puede convertirse en un «no» del votante, o viceversa.

A las consideraciones anteriores podría añadirse la enorme influencia que tienen en la conciencia del público las campañas electorales, o las que hacen los partidos y grupos de presión con ocasión de los sufragios. Esas campañas

(13) «La prensa —dice Walter Lippmann— no sustituye a las instituciones.» «En el mejor de los casos, la prensa es sirviente y guardián de las instituciones; en el peor, es un medio gracias al cual unos pocos explotan la desorganización social para fines propios.» «Es como el rayo de un proyector» que hace emerger episodios, «pero los hombres no pueden hacer el trabajo del mundo sólo con esta luz, no pueden gobernar a la sociedad por episodios, incidentes y erupciones». Obra citada anteriormente, págs. 262 y 263.

(14) ALFRED SAUVY: *La opinión pública*. Colección ¿Qué sé? Oikos -Tau, S. A., Ediciones, Barcelona, 1970, págs. 41 y 42.

suelen tener la virtud de arrastrar a gran parte del público apolítico hacia las urnas; fenómeno que no puede producirse cotidianamente ante la lectura de la prensa, ni tan siquiera mediante ese medio tan expansivo que es la televisión, que tan sólo afectan decisivamente a un sector reducido del público, el más politizado.

La prensa y los demás medios de comunicación son, efectivamente, además de informadores, conformadores de la opinión pública, con fuerza suficiente para hacer presión sobre ella, pero ni son la opinión pública ni ésta es un poder político de hecho que pueda sustituir al verdadero poder popular manifestado a través del cuerpo electoral.

III

PARTIDOS POLÍTICOS Y GRUPOS DE PRESIÓN EN LA FORMACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Las anteriores afirmaciones son generales para cualquier tipo de régimen político actual, aunque se vean contradichas por algunos autores que, estudiando regímenes concretos, conceden a la opinión pública de esos países una importancia extraordinaria. Así, por ejemplo, Jiménez de Parga, estudiando el sistema británico, afirma, siguiendo a Jennings, «que en Inglaterra manda la opinión pública» (15). En mi opinión, tanto esta apreciación referida a la política inglesa como a otro régimen político actual, es superficial, porque un análisis más profundo de la formación de la opinión pública nos lleva, en todo caso, a unas conclusiones diferentes.

Podríamos distinguir entre opinión pública espontánea y opinión pública elaborada. La primera surge en el público ante una necesidad, una noticia, un hecho, en definitiva, ante el cual el público, de forma espontánea, reacciona en un determinado sentido, no sólo en grupos sociales primarios, sino incluso en grupos urbanos de gran densidad. Así, por ejemplo, la subida de los precios en bienes de primera necesidad, la insuficiencia de alumbrado en una ciudad, una explosión de gas debida tal vez a negligencia de personas u organismos públicos, un secuestro político, hacen reaccionar al público creando en él una opinión sobre política económica, sobre política municipal o sobre política criminal. La opinión aquí es difusa y se propaga directamente o con ayu-

(15) JIMÉNEZ DE PARGA: *Regímenes políticos contemporáneos*, 3.^a edición. Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1965, pág. 371.

da de los medios de información. Ante este tipo de opinión espontánea se pueden producir dos fenómenos: o que los medios de comunicación mantengan la opinión de forma imparcial, o que traten de transformarla. Esto último tendrá lugar cuando el Estado o el Ayuntamiento se defiendan de una opinión espontánea adversa, o cuando los partidos políticos en la oposición intenten aprovechar ese estado de opinión, manipulándolo de forma conveniente para que la opinión se transforme en opinión desfavorable al partido en el poder, al alcalde, etc. Aquí se habrá intentado transformar una opinión espontánea en otra que hemos de calificar de elaborada.

Pero puede ocurrir que sean el Estado, los partidos o los grupos de presión quienes utilicen los medios de comunicación para crear una opinión pública sobre una cuestión respecto a la que antes no existía. Esta opinión pública elaborada desde un principio puede sufrir modificaciones luego por parte de influencias creadas por otros grupos de presión, los partidos o por el Estado.

