

Jürgen Habermas

Sobre el concepto de opinión pública

Capítulo VII de Habermas, Jürgen *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gilli, Barcelona, 2002. Gentileza de Natalio Stecconi.

24. La opinión pública como ficción del estado de derecho y la disolución socio-psicológica del concepto

"Opinión pública" significa cosas distintas según se contemple como una instancia crítica en relación a la notoriedad pública normativamente lícitada del ejercicio del poder político y social, o como una instancia receptiva en relación a la notoriedad pública, "representativa" o manipulativamente divulgada, de personas e instituciones, de bienes de consumo y de programas. En la publicidad concurren ambas formas de notoriedad pública, pero "la" opinión pública es su común destinatario: ¿qué relevancia tiene tal magnitud?

Los dos aspectos de la notoriedad pública (y de la opinión pública) no están en una relación de norma y hecho -como si se tratara del mismo principio, cuya actuación efectiva restara meramente subordinada a la actuación lícitada por la opinión pública (y, análogamente, la conducta efectiva del público, subordinada a la conducta que de él se espera)-. Se trataría en ese caso de coordinar una magnitud ideal de la opinión pública con su configuración real; pero éste no es evidentemente el caso. Las funciones de la notoriedad pública, la crítica y la manipulativa, son claramente distinguibles. Actúan socialmente contrapuestas. Cada una de ellas conlleva una expectativa de conducta distinta del público: una -por enlazar con la distinción ya establecida- tiene que ver con la opinión pública; la otra, con la opinión no pública. No puede decirse sin más que la conjunción de notoriedad pública y destinatarios de ésta constituye una norma. Como norma constitucionalmente institucionalizada que es la notoriedad pública (cuya base social ha cambiado estructuralmente respecto de la situación de partida del Estado burgués de derecho), determina una parte importante de los procedimientos a los que están fácticamente obligados el ejercicio y la compensación del poder. Eso "proporciona" a la notoriedad pública algo así como un destinatario que colma las expectativas de conducta que ella conlleva -no es, por cierto, este destinatario el público globalmente considerado, sino un sustituto funcionalmente capaz-. Otra cuestión empíricamente decidible es en qué ámbitos están en vigor estas funciones de la notoriedad pública, qué dimensión tiene y en qué condiciones está el público que le corresponde. Por otra parte, tampoco puede decirse que la conjunción, competidora de aquélla, de



notoriedad pública y de sus destinatarios constituya algo parecido a un hecho; ella está acompañada de una específica autocomprensión cuya obligatoriedad normativa puede aparecer hasta cierto punto en contraposición a los intereses directos del "trabajo en publicidad". Es significativo que esta autocomprensión proporcione elementos esenciales precisamente a su adversario publicístico.

El análisis jurídico-estatal y teórico-político de las normas constitucionales en relación a la realidad constitucional de las democracias de masas constituidas por el Estado social tiene que atender a la ficción institucionalizada de la opinión pública, sin poder, empero, identificar directamente a ésta en el comportamiento del público de ciudadanos con una magnitud real. La dificultad resultante de ello ha sido señalada por Landshut. Landshut registra, por una parte, el hecho de que "en el lugar tradicionalmente destinado a la opinión pública [aparezca] la vaporosa inclinación sentimental. Ésta es orientada y dirigida según convenga a través de determinadas disposiciones y por determinados acontecimientos en uno u otro sentido. Esa inclinabilidad sentimental se mueve como el resbaladizo cargamento de un barco balanceante". [1] Landshut recuerda, por otra parte, que las instituciones constitucionales de la democracia de masas estatal-social cuentan con una opinión pública intacta, puesto que ésta sigue siendo la única base reconocida de la legitimación del dominio político: "El Estado moderno presupone como principio de su propia verdad la soberanía popular, y ésta, a su vez, tiene que estar encarnada por la opinión pública. Sin esa atribución, sin la sustitución de la opinión pública como origen de toda autoridad de las decisiones obligatorias para todo el mundo, falta a la democracia moderna la sustancia de su propia verdad". [2] Si no se puede abandonar el mandato, implícito en las normas constitucionales, [3] de una publicidad políticamente activa a la simple facticidad de una publicidad disgregada (o no se puede abandonar, al menos, sin sostener al mismo tiempo una idea ingenua respecto de la racionalización del dominio político), [4] entonces se abren fundamentalmente dos caminos para definir el concepto de opinión pública.

