

OPINIÓN PÚBLICA Y PODER POLÍTICO: ANÁLISIS HABERMASIANO Y RÉPLICAS

URBANO FERRER*

INTRODUCCIÓN

La opinión pública y el poder político han intervenido a lo largo de la Historia moderna y contemporánea como dos fuerzas sociales en concurrencia, pese a que en ocasiones haya encontrado la una en la otra un aliado para su supervivencia y consolidación. Tanto su nacimiento como su desarrollo inicial han seguido caminos propios a partir de la carencia orgánico-institucional que aqueja a ambas en la Edad Media, en que las relaciones políticas de subordinación están basadas en la lealtad interpersonal entre los señores feudales y los siervos. El declive del feudalismo significó la sustitución de las relaciones privadas de vasallaje y prestación, que fenecían con quienes las desempeñaban, por el predominio institucional de la monarquía, cualquiera que fuese el que la representaba, y por la permanencia de las leyes codificadas, que sobrevivían a sus autores. El afianzamiento de esta tendencia trajo consigo asimismo una nueva versión de la publicidad. Mientras que en la Edad Media lo público consistía en las representaciones públicas del dominio privado, llevadas dondequiera que se iba a modo de insignias, brazaletes, vestimenta, gestos..., con la aparición del poder soberano sobreviene una primera fusión de lo público con el poder político, encarnado en la persona del monarca y en las objetivaciones públicas de este poder, como fueron los ejércitos, la Administración, la burocracia o la diplomacia, pero también las disposiciones y reglamentos dirigidos a los ciudadanos. Sin embargo, desde este punto parcial de coincidencia en lo público las líneas por las que discurrirán la opinión pública y el poder político hecho público empiezan a diverger. Atenderemos por separado a cada uno de ambos procesos, con especial referencia al planteamiento de Habermas.

* Profesor de Filosofía de la Universidad de Murcia.

1. DESARROLLO DEL CONCEPTO DE OPINIÓN PÚBLICA: SUS FASES Y SU POSIBILITACIÓN

El punto de partida para la consideración histórica de la opinión pública es la dilatación que progresivamente ha alcanzado el ámbito de lo público¹. Lo registraremos en cuatro etapas:

1.º Con anterioridad a la Revolución inglesa de 1688 la función predominante del público había consistido en aclamar como testigos las decisiones proclamadas por el poder político principesco, análogamente a como en los escenarios teatrales se precisaba de un público puesto como *clac* que aplaudiera. En los dos casos estamos ante representaciones, en que lo presentado se reproduce en el eco que encuentra en los espectadores. Por contraposición, después de la Revolución Gloriosa la opinión pública acaba insertándose organizativamente tanto en el seno de la sociedad civil, a la que configura, como en las deliberaciones parlamentarias, que dejan, así, de ser secretos oficiales. Lo público se constituye, de este modo, en un orden de mediación entre los ciudadanos y el Estado, desde su procedencia privada en aquéllos.

Los dos cauces por los que se inicia la libre circulación en el ámbito de lo público fueron el tráfico de noticias y el tráfico mercantil. A este respecto, el correo y la prensa institucionalizan la comunicación escrita, necesaria para explorar las rutas de los viajes marítimos proyectados. Simultáneamente el mercado, propiciado por la fase mercantilista del siglo XVII, abre nuevas vías comerciales. Pero con ello no hay todavía propiamente hablando publicidad, sino sólo la transmisión de noticias facilitada por la imprenta, cuyos efectos populares fueron temidos en sus comienzos por los poderes públicos, como lo refleja Víctor Hugo en *El jorobado de Notre Dame*.

Los primeros periódicos se editan a mediados del siglo XVII en Inglaterra, transcribiendo dietas imperiales, el tráfico comercial internacional, los rendimientos de las cosechas o las catástrofes naturales. Las noticias empiezan a volverse anónimas, como ya lo eran las instituciones de poder y acabarían siéndolo las Sociedades de Acciones, partiendo de las encomiendas nominadas primitivas. El público aparece compuesto, entonces, por los nuevos destinatarios de las noticias, que son la ciudad y la Corte, quedando relegados los antiguos estamentos profesionales.