Esto ocurre porque son los partidos políticos, grupos de presión y el propio Estado los principales detentadores de los más importantes medios de comunicación de masas. Estos medios, la prensa, la televisión y la radio, necesitan grandes sumas de dinero invertidas en su creación y difusión. Cualquier particular no tiene a su alcance esas sumas, ni a veces constituye un buen negocio su mantenimiento, como suele ocurrir con la prensa. Son escasos los medios de comunicación constituidos exclusivamente con afán de lucro, y más corriente es que su existencia sea debida a causas políticas o a intereses que con esos medios se defienden, aunque, por supuesto, se trate de cubrir costes e incluso de hacerlos lucrativos.

Los partidos políticos actuales constituyen, hoy día, el principal catalizador de la opinión pública. El partido se presenta siempre atento a esa opinión popular, pero no es un simple mediador o «vocero» entre la opinión espontánea y los órganos del Estado. Esa imagen de cauce es falsa (16). El partido político, dirá Sigmund Neumann, organiza el caos de la voluntad popular y educa al ciudadano privado (17), pero, ¿cómo organiza ese caos y educa al ciudadano? El partido político es cierto que procura presentarse como atento y acomodado a la opinión pública, pero la polariza hacia sus propios fines, tanto

(16) Así, MAC IVER dice que la opinión pública por ser demasiado variable y encontrarse demasiado dispersa ha de ser canalizada y «el partido político contribuye a enfocar los problemas, a aclarar las diferencias entre los bandos en presencia, a eliminar confusión entre las corrientes de opinión que se confunden»; en su obra *Teoría del Gobierno*, Ed. Tecnos, S. A., Madrid, 1966, pág. 193.

(17) S. NEUMANN: *Partidos políticos modernos*, Tecnos, S. A., Madrid, 1965, página 599.

la espontánea como la creada por él mismo. Su labor «educativa» es más elaboradora de opinión que simplemente encauzadora. El partido político actual dispone de medios de comunicación. Un partido sin periódicos propios no tiene ninguna posibilidad de éxito. No faltan opiniones en nuestros días que en vez de afirmar como función del partido la de «personificar el eslabón que conecta al Gobierno con la opinión pública», que es la tercera función que asigna al partido Neumann (18), lo que hacen es casi lo contrario, viéndolos más como conformadores de la opinión pública a favor de sus intereses (19). De todas formas, el partido político necesita presentarse como canalizador de la opinión pública, aunque él la transforme o, con anterioridad, haya incidido en su elaboración; lo cual le diferencia del grupo de presión en las relaciones de ambos con la opinión pública, como a continuación veremos.

El grupo de presión no necesita revestirse ante el público de solícito procurador de los intereses de éste, por la misma razón que, al no pretender ejercer directamente el poder, no necesita de una imagen pública como la de los partidos. Los grupos de presión, por el contrario, «suelen actuar a la sombra, más o menos clandestinamente, sin expresar sus manejos y pretensiones» (20). Como señala González Seara, los grupos de presión actúan cada día más indirectamente sobre el público para formar una opinión favorable a sus intereses que, a su vez, presione sobre el Gobierno más que directamente sobre los organismos del poder y sobre las personas que lo ejercen. Incluso, como señala Jean Meynaud, creando en los gobernantes una opinión sobre la opinión pública, intentando convencerles de que sus intereses son los mismos que los que expresa la opinión pública (21). Para tales fines, los grupos de presión disponen directamente o procuran controlar o influir indirectamente en los medios de comunicación de masas. Desde los importantes grupos financieros y económicos, los profesionales y los religiosos, hasta lo que Duverger denomina como grupos privados y grupos públicos (22), algunos de los cuales pueden considerarse tan importantes como los primeros (ciertos clubs de pensamiento —que también lo son económicos—, el ejército, ciertas organizaciones

(18) S. NEUMANN, obra citada anteriormente, pág. 599.