Uno de ellos retrotrae a posiciones liberales; el liberalismo quiso salvar la comunicación -en el ambiente de una publicidad desintegrada- de un círculo interno de representantes capaces de publicidad y formadores de opinión; el liberalismo quiso salvar un público racionante en el ambiente del público meramente aclamativo. "Se comprende que sea mucho más difícil formar una opinión pública a partir del desierto de sentimientos, difusas opiniones y popularizados puntos de vista difundidos por los medios de comunicación de masas, que a partir de la polémica racional entre las grandes corrientes de opinión que pugnan entre sí en la sociedad civil. Porque hay que admitir que es más difícil que nunca el que una opinión pública consiga imponerse". [5] Evidentemente, Hennis constata ese estado de cosas sólo para urgir a la



creación de organizaciones especiales encargadas de procurar audiencia y obediencia "al punto de vista representada por los ciudadanos relativamente mejor informados, más inteligentes y de mayor rectitud moral". [6] El momento de la publicidad, que es garantía de racionalidad, tiene que ser salvado al precio del momento de la universalidad, que es garantía de accesibilidad universal. De ahí que las cualificaciones que las personas privadas podían conseguir antes como criterios de pertenencia a un público dentro de la esfera del tráfico mercantil y del trabajo social, puedan llegar a autonomizarse como cualidades jerárquicas de la "representación"; porque no puede contarse ya con aquella base: una "representación" de este tipo no puede ya, dadas las circunstancias, determinarse sociológicamente de un modo satisfactorio. [7]

El otro camino lleva a un concepto de opinión pública que prescinde por completo de criterios materiales tales como racionalidad y "representación" y se limita a criterios institucionales. Así equipara Fraenkel opinión pública y concepción dominante en el Parlamento y obligatoria para el Gobierno: "Valiéndose del procedimiento de la discusión parlamentaria, la opinión pública hace llegar al Gobierno sus deseos y, a su vez, el Gobierno pone a la opinión pública en conocimiento de su política". [8] -La opinión pública domina, pero no gobierna-. Leibholz cree desacertada esa confrontación de Gobierno y Parlamento (entendido éste como portavoz de la opinión pública); según él, los sujetos políticamente activos serían los partidos en sus roles respectivos de gobierno y oposición. La voluntad de los partidos coincide con la de la ciudadanía activa, de modo que el partido en cada caso mayoritario representa la opinión pública: "Así como en la democracia plebiscitaria la voluntad de la mayoría de la ciudadanía activa es identificada con la voluntad global del pueblo, así también en un Estado democrático de partidos la voluntad del partido en cada caso mayoritario en el Gobierno y en el Parlamento es identificado con la *volonté générale*". [9] La opinión no pública sólo adquiere credenciales de opinión "pública" en la elaboración que de ella hacen los partidos.

Ambas versiones cuentan con el hecho de que, en el proceso de formación de la opinión y la voluntad en las democracias de masas, la opinión popular independiente de las organizaciones -que la movilizan y la integran- apenas conserva una función políticamente relevante. Pero ahí radica, de todos modos, el punto débil de esta teoría; en la medida en que el público, como sujeto de la opinión pública, es substituido en esta teoría por instancias sólo a través de las cuales es este público aun capaz de acción política, ese concepto de opinión pública se hace neutral. No puede apreciarse ya en esta "opinión pública" si procede de la comunicación pública o de la mediatización; con lo que sigue abierta la cuestión de si bajo ese rótulo hay que entender meramente la intervención de una inclinación o tendencia masiva incapaz siquiera de



autoarticularse, o bien la degradación de una opinión muy capaz de ilustración, pero ineluctablemente integrada en el eco plebiscitaria

La ficción de opinión pública, característica del Estado de derecho, no puede ya seguir identificándose con el comportamiento real del público; pero tampoco puede decirse que la atribución de la opinión pública a determinadas instituciones políticas le quite ese carácter ficticio -si se abstrae del plano del comportamiento del público-. Con el *pathos* positivista, la investigación social empírica regresa a ese plano para asir directamente la "opinión pública". Pero abstrayéndose, a su vez, evidentemente, de los aspectos institucionales y procediendo a la disolución sociopsicológica del concepto de opinión pública como tal.

Ya un problema para el liberalismo de mediados de siglo, la "opinión pública" es conscientemente percibida en el último cuarto del siglo XIX como una magnitud de todo punto problemática. En un tratado sobre *La esencia y el valor de la opinión pública* del año 1879, se dice en tono de resignación tardoliberal: "La novedad en los hechos y la necesidad de cambios y variaciones han llegado en nuestros días a ser a tal punto decisivos que la opinión popular prescinde tanto de una firme recepción de la herencia histórica [...] como de aquella verdaderamente vigorosa y eficaz elaboración intelectual de los grandes hombres que creían en principios y eran capaces de sacrificarlo todo a ellos. Lo que hace cien años era, según el parecer de los coetáneos, el único principio obligatorio en la sociedad (la opinión pública), se ha convertido con el curso del tiempo en una consigna gracias a la cual la masa cómoda e intelectualmente desidiosa ha tenido el pretexto para sustraerse al propio trabajo intelectual". [10] Ya un lustro antes había Schäffle declarado a la opinión pública una "informe reacción de la masa" y la había definido como "expresión de los puntos de vista, juicios de valor o tendencias volitivas del público todo o de una cualquiera de sus partes". [11] Y así se rompe el hechizo con el que la teoría del Estado había cubierto siempre al concepto -la opinión pública se convierte en objeto de la investigación sociopsicológica-. Analizada como "opinión de masas" por vez primera por Tarde, [12] es arrancada al contexto funcional de las instituciones políticas y despojada de su carácter de "opinión pública"; pasa ahora por producto de un proceso de comunicación en el seno de las masas que no está vinculado a los principios de la discusión pública ni a la dominación política.