2.º Ocurre, así, que, en vez de designar lo público —como antes— la aureola del poder soberano, se hace pasar por una esfera independiente de opinión; no es tanto el público asistente a las representaciones cuanto el público que

¹ Resumo aquí el hilo argumental de la obra de Habermas, J., *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Darmstadt, Hermann Luchterhand Verlag, 1962; trad. cast.: *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, G. Gili, 1981.

Opinión pública y poder político: Análisis habermasiano y réplicas

somete a juicio los asuntos comunes, sin por ello tener que estar integrado en los cuadros estamentales (lo cual es accidental). Es ésta la vía normal para la personalización de la esfera social, que ya se había autonomizado inicialmente en la Edad Moderna —según ha señalado H. Arendt²— como el campo anónimo de las predicciones y las leyes generales; correlativamente, la privacidad deja de ser el ámbito de las necesidades de supervivencia para fundarse en ella el nuevo espacio de la publicidad independiente y crítica frente al poder.

En España, por ejemplo, se fraguó una corriente de opinión contraria al absolutismo regio en los últimos años del reinado de Felipe II a la vista del endeudamiento de la nación, los excesos en el uso del poder o las intrigas en la Corte; son representativos en este sentido literatos e historiadores como Mateo Alemán, Baltasar Álamos o el Padre Juan de Mariana³.

El liberalismo procedente de la Ilustración puso en la base de la publicidad la ciudadanía, como principio formal de igualdad. El lema fue servirse del propio entendimiento para enjuiciar los asuntos públicos mediante la comunicación, sin depender para ello de un poder establecido (en este contexto se decía «*aude sapere!*»). Sólo indirectamente era necesario el poder político, al proporcionar la situación legal de partida que posibilitara la igualdad entre los ciudadanos.

El exponente más cualificado de esta interpretación de la publicidad libre y horizontal es Kant, para quien la ley jurídica concilia las libertades de actuación tan sólo de acuerdo con su forma: es justa toda acción cuya máxima permite al libre arbitrio de cada uno coexistir con la libertad de los demás según una ley universal. El Estado de Derecho da carta de ciudadanía al ejercicio de las libertades externas, al prescribir su compatibilidad. El ámbito de aplicación de la ley jurídica es, así, el juego recíproco de las libertades o su no interferencia. Por tanto, el Estado garantiza, legitimándolas como derechos, aquellas instituciones de primer orden, como son la familia, la propiedad, los contratos o la formación de una opinión pública, en las cuales el sujeto ejerce autónomamente su capacidad jurídica, en vez de venir constreñido desde fuera.

La coincidencia legal entre los ciudadanos no proviene, en consecuencia, de unos fines asumidos en común, sino que es meramente formal, y consiste en el reconocimiento recíproco; pero el resultado de la actuación pública individual, movida por fines privados en competición, habría de significar un beneficio para el conjunto, una armonía cívica, análogamente a como el desarrollo de las disposiciones naturales del hombre termina en el progreso, por más que se efectúe en pugna con otras tendencias naturales antagónicas con

² Arendt, H., *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 48 ss.

³ Kamen, H., *Felipe de España*, Madrid, Siglo XXI, 1997, p. 336 ss.

ellas. Kant sitúa, así, en el origen de la esfera de la publicidad el despliegue de las dotaciones individuales poseídas por naturaleza, una vez que se está libre de las dependencias unilaterales debidas a la dominación. También en este terreno de la publicidad desdobra Kant al hombre en fenoménico o empírico y nouménico o racional, someténdole, a propósito de una única acción, a la doble legislación correspondiente: pues al servirse de la expresión en público para su propio beneficio (propósito fenoménico), sirve al bien general de la Humanidad (*res publica nouménica*), con tal que actúe bajo la ley formal del derecho.