(19) Aunque, englobando en dichas manipulaciones tanto a partidos como a grupos de presión, puede encontrarse un exponente de esta afirmación en el artículo de SIEGFRIED PAUSEWANG sobre la opinión pública, en la obra *Introducción a la Ciencia Política*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1971, págs. 312 y sigs., especialmente en la página 314.

(20) LUIS GONZÁLEZ SEARA, obra citada anteriormente, pág. 52.

(21) JEAN MEYNAUD: *Revista Española de Opinión Pública*, núm. 4, págs. 9 y siguientes.

(22) MAURICE DUVERGER, obra citada anteriormente, págs. 409 y sigs.

secretas, etc.), encontramos las poderosas influencias que unos y otros ejercen sobre la prensa, radio, televisión e, incluso, mediante el cine o el libro. En unos casos les encontramos como propietarios o principales accionistas de periódicos, cadenas de emisoras, empresas editoriales e incluso cinematográficas. Raro es encontrar hoy día una agencia de noticias que pueda considerarse como independiente de cualquier grupo de presión. Pero el influjo se puede ejercer también indirectamente de otras formas. Así, por ejemplo, a través de la publicidad comercial que supone una de las principales fuentes de sostenimiento económico de los medios de comunicación y que las grandes firmas y *trusts* utilizan, a su vez, como medio de influencia sobre la propia prensa, o mediante subvenciones económicas, o utilizando el soborno o, simplemente, haciendo valer el prestigio de un grupo ante los directivos del medio de información.

IV

ESTADO Y OPINIÓN PÚBLICA

Pasemos ahora a referirnos al Estado o, mejor, a los grupos y personas que ocupan los órganos de poder del Estado, como fuente importante de influencia sobre la opinión pública. El poder político necesita del apoyo de la opinión pública para gobernar, pues de lo contrario se vuelve opresor ante el público al faltarle la legitimación que la opinión pública tiende a dar al ejercicio del poder, como luego veremos, y, en el supuesto democrático, pone en peligro la posible reelección del partido político en el poder o, cuando menos, pone en entredicho el apoyo al gobernante por parte del público y, por tanto, su permanencia en el cargo que ocupa. Por ello es por lo que desde el Estado se busca conformar la opinión pública a favor de quienes detentan el poder, principalmente mediante el apoyo a su gestión política. Como señala Lippmann, «cada funcionario es, en cierto grado, un censor; y puesto que nadie puede suprimir la información, ya sea disimulándola u olvidando mencionarla, sin tener una noción de lo que él desea que el público sepa, todo dirigente es también, en cierto grado, un propagandista» (23).

Por otra parte, como subraya Mac Iver, la opinión pública opera diferentemente, con eficacia distinta, según la estructura política del Estado (24), y aunque él se refiere exclusivamente a los tipos de democracia, conviene

(23) WALTER LIPPMANN, obra citada anteriormente, pág. 181.

(24) ROBERT M. MAC IVER, obra citada anteriormente, pág. 202.

ampliar la visión a los diversos regímenes políticos para hacer una exposición más completa del tema.

La acción del Estado en este sentido se presenta de forma diferente en tres tipos de regímenes políticos a distinguir.

Los regímenes totalitarios, señala Loewenstein, aspiran «a algo más que a excluir a los destinatarios del poder de su participación legítima en la formación de la voluntad estatal. Su intención es modelar la vida privada, el alma, el espíritu y las costumbres de los destinatarios del poder de acuerdo con una ideología dominante... La ideología estatal vigente penetra hasta el último rincón de la sociedad estatal; su pretensión de dominar es "total"» (25). En este tipo de regímenes la opinión pública está, por consiguiente, dirigida y controlada desde el aparato oficial. Por supuesto que en ellos podrá existir una opinión pública espontánea adversa al partido en el poder, pero no tendrá posibilidades de expresión en los medios de comunicación, e incluso en la comunicación directa estará restringida por la interferencia que en la vida privada realiza el aparato policial del Estado.