Cuando teóricos del Estado, como Dicey en Inglaterra o Bryce en Estados Unidos, [13] impresionados por el funcionamiento de un *popular government*, siguen manteniendo un concepto -evidentemente ya sociopsicológicamente reflejado- de opinión pública en ese contexto funcional, se exponen a la objeción de insuficiencia en el tratamiento del material empírico. Paradigmática es a este



respecto la temprana crítica de A. F. Bentley, que hecha de menos "a quantitative analysis of public opinion in terms of the different elements of the population", esto es, "an investigation of the exact things really wanted under cover of the opinion by each group of the people, with time and place and circumstances all taken up into the center of the statement". La tesis de Bentley es que: "There is no public opinion... not activity reflecting or representing the activity of a group or set of groups". [14]

La *public opinion* acabó por convertirse en el rótulo que designaba al análisis socio-psicológico de procesos de grupos, análisis que definía su objeto del siguiente modo: "public opinion refers to peoples attitudes on an issue when they are members of the the same social group". [15] La definición revela claramente que una década de desarrollos teóricos y -sobre todo- empíricos había arrancado positivísticamente al concepto histórico de opinión pública. Por lo tanto, el público era como sujeto de la opinión pública, con *mass*, y luego con *group*, como sujeto sociopsicológico de un proceso de comunicación e interacción entre dos o más individuos. La noción de "grupo" se abstrae de todo presupuesto social e histórico, también de todo medio institucional y, *a fortiori*, del entramado de funciones sociales que en otra época fueron determinantes de la específica coincidencia de las personas privadas en un público políticamente raciocinante. No menos abstractamente es captada la noción misma de "opinión". *Opinión* es, por lo tanto, identificada con *expression on a controversial topic*, [16] luego con *expression of an attitude* [17] y, posteriormente, con *attitude* sin más. [18] Al final, la opinión acaba por no necesitar siquiera de la capacidad de verbalización; ella comprende no sólo cualesquiera hábitos o costumbres que se manifiestan en determinadas concepciones, es decir, aquel tipo de "opinión" por prejuicios religiosos y derivados de usos y costumbres a los que se enfrentaba la opinión pública crítica del siglo XVIII, sino también modos de conducta sin más. Tal opinión consigue tan sólo el atributo de publicidad en conexión con procesos de grupos. El intento de determinar la opinión como "collection of individual opinions" [19] pronto es corregido por el análisis de las relaciones de grupos: "we need concepts of what is both fundamental or deep and also common to a group". [20] Pasa ahora por "pública" una opinión de grupo cuando ha conseguido imponerse subjetivamente: el miembro tiene una idea (a lo mejor equivocada) del peso de su opinión y de su conducta, esto es, una idea acerca del número y de la identidad del resto de los miembros del grupo que comparten o que rechazan sus costumbres o sus puntos de vista. [21] Entretanto, Lazarsfeld ha llamado enérgicamente la atención sobre el hecho de que se ha comprado demasiado caro el concepto sociopsicológico de opinión pública al precio de la eliminación de todos los momentos sociológicos y politológicos esenciales; con algunos ejemplos, confronta ese concepto con el



concepto de la tradición de la teoría del Estado [22] para acabar, evidentemente, dándose por satisfecho con el mero postulado de una "classical-empirical synthesis". [23] Un primer paso en esa dirección significa, con todo, la ampliación del campo de investigación a la dinámica de grupos y, de ahí, a las instituciones de la opinión pública, esto es, a la relación entre medios de comunicación de masas y procesos de opinión. De todas forma, estas investigaciones de la estructura de la comunicación se atienen mucho más a las relaciones psicológicas que a los condicionamientos institucionales, como lo muestra bien ilustrativamente el interesante teorema del *two-step-flow of communication* [flujo comunicativo en dos pasos]. [24] Un paso más importante en el camino de la síntesis requerida entre el clásico concepto de la opinión pública y su sucedáneo sociopsicológico se da sólo con la recuperación de la hasta ahora preterida relación con las instancias de la dominación política. "La opinión pública es el correlato de la dominación [...] algo que sólo existe políticamente en determinadas relaciones entre el dominio y el pueblo". [25] Sólo que el concepto fijado en las instituciones del ejercicio del poder político roza tan tangencialmente la dimensión de los procesos de comunicación informales como precariamente consigue adherirse, por otra parte, el concepto de una opinión pública disuelta sociopsicológicamente en las relaciones de grupo a aquella dimensión en la que en otra época había desarrollado la categoría su significación estratégica (y en la que aun hoy, precisamente como ficción del Estado de derecho, su escindida existencia, no tomada ya en serio por los sociólogos). 25.a Una vez que se ha reconducido el sujeto de la opinión pública - expresión aquí de una transformación estructural y no sólo de su concepto- a una magnitud neutral respecto de la diferenciación entre publicidad y esfera privada, es decir, una vez reconducido al grupo, y cuando la opinión pública misma se ha disuelto en una relación neutral de grupo (neutral respecto de la diferenciación entre comunicación razonable y conformidad irracional), entonces puede también llegar a ser articulada la relación de las opiniones de grupos con el poder público, pero ya sólo en el marco de una ciencia auxiliar de la administración: "Así pues", según la definición intentada por Schmidtchen, "habría que calificar como opinión pública todos aquellos modos de conducta de grupos cualesquiera de la población que resultan apropiados para modificar o conservar las estructuras, las prácticas y los objetivos de la dominación". [27] La intención de la publicidad políticamente activa -Estado social- ignora tan completamente tal concepto, que ni se puede probar con él, empíricamente manejado, la inexistencia de aquella publicidad políticamente activa. Ese concepto cualifica a la opinión pública como una posible resistencia de fricción a la práctica del Gobierno y de la Administración, una resistencia que puede ser diagnosticada por la investigación de la opinión y manipulada utilizando los