Para Hobbes la opinión era posible por el estado de neutralidad de los poderes públicos frente a las convicciones de los particulares: en la opinión se nivelarían todos los actos individuales del creer, el juzgar o el opinar propiamente dicho. En cambio, el término «opinión pública» se acuña en Francia a finales de la Edad Moderna y designa un estado generalizado de opinión, que implica, según Guizot, la publicidad en las decisiones, la discusión parlamentaria y la libertad de prensa. El avance sobre Hobbes reside en que, mientras para éste la opinión se reducía a los razonamientos privados, públicamente neutralizados ante los poderes que establecen la ley (según el lema «*auctoritas, non veritas facit legem*»), para Kant la publicidad equivale al uso público de la razón, como presupuesto indispensable para el ejercicio de la soberanía popular, que ya había sido preconizada por Rousseau.

3.º Sin embargo, la tercera fase en el desarrollo posterior de la publicidad ha mostrado que no se produce aquella coincidencia armónica de los particulares en la argumentación final que habría de caracterizar al uso público de la razón, según el liberalismo. El optimismo ilustrado ha debido dejar paso a los conflictos irreductibles entre las opiniones particulares, y más tarde a la constitución de la opinión pública como un cuarto poder con el que los poderes políticos han tenido que competir. La formación discursiva de la voluntad, que se habría de operar en los particulares con el intercambio argumentativo y la relativización consiguiente de los puntos de vista meramente particulares, se pierde cuando la opinión pública se fragmenta y encasqueta en cada uno de los individuos, como si fuese objeto de posesión privada.

Este declive de la esfera de la publicidad participativa se ha visto favorecido al intervenir el Estado en la arena pública como un actor que solicita a un público, buscando cubrir las necesidades asistenciales, sanitarias o culturales de los particulares. Mientras en la época liberal el Estado era el árbitro neutral, que se atenía a las funciones reguladoras de la convivencia desde su soberanía públicamente aceptada, posteriormente ha actuado como una fuerza social más en liza, utilizando sus propios recursos publicitarios. Es el aspecto negativo del Estado-providencia o Estado del Bienestar —al lado de sus innegables contribuciones a la mejora social—, por cuanto sus gratificaciones convierten al

Opinión pública y poder político: Análisis habermasiano y réplicas

público en receptor, en mero espectador de la notoriedad con que se le presentan los reclamos.

La reducción de la publicidad a ofertas, dirigidas al individuo consumidor, es correlativa del angostamiento que ha experimentado la esfera privada con la desprivatización del trabajo social, convertido en servicio público efectuado por un funcionariado, y la contracción pública de la familia, que ha dejado de ser el ámbito de referencia predominante en la socialización de sus miembros. Pues la publicidad participativa se ha resentido, al diluirse las funciones productivas de la unidad familiar y de su entorno, que sostenían en buena medida a la opinión pública, y aparecer en escena la organización anónima de producción, en sustitución de la propiedad privada familiar.

4.º Así se prepara el último eslabón en la evolución de la publicidad, caracterizado por acusar la disgregación psicosocial de la opinión pública en las respuestas que da el individuo-ciudadano cuando es interrogado por los sondeos de opinión o cuando es convocado por los grupos políticos, sin que haya precedido a aquéllas un sopesamiento argumentativo entre las diversas ofertas públicas y entre los propios ciudadanos. Más bien, ante la invasión por una multiplicidad de informaciones codificadas y de incitaciones publicitarias, suelen escaparse, entre las abundantes mediatizaciones, las motivaciones originarias. El predominio de la imagen y de los mensajes cifrados han reemplazado al lenguaje enunciativo y discursivo, en el que se intercambian los argumentos sobre las cuestiones ética y políticamente relevantes. El público deja de formar y acrisolar sus opiniones para limitarse a expresar periódicamente sus preferencias de un modo plebiscitario.