Un segundo tipo de regímenes políticos que podemos abarcar con la denominación de «autoritarios», se caracteriza, siguiendo a Loewenstein, por procurar el control político del Estado por una sola persona, asamblea, comité, junta o partido, «sin pretender dominar la totalidad de la vida socioeconómica de la comunidad o determinar su actitud espiritual de acuerdo con su propia imagen». «Tampoco es incompatible este sistema político con el respecto a los principios del Estado de Derecho tal como están articulados en la Constitución.» «Los derechos a la vida, libertad y propiedad de los destinatarios del poder están asegurados mientras no entren en colisión con el objetivo y el ejercicio del poder político» (26). Por consiguiente, las limitaciones a la libre expresión de la opinión pública y, más aún, a la libertad para incidir en ella por parte de los medios de comunicación de masas, sólo aparecerán como salvaguardia de los objetivos y ejercicio del poder político. Es más, dentro de una gran variedad de regímenes autoritarios, encontramos una gama de menor a mayor control de esa opinión pública. En materias no políticas, la opinión pública, en su formación y expresión será muy parecida o idéntica a la de las democracias constitucionales, y sólo en temas políticos podremos encontrar la más o menos enérgica intervención del Estado. Dicha intervención ofrece en estos regímenes dos formas simultáneas: el control por los órganos estatales de ciertos medios de comunicación (televisión, emisoras, prensa)

(25) KARL LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1964, página 78.

(26) KARL LOEWENSTEIN, obra citada anteriormente, pág. 76.

y no de todos estos medios, ya que normalmente el Estado reconoce a los particulares el derecho a poseerlos también, lo que les diferencia de los regímenes totalitarios en que los medios de comunicación son monopolio exclusivo del Estado, por lo que puede hablarse de prensa oficial y prensa no oficial, y el control de la prensa y de los medios de comunicación no oficiales por la censura oficial. La censura, en tal tipo de regímenes, va referida siempre a cuestiones políticas (la censura sobre cuestiones morales puede existir también en los regímenes democrático-constitucionales) y se ejerce con mayor o menor presión según esa gama variada de regímenes de este tipo a la que antes aludía.

A los efectos de este trabajo, las llamadas democracias constitucionales, tercer tipo de regímenes que vamos a comentar, presentan, en relación con la formación y expresión de la opinión pública, las siguientes características:

1.º Sobre la base del principio liberal de libertad de expresión nos encontramos con que los medios de información aparecen en manos de los particulares normalmente en forma de empresas privadas con base capitalista, con la incidencia ya comentada sobre dichos medios de partidos y grupos de presión. No obstante, como señala Duverger, son raros los países democráticos en donde el Estado no controle algún medio de información. A esto podría añadirse el comentario que hace dicho autor sobre la mayor dependencia de dichos medios en relación al Estado, cuanto más modernos son (radio y televisión), a diferencia de los más antiguos (prensa) (27). Conviene aclarar, por otra parte, que cuando nos referimos al control por el Estado nos estamos refiriendo al control que puedan ejercer los órganos de éste que se encuentran en el tradicionalmente llamado «poder ejecutivo».

2.º También en la prensa no oficial el Estado actúa como grupo de presión y, como es de notar, como uno de los más importantes, y también de varias formas indirectas e incluso directas, una de estas últimas, por ejemplo, sería la obligatoriedad de insertar ciertas noticias oficiales.

3.º La opinión pública espontánea o la elaborada y consolidada tienen un reflejo inmediato y decisivo en la actividad del Estado, quien procurará actuar siempre de acuerdo con esa opinión, o bien, sin contradecirla, fomentará otra opinión más acorde con su política

(27) MAURICE DUVERGER: *Introducción a la política*, 3.ª edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1970, págs. 162 y 163.

o, en última instancia, tratará de crear opiniones divergentes que se neutralicen entre sí, mas nunca actuará abiertamente contra una opinión dominante.

4.º Por último, el Estado democrático constitucional presenta un órgano especialmente sensible a la opinión pública, que actúa respecto a ella de forma bivalente: recogiénola y creándola; tal órgano es la Cámara parlamentaria.