medios adecuados: esos medios "permiten al Gobierno y a sus órganos actuar teniendo presente una realidad constituida por la reacción de todos aquellos particularmente afectados por la política. Las investigaciones y sondeos de opinión desempeñan la tarea de llevar a esa realidad a gremios e instituciones, a los que toca la función de buscar la coincidencia entre la conducta de la población y las fijaciones políticas de fines u objetivos"; [28] pero el autor no se ve obligado a proporcionar la prueba de su afirmación. [29] Ya de entrada, la opinión pública es definida en relación a la manipulación con cuya ayuda los dominadores políticos han de intentar "poner al unísono las disposiciones de la población con la doctrina política y con la estructura política, con el estilo y con los resultados del ininterrumpido proceso de toma de decisiones". [30] La opinión pública sigue siendo objeto de dominación también en los casos en los que ésta se ve obligada a hacerle concesiones y a reorientarse; la opinión pública no está ya vinculada ni a reglas de discusión pública o a formas de verbalización, ni debe ocuparse de problemas políticos, ni menos aun dirigirse a instancias políticas. [31] Su relación con la dominación, con el poder, aumenta, por así decirlo, a espaldas suyas: los deseos "privados" de automóviles y refrigeradores caen bajo la categoría de "opinión pública", exactamente igual que el resto de modos de conducta de grupos cualesquiera con tal de que sean relevantes para el ejercicio de las funciones estatal-sociales de la dominación y la administración. [32]

25. Un intento sociológico de clarificación

El material de los sondeos de opinión -opiniones cualesquiera de grupos cualesquiera de la población- no se califica como opinión pública por el mero hecho de que se le convierta en materia de reflexiones, decisiones y disposiciones políticamente relevantes. La retrodependencia de las opiniones de grupos definidas en los criterios de investigación, ya respecto de procedimientos del Gobierno y de la Administración, ya respecto de la formación de la voluntad, políticamente influenciada por la notoriedad pública "representativa" o manipulativamente desarrollada, no puede cerrar la brecha abierta entre la ficción de opinión pública del Estado de derecho y la disolución sociopsicológica del concepto de ésta. Un concepto de opinión pública con sentido histórico, normativamente suficiente para las pretensiones del Estado social, teóricamente claro y empíricamente ponderable, sólo puede conseguirse partiendo del cambio estructural de la publicidad misma y de la dimensión de su desarrollo. La pugnaz oposición en que se hallan ambas formas de notoriedad pública, oposición que macula a la publicidad política de nuestros días, tiene que ser tomada seriamente como el indicador del estado en que se halla el proceso de democratización de la sociedad industrial constituida por el Estado



social. [33] Las opiniones no públicas actúan en -nutrido- plural, mientras que "la" opinión pública es en realidad una ficción; sin embargo, hay que atenerse al concepto de opinión pública en un sentido comparativo, porque hay que entender la realidad constitucional del Estado social como el proceso en cuyo decurso se realiza una publicidad políticamente activa, esto es, en cuyo decurso el ejercicio del poder social y de la dominación política se someten efectivamente al mandato democrático de la publicidad. A partir de esa dimensión del desarrollo estatal-social, pues, hay que desarrollar los criterios que permitan medir empíricamente a las opiniones según el grado de su publicidad; en efecto: una tal fijación empírica de la opinión pública en un sentido comparativo es hoy el medio más seguro de obtener enunciados sólidos y contrastables acerca del valor democrático de integración de una situación constitucional efectiva.