De aquí la ambivalencia básica en que se ha movido a lo largo de su historia la opinión pública: o tarea de la razón práctica a través del diálogo y motivada por los asuntos comunes del espacio público o recepción acrítica por los individuos que componen el público de las ofertas destinadas al consumo individual. Si en la Modernidad hubo de ampliarse el espacio de la opinión hasta incluir las cuestiones públicas, en el momento contemporáneo se ha llegado tras las reformas y avances sociales a implicar al público en su totalidad, pero a costa de mermar en la expresión pública el aspecto previo de opinión ciudadana fundamentada.

Un índice de esta disyuntiva está en que en el primer caso la opinión pública recoge las diferencias procedentes del mundo de la vida, fluyendo espontáneamente desde ellas y acomodándose a sus variadas esferas de acción comunicativa, mientras que en el segundo la llamada opinión pública viene modelada desde las agencias anónimas, en las que se efectúa el traspaso entre la publicidad y la Administración. La opinión pública sólo llega a ser vida pública cuando deja de estar ahormada por los dos polos dialécticos del Estado abarcante y del individuo abandonado a los mecanismos del mercado: es decir, un Estado que

ejerce su acción benefactora sobre el individuo aislado y un individuo que sustenta con su consumo la protección estatal⁴. De un modo positivo, la opinión pública ha de nutrirse de las energías cívicas emergentes, reconocibles porque se manifiestan y compenetran en ellas la acción y la palabra, como advirtiera Hannah Arendt: una acción elocuente en su dirección y en su diálogo con las circunstancias, y una palabra que guía y da razón a la actuación que la acompaña.

Habermas percibe síntomas de refeudalización en el concepto actual de opinión pública, al tratarse de la reputación o áura externa de las agrupaciones con origen privado, necesaria para poder incorporar a ellas al público. Sin embargo, a diferencia de la publicidad medieval, la opinión pública actual no viene dada sin más con el status y la simbología correspondiente, sino que ha de hacerse, y para ello cuenta con los medios de concurrencia político-liberal, con los que se gana su público en competición con las otras facciones. La transformación estructural de la opinión pública ha terminado haciendo de ella un principio de integración de la ciudadanía y de identificación de los grupos formales.

Pero, por otro lado, se torna necesaria la vuelta al concepto crítico de la opinión pública para poder escapar del círculo lógico en que termina moviéndose el planteamiento anterior. Pues, ¿en qué se basan las decisiones políticamente institucionalizadas? ¿Cómo hacerlas depender de los individuos a los que se dirigen las instituciones que administran el poder, si éstos a su vez dependen para su atomización como individuos del influjo sobre ellos del poder anónimo? Habermas introduce en su obra posterior un concepto reelaborado de sociedad civil como sede de la opinión pública, que interviene como legitimante de las decisiones legales⁵. La indefinición y fluidez de los grupos todavía informales de que se compone la sociedad civil harían posible la interacción comunicativa y otorgarían su legitimidad democrática a las decisiones públicas.

Pero esto nos lleva a preguntarnos de un modo paralelo por el desarrollo histórico de la noción de poder público, con objeto de advertir sus puntos de intersección con la opinión pública.

2. DEL ESTADO CENTRALIZADO AL ESTADO NACIONAL

El Estado moderno surgió como respuesta a la inestabilidad política y social de finales del Medievo, que se agravó con las guerras de conquista y hegemonía,

⁴ Llano, A, *Humanismo cívico*, Barcelona, Ariel, 1999, p. 17 ss.

⁵ Habermas, J., «Zur Rolle von Zivilgesellschaft und politischer Öffentlichkeit», *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1992, pp. 399-467 (trad. cast.: *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, pp. 407-469).

Opinión pública y poder político: Análisis habermasiano y réplicas

generalizadas en Europa ya en la época moderna. Los viejos Imperios se habían mostrado incapaces de contener la situación de anarquía y de violencias, extendidas por doquier. Por ello, lo que más propiamente caracterizará al nuevo Estado centralizado es el monopolio de los poderes de legislar, de gobierno, gravación de impuestos y Administración de Justicia en sus territorios. Es, por tanto, un Estado que se deslegitima en la medida en que no acierte a hacer frente a la insurrección interior, como señalara Kant.