Las Cámaras parlamentarias se presentan como órganos jurídicamente independientes de los demás del Estado, que por sus funciones de discusión y elaboración de las leyes y de las decisiones políticas de la nación, hacen de ellas las más importantes tribunas públicas, donde el político recoge la opinión o la crea partiendo de sus propios criterios o de los del grupo al que pertenece. A ello contribuyen además tres circunstancias: la popularidad de los miembros de las Cámaras, su inviolabilidad e inmunidad parlamentaria, que les permite manifestar su opinión con entera libertad, al menos de Derecho, y la presencia de toda la prensa del país en las liberaciones que pone en permanente contacto al público con las opiniones de los parlamentarios. Si bien hoy día se ha puesto en entredicho la independencia de las Cámaras respecto al ejecutivo en la aprobación de la ley, precisamente por la dependencia de los partidos mayoritarios en las Cámaras respecto al liderazgo político presente en el Gabinete, sin embargo, la discusión en el seno de las Comisiones y en las sesiones plenarias de las Asambleas legislativas vuelven a elevar el papel de éstas, precisamente en función de la repercusión en la opinión pública que tal discusión alcanza. El parlamentario se presenta hoy no sólo como un metódico estudioso de la opinión pública, de la que pretende aparecer como representante en la Cámara, sino también como un elocuente y documentado orador, que trata de crear una opinión favorable a sus puntos de vista con sus razonamientos, personalidad e incisividad. Los grupos minoritarios en las Cámaras tratarán de demostrar la inoportunidad de las medidas políticas y legislativas del partido mayoritario, y a través de la Cámara, procurarán que la opinión pública se incline a su favor, y si tras las votaciones en la Asamblea no consiguen un resultado satisfactorio, el objetivo principal de su intervención podrá haberse obtenido si, a través de su influencia sobre la opinión pública, se crea en ella un clima suficientemente favorable a la minoría, que a la vuelta de las siguientes elecciones parlamentarias otorgen una situación mayoritaria a su partido, con la consecuencia de su acceso al poder ejecutivo. Naturalmente que idéntico interés presentan los grupos mayoritarios que además de tratar de defender los proyectos en debate presentados por su liderazgo, han de procurar conservar y aumentar, en lo posible, su situación mayoritaria otor-

gada por el electorado. De aquí que la discusión en las Asambleas parlamentarias alcanza unos niveles de extraordinario interés por su repercusión en la vida política de un país: Sin duda, uno de los mejores campos de formación de la opinión pública, por todo ello, es el Parlamento, del que los medios de información dan cuenta normalmente detallada y exacta de sus deliberaciones y del pluralismo de posiciones en él encontradas, entre las que el público puede escoger para hacer su opinión. Por supuesto, que el parlamentario no es independiente siempre en sus puntos de vista; sobre él pesa la disciplina de su partido o grupo político y la no menos importante influencia de los grupos de presión, que es ejercida informalmente e incluso, en algunos sistemas políticos, de forma cuasi-institucionalizada, como aparece con la figura del *lobby* en Estados Unidos. Con todo, el Parlamento, pese a sus imperfecciones, sigue siendo una pieza fundamental en la formación de una más libre opinión pública en las democracias occidentales respecto a las cuestiones políticas.

V

OPINIÓN PÚBLICA, «CONSENSUS» Y LEGITIMIDAD

Afirma Herman Heller que «la opinión pública, en lo concerniente a la unidad estatal, cumple ante todo una función de legitimación de la autoridad política y del orden por ella garantizado» y más adelante continúa afirmando «que en los pueblos civilizados del día no existe para la opinión pública otro modo de legitimación de la autoridad política que la legitimación democrática», entendiendo por legitimación democrática «la justificación inmanente del poder del Estado por el "pueblo", y las varias direcciones políticas se diferencian en la actualidad entre sí únicamente por el contenido diverso que dan al concepto pueblo» (28). Siguiendo esta idea de Heller, cualquier tipo de régimen político, totalitario, autoritario o democrático liberal, puede justificarse en base a que la opinión pública, representando a la voluntad popular, consienta y apruebe un régimen político. La idea, por supuesto, también afecta a la legitimación de la autoridad de los concretos detentadores del poder. Herman Heller parte también, por consiguiente, de aproximar los conceptos de opinión pública y voluntad popular; aproximación que la doctrina va forjando desde el siglo XVIII y que culmina, como él mismo señala, en la ficción.