En el modelo pueden contraponerse dos ámbitos de comunicación políticamente relevantes: por un lado, el sistema de opiniones informales, personales, no públicas; por el otro, el de las opiniones formales, institucionalmente autorizadas. Las opiniones informales se diferencian según el grado de su obligatoriedad: en el plano más bajo de ese ámbito de comunicación son verbalizadas las evidencias culturales no discutidas, los extremadamente tenaces resultados del proceso de culturación normalmente sustraído a la reflexión de cada sujeto (por ejemplo: la actitud frente a la pena de muerte, frente a la moral sexual, etc.). En un segundo plano son verbalizadas las -poco discutidas- experiencias básicas de la propia biografía, los poco fluidos resultados del choque de la socialización, que está también al margen de la reflexión (por ejemplo: la actitud ante la guerra y la paz, ante determinados deseos de seguridad, etc.). En un tercer plano, las evidencias, frecuentemente discutidas, de la cultura industrial, los fluidos resultados de la irrigación publicística duradera (o también de la labor propagandística) a la que están expuestos los consumidores, sobre todo en su tiempo libre o de ocio. [34]

Las evidencias producidas por la cultura industrial tienen un carácter más fugaz y artificial que las evidencias culturales, que podemos considerar como una especie de suelo nutricional de la historia del tipo ideal -apenas modificado en su estructura sociopsicológica- constituido por la *opinión* espontánea, por el "prejuicio". Las opiniones surgidas en el ambiente de la cultura industrial se forman en un contexto de "intercambio de gustos e inclinaciones". De ordinario son la familia, los grupos de amigos y compañeros de la misma generación, de conocidos del barrio o del trabajo -con sus peculiares estructuras de la orientación de la información y del prestigio de la opinión, que aseguran las obligatoriedades de las opiniones de grupo- [35] quienes constituyen el foco de este tipo de opiniones exteriormente gobernadas. Ciertamente es que esos grupos elevan a un nivel lingüístico las evidencias culturales al intercambiar opiniones,



pero tales evidencias culturales son de naturaleza distinta de la de las ideas apoyadas en convencimientos las cuales, anticipando su propia falta de consecuencias, circulan, por así decirlo, hasta nuevo aviso. También éstas constituyen -al igual que las *opinions*- sistemas normativos que exigen adecuación a ellos, pero al modo de un control social a través de las "modas", cuyas cambiantes reglas sólo por una temporada exigen predisposición a ser seguidas. Así como aquellas evidencias culturales, mediadas por tradiciones profundamente arraigadas podrían calificarse como subliterarias, así también de las evidencias producidas por la cultura industrial puede decirse que han llegado a un estadio en cierto modo posliterario. Los contenidos de opinión producidos por la cultura industrial tematizan el amplio campo de relaciones que se dan entre los hombres y dentro de la psique de cada hombre, esto es, el campo explorado psicológicamente por vez primera en el siglo XVIII, el campo que dio lugar a la subjetividad inserta en público y literariamente capaz en el marco de una esfera burguesa íntima intacta. En aquella época, los ámbitos de la vida privada estaban aun protegidos en lo que hace a su expresa relación con la publicidad, porque el raciocinio público estaba literariamente mediado. La cultura de integración ofrece, en cambio, conservas de una literatura psicológica en decadencia como prestaciones públicas destinadas al consumo privado -y destinadas a ser comentadas como consumo en el intercambio de opiniones de los grupos-. Esos grupos son tan poco "público" como aquellas formaciones de la sociedad preburguesa en las que se constituían las viejas *opinions* aseguradas por la tradición, circulando luego de un modo no polémico con el efecto de una *law of opinion*. No es por casualidad que la investigación de los grupos y las investigaciones de los sondeos de opinión se hayan desarrollado simultáneamente: el tipo de opinión que surge de las relaciones entre los grupos, recibida sin formulación, flexible y dúctil en lo que a interpretaciones hace, apenas interiorizada y no demasiado comprometedora; en una palabra: esta "mera" opinión, que es parte de un *small talks* [conversaciones, charlas sin mayor trascendencia], es valiosa ya de por sí para los fines de la investigación. Los procesos de comunicación de los grupos están bajo la influencia de los medios de comunicación de masas, o bien directamente o bien, las más de las veces, a través de la mediación de los *opinion leaders*. Entre estos se cuentan muy a menudo aquellas personas que disponen de opiniones meditadas, formadas en la polémica literaria y raciocinante. En la medida, empero, en que esas opiniones se mantienen fuera del contexto de la comunicación de un público intacto, forman parte del conjunto de opiniones no públicas, aun cuando se diferencian y contrastan respecto de las tres restantes categorías.

El ámbito de comunicación de las opiniones no públicas se contrapone a la esfera de circulación de una opinión quasi pública. Esas opiniones formales pueden



reconducirse a instituciones tangibles; están oficialmente u oficiosamente autorizadas en calidad de comunicados, notificaciones, declaraciones, discursos, etc. De ahí que se trate primordialmente de opiniones que circulan en un plano que escapa a la masa de la población, entre círculos relativamente reducidos de la gran prensa política, de la publicística racionante, en general, y de los órganos consultivos, influyentes y decisorios con competencias políticas o políticamente relevantes (gobierno, comisiones gubernamentales, entidades administrativas, comités parlamentarios, direcciones de partidos, agrupaciones y comités de asociaciones y organizaciones sociales, administraciones de consorcios, secretariados de sindicatos, etc.). Aun cuando esas opiniones casi públicas están destinadas a un amplio público no cumplen los requisitos de un raciocinio público según el modelo liberal. Como opiniones institucionalmente autorizadas, están continuamente gozando de privilegios y no consiguen una correspondencia recíproca con la masa no organizada del "público".