El Estado es ideado como un artificio con la función de poner un dique al ejercicio de las libertades naturales de los individuos, en tanto que son fuente de amenaza e inseguridad para los otros individuos. De aquí resulta una concepción mecanicista del Estado, que resalta particularmente en Hobbes⁶.

La paz de Westfalia (1648) diseñó los Estados europeos, que pasaron a ser Naciones-Estado en el Norte y Oeste de Europa, mientras que la conversión de las naciones en Estados nacionales afectó posteriormente al Centro y Este europeos (a lo largo del siglo XIX)⁷. En ambos casos el Estado-nación ha podido cumplir los imperativos de modernización económica, cultural y social mejor que las formas tempranas de adscripción social. La nación ha intervenido, así, como catalizador en la transformación del Estado moderno, que pasó de ser una forma de legitimación constitucional a un nuevo modo de integración ciudadana mediante los lazos comunitarios nacionales⁸.

El Estado planea desde arriba, otorgando la ciudadanía a sus habitantes y convirtiéndolos en funcionarios. En cambio, la nación confiere un sentimiento natural de pertenencia, basado en unos vínculos prepolíticos compartidos desde los comienzos o bien en los privilegios concedidos por el rey a la nobleza, corporaciones y ciudades; los vínculos primeros se reflejan en leyendas y símbolos, que se remontan a veces a tiempos inmemoriales. Sin perder su diferenciación, nación y Estado se han acoplado fácilmente a lo largo de las Edades Moderna y Contemporánea: la una, suministrando el elemento diferencial vertebrador de la sociedad, y el otro, como cobertura legal proporcionada, que posibilita a la nación afirmarse públicamente tanto hacia dentro como hacia fuera.

⁶ «But the right of nature, that is, the natural liberty of man, may by the civil law be abridged, and restrained; nay, the end of making laws, is no other, but such restraint; without which there cannot possibly be any peace. And law was brought into the world for nothing else, but to limit the natural liberty of particular men, in such manner, as they might not hurt, but assist one another, and join together against a common enemy» (Hobbes, T., *Leviathan*, Works, III, Londres, Routledge/Thoemmes Press, 1997, p. 254).

⁷ Sobre la convergencia entre las naciones y los Estados, cf. Schulze, H., *Estado y nación en Europa*, Barcelona, Crítica, 1997; con especial referencia a los últimos estadios históricos, Hobsbawm, E., *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica, 1992.

⁸ Habermas, J., «Der europäische Nationalstaat», *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1997, pp. 128-153.

El Estado asume las tareas policiales, administrativas, judiciales y defensivas, en tanto que la nación las hace depender de la voluntad nacional de los ciudadanos expresada en una Constitución. De este modo, la adhesión nacional espontánea es lo que ha dado cauce al poder público estatal, impidiendo su implantación despótica; incluso a veces se ha fraguado la conciencia de la nación en la resistencia ante la imposición de un Estado ajeno, como ocurrió en los *Discursos de Fichte a la nación alemana* frente a la absorción napoleónica.

De este modo, la autoafirmación estratégica del Estado frente a otros poderes se transmuta en la libertad de la nación, al servicio cosmopolita de la paz y la cooperación, según propugnara Kant en *La paz perpetua*. Si hasta finales del siglo XVIII componían la nación la nobleza y los estamentos, en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 se advierte, en cambio, que la nación equivale ya al conjunto del pueblo, que es el titular de la soberanía ejercida representativamente por el aparato estatal.

Sin embargo, la política de equilibrio entre las grandes potencias europeas, que se impuso en el Congreso de Viena (1818-1819) y con la que se pretendía evitar cualquier pretensión hegemónica, pronto habría de verse sacudida con el resurgimiento de las nuevas naciones, primero en el Este europeo, y luego, de un modo más lento pero progresivo, en los solares alemán e italiano, hasta constituirse en Naciones-Estado en 1870. De este modo, la centralización creciente del Estado contemporáneo seguía contrapesándose con la voluntad de autodeterminación procedente de la nación-pueblo, de tal modo que los totalitarismos de Estado y los secesionismos violentos del siglo XX no constituirían todavía en el XIX una amenaza próxima.