(28) HERMAN HELLER, obra citada anteriormente, págs. 192 y 193.

liberal del «gobierno por la opinión pública», cuyo principal exponente es James Bryce (29).

Admitir, sin más, que la opinión pública legitima los sistemas políticos, la autoridad política de los detentadores concretos del poder y el ejercicio mismo del poder por parte de éstos, es tanto como pretender abarcar con el concepto de opinión pública nada menos que toda la teoría de la justificación del poder y del Estado. Por supuesto, que dentro del contenido de la opinión pública, es decir, de la opinión política del público en general, juegan las doctrinas políticas como ideas que la gente «tiene» o como creencias en que la gente «está» (30), pero, el verdadero consentimiento popular legitimador del sistema o de la autoridad políticas, al margen de las formas consolidadas de expresión formal del mismo (elecciones, plebiscito, etc.), necesita de un concepto diferente al de opinión pública, pues éste no es más que eso, «opinión», y toda opinión, por el hecho de serlo, se ofrece al contraste con otras. Cuando nos referimos al consentimiento popular sobre los fundamentos de la comunidad política misma y su organización fundamental, el término más adecuado tal vez sea el de *consensus*, como propone Sánchez Agesta, siguiendo a Lasswell (31), pero sin añadirle el sustantivo de «opinión». La idea de *consensus* tiene una acuñación doctrinal, por ejemplo en Gabriel Tarde, que la denomina «tradición», distinguiéndola de opinión y moda (32), y que llega a nuestros días con autores como Key, que distingue entre *consensus* y «pautas de conflicto» (33) o como Sauvy, que lo hace entre «posiciones permanentes» y «corrientes de opinión» (34). El *consensus* se acercará a ser el elemento ideológico constante e invariable o sistema valorativo inalterable

(29) HERMAN HELLER, obra citada anteriormente, pág. 197.

(30) JOSÉ ORTEGA Y GASSET: *Ideas y Creencias*, 10.^a edición, Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1970, págs. 15 y sigs.

(31) LUIS SÁNCHEZ AGESTA, obra citada anteriormente, págs. 212 y sigs.

(32) GABRIEL TARDE: *L'Opinion et la masse*, París, 1901.

(33) Jr. V. O. KEY se plantea como una peculiaridad del sistema americano la existencia de *consensus* en lo fundamental, como armazón superpuesto sobre cualquier opinión en conflicto. Distingue KEY, entre un *consensus* básico, un *consensus* específico y un *consensus* fundamental; el primero coincidiría aproximadamente con el de TARDE o con el que aquí exponemos como *consensus*; el último, el fundamental, enraizado en el básico, sería el *consensus* político de una *élite* preocupada por las cuestiones políticas, formando una «subcultura política» dentro del contexto cultural del *consensus* básico. El *consensus* específico, por el contrario, al igual que las que denomina «pautas de opinión conflictiva» se dan sobre materias concretas sujetas a opinión, en las que, en el primer caso, sólo existe una opinión que prevalece y, en el segundo, varias. De todas formas es más elocuente su explicación gráfica que literaria. *Public Opinion and American Democracy*, Alfred A. Knopf, New York, 1963, págs. 27 a 76.

(34) ALFRED SAUVY, obra citada anteriormente, pág. 11.

de un grupo social. A cada época histórica y a cada pueblo concretos le corresponderá un estrato mental colectivo de *consensus*, que, por supuesto, no tiene una frontera clara, como afirma Murillo Ferrol, con la idea de opinión pública, porque nunca es tan absoluto como para que no existan divergencias y porque nunca es tan inamovible como para que no puedan apreciarse en él fluctuaciones (35). Entendiendo así el término, el *consensus* es legitimador de la estructura del poder en el Estado y de la autoridad de los detentadores del poder. Mas, esta última, por lo que afecta a las personas concretas y a su ejercicio, está más frecuentemente sujeta a opinión; porque, si bien existe una esfera de pensamiento muy sedimentado en una sociedad, a la que grupos y partidos prestan su acatamiento, el resto de la vida política es cuestionable, pertenece al mundo de las ideas que unos u otros profesan y es campo polémico de partidos y grupos. Este último es el marco donde se desenvuelve la opinión pública política, que, a su vez, trata de legitimar o restar legitimación a los detentadores concretos del poder. Por consiguiente, la opinión pública legitima la autoridad política pero, dentro de la esfera que en cada momento la sociedad estima como opinable.