Como es natural, existe entre ambos ámbitos una conexión constante a través de los medios de comunicación de masas, y ciertamente a través de una notoriedad pública "representativa" o manipulativamente desarrollada, con cuya ayuda se procuran los grupos participantes en el ejercicio del poder y en la compensación del poder una predisposición a la aquiescencia y al seguidismo plebiscitarios del público mediatizado. También contamos a ese vehículo -que posibilita la adquisición de una influencia publicística planificada- entre las opiniones formales, pero, como "públicamente-manifestadas" que son, hay que distinguirlas de las "quasi-públicas".

Además de ese contacto masivo entre los ámbitos formales e informales de comunicación, existe también la raramente establecida relación entre la publicística racionante y aquellas personas individualizadas que intentan todavía formarse literariamente su opinión -una opinión capaz de publicidad, pero realmente no pública-. La conexión comunicativa de un público racionante constituido por personas privadas ha sido cortada; la opinión pública que otrora surgía de esa conexión ha sido en parte descompuesta en opiniones informales de personas privadas sin público, y en parte en opiniones formales de las instituciones publicísticamente activas. El público no está ya solicitado a través de la comunicación pública, sino que a través de la comunicación de las opiniones públicamente-manifestadas, el público de las personas privadas no organizadas es reclamado por la *notoriedad pública "representativa" o manipulativamente desarrollada*.

En cambio, una opinión pública en el sentido estricto de la palabra sólo puede producirse en la medida en que los dos ámbitos comunicativos sean mediados por el ámbito de la *notoriedad pública crítica*. Una tal mediación sólo es hoy posible, evidentemente, en una magnitud sociológicamente relevante, por la vía



de la participación de las personas privadas en un proceso de comunicación formal conducido a través de la publicidad interna a las organizaciones. Una minoría de las personas privadas pertenece, efectivamente, ya a los partidos políticos y a las asociaciones públicas en calidad de miembros. En la medida en que esas organizaciones se doten de publicidad interna no sólo al nivel de los funcionarios y *managers*, sino a todos los niveles, existirá la posibilidad de que se establezca una correspondencia recíproca entre las opiniones políticas de las personas privadas y aquella opinión casi pública. Esa situación puede significar una tendencia insignificante cuando se la contempla globalmente; requiere averiguación empírica saber qué alcance y qué eficacia real tiene esa tendencia; saber si se trata de una tendencia progresiva o quizá de una tendencia regresiva. Mas, para una teoría sociológica de la opinión pública, es de una importancia decisiva, porque proporciona los criterios para juzgar de una dimensión que es la única en la que la opinión pública puede formarse en las condiciones de una democracia de masas constituida por el Estado social.

Así como las opiniones informales se cuelan en el círculo de las opiniones casi públicas, son aprovechadas por éste y transformadas, así también consigue ese círculo mismo publicidad al ampliarse con el público constituido por los ciudadanos. En la medida en que de ningún modo "se da" la opinión pública como tal - aunque puedan aislarse tendencias que actúan en favor de la formación de una opinión pública-, ésta sólo puede definirse comparativamente. El grado de publicidad de una opinión se mide según la medida en que provenga de la publicidad interna a un público compuesto por miembros de organizaciones; y también por la magnitud que alcance la comunicación entre una publicidad interna a las organizaciones y una publicidad externa, formada en el tráfico publicístico, vehiculado por los medios de comunicación de masas, entre las organizaciones sociales y las instituciones estatales.

C. W. Mills, a partir de la contraposición entre "público" y "masa", construye unos criterios empíricamente utilizables para una definición de opinión pública: "In a *public*, as we may understand the term, (1) virtually as many people express opinions as receive them. (2) Public communication are so organized that there is a chance immediately and effectively to answer back any opinion expressed in public. Opinion formed by such discussion (3) readily finds an outlet in effective action, even against -if necessary- the prevailing system of authority. And (4) authoritative institutions do not penetrate the public, which is thus more or less autonomous in its operation". [36] En cambio, las opiniones pierden en publicidad al estar atrapadas en el contexto comunicativo de una "masa": [37] "In a *mass*, 1. far fewer people express opinions than receive them; for the community of publics becomes an abstract collection of individuals who receive impressions from the mass media. 2. The communications that prevail are so



organized that it is difficult or impossible for the individual to answer back immediately or with any effect. 3. The realization of opinion in action is controlled by authorities who organize and control the channels of such action. 4. The mass has no autonomy from institutions; on the contrary, agents of authorized institutions penetrate this mass, reducing any autonomy it may have in the formation of opinion by discussions". [38] Estas abstractas determinaciones de un proceso de opinión que transcurre en las condiciones típicas de una publicidad disgregada pueden fácilmente incorporarse al marco de nuestro modelo histórico-evolutivo: [39] los cuatro criterios de comunicación masiva se cumplen en la medida en que el ámbito comunicativo informal está conectado con el ámbito comunicativo formal meramente a través de los canales de la notoriedad pública manipulativa o "representativamente" desarrollada; mediante las "evidencias producidas por la cultura industrial", las opiniones no públicas son integradas, a través de las opiniones "públicamente-manifestadas", en un sistema real sin conservar respecto de éste ningún tipo de autonomía *in the formation of opinion by discussion*. Frente a ello, sólo es posible construir el contexto comunicativo de un *público*, en las condiciones de una democracia de masas constituida por el Estado social, mediando el corto ciclo descrito por la opinión "quasi-pública" en el ámbito comunicativo informal con una notoriedad pública crítica avivada por las publicidades internas a las organizaciones.