La situación cambió con la redistribución de los Estados nacionales programada por el presidente norteamericano W. Wilson después de la Gran Guerra (1919). Por una parte, la convencionalidad política de las nuevas fronteras, con las consiguientes segregaciones artificiales en los pueblos, operaba en el sentido contrario al apoyo interno en los escritores e historiadores con que antes de 1913 las naciones europeas habían trazado sus límites estatales. No fue tanto la ausencia de unos parámetros lingüísticos y territoriales unívocos —que se habían pretendido encontrar— cuanto el no contar con una opinión pública favorable, lo que provocó a la larga el fracaso de la división europea wilsoniana. Y, por otro lado, y ligado a lo anterior, aparecían como fuente de conflictos las minorías que, procedentes de las migraciones (como los judíos y armenios) o bien de la desintegración del Imperio austrohúngaro, hubieron de coexistir en un mismo Estado con las mayorías nacionales.

Ni la protección de los derechos individuales ni el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los Estados soberanos podían resolver la situación de las minorías no integradas, dispersas en los varios Estados. En este sentido, el «Congreso de los Grupos Nacionales organizados en Estados Europeos»

Opinión pública y poder político: Análisis habermasiano y réplicas

tomó cuerpo al margen de, y en oposición a, los dictámenes de la Sociedad de Naciones⁹.

De este modo, entre los hechos significativos que abonaron el terreno a los Estados dictatoriales en los países menores y a los Estados totalitarios de mayor implantación (Rusia y Alemania) cabe mencionar no sólo la depresión económica que asoló Europa a finales de los años veinte, sino también la heterogeneidad étnica en las naciones de reciente fijación y sobre todo la aparición de las masas en la escena política. A esto se suma el antisemitismo, que desde que estallara en Francia el *affaire* Dreyfus había ido propagándose por toda Europa hasta adquirir las proporciones del holocausto en la época del nacionalsocialismo. La falta de estructuración social y política de las masas en auge y el consiguiente vacío de un clima de opinión crean el subsuelo idóneo para que la propaganda totalitaria funcione eficazmente, atrayendo unos ánimos soliviantados y envueltos en el anonimato.

Los Estados nacionales, que se habían sustentado en los partidos, experimentan, así, una quiebra, que ha sido descrita por Hannah Arendt en los siguientes términos: «De esta forma, los primeros signos de la ruptura del sistema continental de partidos no fueron las deserciones de los antiguos miembros de los partidos, sino el fracaso del reclutamiento de los miembros de la nueva generación y la pérdida del asentimiento y del apoyo tácitos de las masas inorganizadas, que repentinamente se despojaron de su apatía y acudieron allí donde vieron una oportunidad de proclamar su nueva y violenta oposición»¹⁰.

Bajo nuevos signos se vive también hoy la crisis de los Estados nacionales, al ponerse en cuestión que el Estado pueda seguir tomando sobre sí la doble función de otorgar la ciudadanía republicana y a la vez la pertenencia a una comunidad nacional que en otro tiempo le había caracterizado. El patriotismo de la Constitución suele resultar un lazo bastante débil en relación con la complejidad social de los Estados actuales, que han de contar no sólo con los derechos políticos, sino también con los derechos sociales y culturales de los diversos sectores de su población.

Por otro lado, el Estado nacional ha llegado a ser también una respuesta insuficiente a los nuevos retos de alcance mundial trasladados a la opinión pública, tales como la globalización del tráfico, la red comunicativa universal, las nuevas tecnologías o los riesgos militares y ecológicos. Nos vamos acercando progresivamente a organizaciones supraestatales en Europa, Norteamérica y Asia, que estén preparadas para hacer frente a la inoperancia de las Naciones Unidas en estos sentidos.