Hoy día las «tradiciones» en la terminología de Tarde, «corrientes profundas» (36) como las denominó Marcello Caetano, comprendiendo en ellas «creencias, hábitos y tradiciones, sentimientos y hasta prejuicios en los que se cimenta la vida social», que son las que pueden considerarse *consensus* de forma más inequívoca, las que, repito, se encuentran fuera de opinión si bien se entrelazan también con opiniones sujetas a debate, son cada vez más inestables y descienden con frecuencia a la situación de ideas opinables que se encuentran en tela de juicio. ¿Qué tradición, sentimiento o convicción religiosa, por ejemplo, no han sido puestos en entredicho en los últimos años; de forma pública, y se ha opinado sobre ellos? ¿Qué régimen político o forma de gobierno no lo han sido? La crisis que atraviesa la cultura occidental ha hecho poner en ese «mar de dudas», en expresión orteguiana, la mayor parte del contenido de esa cultura. ¿Qué institución se mantiene firme? Cuando hasta los conceptos que fueron la base de la convivencia política en el mundo occidental, como el Estado, el orden social, el progreso, etc., han podido ser puestos en entredicho, difícilmente podemos encontrar una última esfera de convicciones inamovidas sobre las que asentar ese concepto de *consensus*. Lo hay aún, desde luego, e incluso podemos notar como ideas que hasta ahora debatíamos, están pasando casi inconscientemente a «creencias» sobre las que

(35) FRANCISCO MURILLO FERROL, obra citada anteriormente, pág. 68.

(36) MARCELLO CAETANO: *La política y la opinión pública*. Conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Políticos en 1965, y publicada en el mismo, pág. 6.

asentamos nuevas formas de convivencia. La impresión que tal vez nos pudiera dar, en este sentido, el resultado del opinar público, podría parecernos destructivo y sin duda lo es; pero a la vez produce efectos constructivos; asienta la convivencia humana sobre otras bases y las legitima en la medida en que su justificación opinable deja de ser necesaria para convertirse en un nuevo *consensus*.

VI

CONCLUSIONES

A modo de conclusiones, para terminar este breve ensayo podríamos señalar algunos aspectos relevantes en relación con la opinión pública política, algunas de ellas de acuerdo con las consideraciones ya hechas:

A) Que opinión pública y voluntad popular no son conceptos idénticos, ni aquélla puede sustituir a ésta. Sin embargo, la opinión pública refleja esa voluntad popular aunque no coincida con ella, por ejemplo en su manifestación en el sufragio, y por ello puede ser guía del gobernante y del político para su actuación en un momento dado.

B) Que la opinión pública está en constante influenciación y conformación por los partidos políticos, los grupos de presión y por el propio Estado, incluso respecto a este último en las democracias constitucionales, aunque la raíz de esa opinión aflora de forma espontánea entre el público en base a circunstancias que le afecten directamente. Ello no quiere decir, ni mucho menos, que siempre se vea ahogada esa opinión espontánea, pudiendo ocurrir, por el contrario, que a ella se plieguen los poderes de influencia y el propio Estado, aunque también, que se transforme con su incidencia. Por lo que cabría hablar de un influjo mutuo.

C) Que existe una relación directa entre el tipo de régimen político y la formación libre de la opinión pública; a lo que cabría añadir también la relación con la presencia o no de una sociedad pluralista más o menos diversificada.