Análogamente se modificarían también las formas hoy determinantes del ejercicio y la compensación del poder, es decir, el consenso y el conflicto: un método de controversia pública llevado del modo descrito podría relajar las formas coercitivas de un consenso obtenido bajo presión, e igualmente podría suavizar las formas coercitivas del conflicto, sustraído, hasta el presente, a la publicidad. Conflicto y consenso, igual que la dominación misma y el poder -de cuyo grado de estabilidad son indicadores analíticos-, no son categorías abstraídas de la evolución histórica de la sociedad. En la transformación estructural de la publicidad burguesa puede estudiarse hasta qué punto depende del grado y del tipo de capacidad funcional de ésta el que el ejercicio de la dominación y del poder se enquisten, por así decirlo, como una constante negativa de la historia, o bien, siendo ella misma como es una categoría histórica, el que se preste a un cambio sustancial.

Notas

[1] Landshut, "Volkssouveranität und öffentliche Meinung", en *Festschrift für Laun*, Hamburgo, 1953, p. 583; también H. Huber "Öffentliche Meinung und Demokratie", en *Festgabe für Kart Wever*, Zurich, 1950, pp. 34 y ss.; K.



Lohmann, "Parlamentarismus und Publizistik", en *Tymbos für Ahlmann*, Berlín, pp. 198 y ss.

[2] Landshut, *op. cit.*, p. 586.

[3] Como es natural, no puede considerarse a la "opinión pública" como tal como una norma como un concepto jurídico; pero el sistema de normas depende implícitamente de ella, pues se trata de una magnitud social que funciona según expectativas engendradas por determinadas garantías de los derechos fundamentales y por especiales prescripciones de la notoriedad pública.

[4] Así, A. Sauvy "Vom Einfluss der Meinung auf die Macht", en *Diogenes* n° 14-15, 1957, p. 253: "Parece como si la constrictión menos incómoda a la verdad fuera la conminación a la claridad, esto es, el control (sobre la marcha) de una opinión pública plenamente ilustrada". La idea de la racionalización de la dominación política está sólidamente asentada; el sistema previsto de plena notoriedad pública "progresa como separación clásica de los poderes, puesto que reparte al poder mismo, lo disgrega". Ese concepto racionalista sigue siendo, no obstante, ingenuo en relación a los presupuestos materiales de un público racionante.

[5] W. Hennis, "Meinungsforschung un repräsentative Demokratie", en *Recht und Staat* n° 200-201, Tubinga, 1957, pp. 56 y s.

[6] *Ibidem*, p. 25.

[7] F. G. Wilson, "Public Opinion and the Middle Class", en *The Review of Politics*, vol. XVII, 1955, p. 182.

[8] (No aclarado).

[9] Leibholz, *op. cit.*, p.94.

[10] F. von Holtzendorff, *Wesen und Wert der öffentlichen Meinung*, Munich, 1879, pp. 91 y s.; véase E. Hölzen, *Wandel und Begriff der öffentlichen Meinung im 19. Jahrhundert*, disertación, Hamburgo, 1958.

[11] A. Schäffle, *Bau und Leben des sozialen Körpers*, vol. V, Tubinga, 1896, p. 191.

[12] G. Tarde, *L'Opinion et la Foute*, París. 1901.

[13] A. V. Dicey, *Law and Public Opinion in England*, Londres, 1905; J. Bryce, *The American Commorrwealth*, 2 vols., 1889. Siguiendo la tradición de Bryce, véase la célebre investigación de A. L. Lowell, *Public Opinion and Popular Government*, Nueva York, 1913. También él afirma: "Public Opinion to be worthy of the name, to be the proper motive force in a democracy, must be really public; and popular government is based upon the assumption of a public opinion of that kind" [La opinión pública, para ser digna del nombre, para ser la auténtica fuerza motriz de una democracia, ha de ser realmente pública; y el gobierno popular se basa en la asunción de una opinión pública de este tipo]. *Ibidem*, p. 5.



[14] Citado por P. A. Palmer, "The Concept of Public Opinion in Political Theory", en: Berelson y Janowitz, *op. cit.*, p. 11 [traducción literal: "Un análisis cuantitativo de la opinión en términos de los diferentes elementos de la población", esto es, "una investigación de las verdaderas cosas realmente deseadas al amparo de la opinión por cada grupo de la población, con el tiempo, el lugar y todas y cada una de las circunstancias centralmente consideradas en el informe". La tesis de Bentley es que "no existe opinión pública [...] ni actividad que refleje o represente la actividad de un grupo o conjunto de grupos"].