D) Que el concepto de *consensus* no debe identificarse con el de opinión pública, como de hecho hizo la doctrina antiguamente. Aunque el *consensus*, basado en «la unidad del espíritu público o de las creencias y sentimientos públicos», en expresión de Sánchez Agesta (37), legitima el sistema

(37) LUIS SÁNCHEZ AGESTA, obra citada anteriormente, pág. 213.

político y la autoridad, sin embargo, la opinión tiende a legitimar el ejercicio del poder por parte de los detentadores de éste y, en última instancia, cumple además la función de modificar ese *consensus*, poniéndole en tela de juicio, cambiando las creencias por ideas y creando nuevas bases que, al consolidarse, fundamentan nuevas formas de convivencia política.

MIGUEL ANGEL MEDINA MUÑOZ

R É S U M É

Cette étude prétend démontrer certaines thèses relatives à l'opinion publique politique. La première de ces thèses constitue une critique du fait de concéder à l'opinion publique un pouvoir politique effectif ou "de fait", alors que le pouvoir réel se trouve dans les moyens de communication de masses et, en dernier recours, dans les partis, les groupes de pression et dans le pouvoir de l'Etat qui se trouve derrière eux.

D'autre part, on a prétendu démontrer que l'opinion publique et la volonté populaire ne sont pas des concepts identiques, ni que celle-là peut substituer celle-ci. Cependant, l'opinion publique peut refléter la volonté populaire, bien qu'elle ne coïncide pas avec elle, et peut donc se convertir en guide pour le gouvernant et le politique dans une situation donnée.

On considère de plus que, bien que l'opinion publique soit continuellement influencée et formée par les partis, les groupes de pression et l'Etat, ceci ne veut pas dire que toute opinion spontanée soit aussitôt étouffée, pouvant même arriver le contraire c'est à dire qu'à celle-ci se plient les pouvoirs d'influence et l'Etat même, bien qu'il arrive aussi fréquemment qu'elle se transforme sous l'effet de cette incidence. Il convient donc de parler ici d'une influence mutuelle.

De même on arrive dans cette étude à la conclusion qu'il existe une relation directe entre le type de régime politique et la formation de l'opinion publique; à quoi il faudrait ajouter la relation avec la présence ou non d'une société pluraliste plus ou moins diversifiée.

En dernier lieu est exposée la thèse selon laquelle le concept de "consensus" ne doit pas s'identifier avec celui d'opinion publique, comme le fit auparavant la doctrine. Bien que le "consensus" légitimise le système politique et l'autorité, l'opinion publique tend plutôt à légitimiser l'exercice concret du pouvoir de la part de ceux que le détiennent et, en dernier ressort, l'opinion

publique remplit une autre fonction qui est celle de modifier ce "consensus" en le mettant en question et en créant, à la longue, de nouvelles bases qui constitueront à leur tour le fondement d'autres nouvelles formes d'institutions politiques.

S U M M A R Y

This study is an attempt to demonstrate some thesis referring to political public opinion. The first of these criticises the fact that public opinion may implicate an affective or "factual" political power, when the real power is to be found in the mass and, finally, in the political parties, factions and power of the State which stands behind them.

On the other hand, it has been tried to demonstrate that public opinion and popular will were not identical concepts, and that the first could not be substituted by the second. Anyway, public opinion may reflect popular will, yet without concurring with it, and be for that a guide to the ruler and the politician in a definite situation.

Though public opinion is always influenced and configurated by political parties, factions and State, it does not mean that a spontaneous opinion will be suffocated in any case, and it can occur on the contrary that it will influence the parties and State, though it frequently happens that this opinion would suffer a transformation through this incidence. That is why we can speak of mutual influence.

In this study, we finally arrive to the conclusion that a direct relation exists between the type of political system and the formation of public opinion; and we can add to this the relation with the presence or not of a pluralistic society more or less diversified.

At the end of this study is set the thesis according to which the concept of "consensus" cannot be assimilated with the one of public opinion, as the doctrine did before. Though "consensus" legitimates the political system and authority, public opinion rather tends to legitimate the real practice of power on behalf of the rulers, and, moreover, public opinion performs another function which is that of being able to change this "consensus", bringing it under question and creating, in the long run, new basis that will create in turn new forms of political institutions.