[15] L. W. Doob, *Public Opinion and Propaganda*, Nueva York, 1948, p. 35; análogamente, N. J. Powell, *Anatomy of Public Opinion*, Nueva York, 1951, pp. 1 y ss. (traducción literal: "La opinión pública alude a las actitudes de los ciudadanos acerca de un tema cuando son miembros del mismo grupo social").

[16] W. Albig, *Public Opinion*, Nueva York, 1938, p. 3.

[17] M. B. Ogle, *Public Opinion and Political Dynamics*, Boston, 1950, p. 48.

[18] Doob, *op. cit.*, p. 35: "In this sense it might appear as though public opinion exists whenever people have attitudes" [En este sentido, podría parecer como si la opinión pública existiera siempre que la gente tiene actitudes].

[19] H. L. Child, citado por Powell, *op. cit.*, p. 4.

[20] Hyman, "Towards a theory of Public Opinión", en *Public Opinion Quarterly*, año XXI, nº 1, primavera de 1957, p. 58 (traducción literal: "Necesitamos conceptos de lo que es fundamental o profundo y también común a un grupo").

[21] P. R. Hoffstätter, *Psychologie der öffentlichen Meinung*, Viena, 1949, pp. 53 y ss.

[22] Véase al respecto D. W. Minor, "Public Opinion in the Perspective of Political Theory", en *Western Political Quarterly*, vol. XIII, 1960, pp. 31 a 44.

[23] P. F. Lazarsfeld, "Public Opinion and Classical Tradition", en *Public Opinion Quarterly*, cit., pp. 39 y ss.

[24] Véase el ensayo del mismo nombre de E. Katz en *Public Opinion Quarterly*, cit., pp. 61 y ss. (se trata de un trabajo de síntesis); véase también Katz/Lazarsfeld, *Personal Influence*, Glencoe, 1955.

[25] Schmidtchen, *op. cit.*, p. 255.

25.a Véase H. Schelsky, "Gedanken zur Rolle der Publizistik in der modernen Gesellschaft", en *Auf der Suche nach Wirklichkeit*, Düsseldorf, 1965, pp. 310 y ss.

[26] *Ibidem*, p. 257.

[27] *Ibidem*, p. 149.

[28] *Ibidem*, pp. 149 y ss.

[29] *Ibidem*, p. 265.



[30] En ese sentido: E. Noelle, "Die Träger der öffentlichen Meinung", en Loeffler (ed.), *Die öffentlichen Meinung*, cit., pp. 25 y ss.; véase particularmente el ejemplo de la p. 29.

[31] Véase la crítica en F. Zweig, "A note on Public Opinion Research", en *Kyklos*, vol. X, 1957, pp. 147 y ss.

[32] Véase más arriba, p. 239.

[33] Una distinción diferente entre "cualidades de opinión" puede encontrarse en K. Riezler, "What is Public Opinion", en *Social Research*, vol. XI, 1944.

[34] W. Mangold, *Gegenstand und Methode des Gruppendiskussionsverfahrens*, Frankfurt, 1960.

[35] Ch. W. Mills, *The Power Elite*, Nueva York, 1956, pp. 303 y s. (traducción literal: "En un público, tal como podemos entender el término: (1) el número de personas que expresa opiniones es virtualmente igual al número que las recibe. (2) Las comunicaciones públicas están organizadas de manera que exista una posibilidad eficaz e inmediata de replicar cualquier opinión expresada en público. La opinión formada por una tal discusión, (3) se traduce en seguida en una actuación eficaz, aun contra -si fuera necesario- el sistema de autoridad imperante. Y (4) las instituciones autorizadas no penetran en el público, que goza por ello, en mayor o menor grado, de autonomía en sus actuaciones").

[36] Sobre la sociología política de la "masa", véase la investigación de W. Kornhauser, *The Politics of Mass-Society*, Glencoe, 1959.

[37] Mills, *op. cit.*, p. 304; del mismo autor, *Kritik. der soziologischen Denkweise*, Neuwied, 1963, pp. 93 y ss. (traducción literal: "En una masa: 1. El número de personas que expresan opiniones es mucho menor que el que las reciben; la comunidad de públicos se convierte en un conjunto abstracto de individuos que reciben impresiones de los medios de comunicación de masas. 2. La comunicación imperante está organizada de tal modo que es difícil o imposible para el individuo replicar inmediatamente o con alguna eficacia. 3. La transformación de la opinión en actuación está controlada por las autoridades que organizan y controlan los canales de esa actuación. 4. La masa no goza de autonomía frente a las instituciones; antes al contrario, agentes de las instituciones autorizadas penetran en esa masa, eliminando cualquier autonomía que pudiera existir en la formación de opinión mediante la discusión").

[38] Véase H. Blumer, "The Mass, the Public and Public Opinion", en Berelson/Janowitz, *op. cit.*, pp. 34 y ss.