⁹ Arendt, H, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus, 1997, pp. 346-368.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 396.

3. LA OPINIÓN PÚBLICA EN LA MODELACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

El diferente desarrollo histórico de la opinión pública y del poder político que se acaba de mostrar tiene que ver sin duda con que son nociones esencialmente diferentes, las cuales pueden tanto obstaculizarse como intersectar, según el aspecto que de la complejidad de una y otra se destaque¹¹. La perspectiva bajo la cual las aborda Habermas es la del beneficio de la legitimación procedimental que la opinión pública está en condiciones de reportar al poder político, si bien a costa de dejar en la sombra otros ángulos de mira igualmente proyectables sobre ambos conceptos, como luego examinaremos.

Según el diagnóstico habermasiano, un rasgo acusado de la sociedad civil contemporánea es en buena parte su disgregación en sistemas autorreferenciales, especializados en determinadas competencias y exentos de influencias mutuas. Su coordinación por la unidad de la acción política no significa todavía ponerlos en comunicación, ya que el poder político se autonomiza a su vez como un sistema supervisor, cuyas líneas de actuación se escalonan de acuerdo con una serie de instancias funcionales ya definidas.

Con todo, lo que no queda absorbido en los sistemas es el espacio de la opinión pública, el cual tiene en el lenguaje ordinario su medio difusor y cuyo origen está en la acción comunicativa. Gracias a estos dos rasgos que la caracterizan es posible ubicar la opinión pública en el mundo de la vida. El lenguaje ordinario es, en efecto, el código de uso común, apto para adaptarse a los horizontes variables del mundo de la vida como totalidad. Y de su procedencia en la acción comunicativa deriva el hecho de que la opinión pública no consista en un conjunto institucionalizado, sino en una red de comunicación informal que se inicia y expande mediante los actos ilocucionarios, con los que los participantes delimitan una situación compartida.

Pero, a diferencia de la acción comunicativa, el espacio de la opinión pública abstrae de la presencia física de los actores, de sus interacciones simples y del escenario localizable para su intercambio, perdiendo de este modo el contexto interpretativo determinado y las tomas de decisión originales que la han conformado. De aquí que para su traslado de unas a otras esferas sociales, lo cual es inherente a la opinión pública, hayan de asumirse unos nuevos contextos sobreentendidos, que hagan posible el acuerdo entre los actores que la explicitan y la parte del público que se comporta como espectador. Con ello recupera Habermas en alguna medida la sociedad civil como componente estructural del mundo de la vida, partiendo de su función de correlato de la opinión pública.

¹¹ Sobre las diversas conceptualizaciones de la opinión pública, cf. Laporta, F. L., «Opinión pública: propuesta de análisis», *Opinión pública y democracia*, Univ. de Granada, Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 34 (2000), pp. 77-96.

Opinión pública y poder político: Análisis habermasiano y réplicas

Los centros de interés en los que se focaliza la opinión pública ingresan en ella desde motivos sociales biográficamente significativos, en trasiego entre la esfera privada de las personas que los sustentan y las formas asociativas públicas, en ampliación siempre posible. Por ello, el área de la opinión pública no está fijada en determinados temas, ni en un número determinado de actores, sino que es un espacio social fluido, en correspondencia con los límites variables en la constitución de la sociedad civil. «Su núcleo institucional lo forman los acuerdos y asociaciones sobre una base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas de la publicidad (*Öffentlichkeit*) en la componente social del mundo de la vida»¹².

Pero el movimiento de la opinión pública está orientado últimamente a la formación de la voluntad política, despertando un eco en las deliberaciones parlamentarias, en los tribunales y en las decisiones gubernamentales¹³. Pueden ejemplificarlo las Asociaciones a favor de la abolición de la pena de muerte, las Asociaciones Pro-Derechos Humanos, las corrientes de opinión que abogan por la protección del medio ambiente o por la constitución de un Tribunal Internacional, las Plataformas ciudadanas contra el terrorismo..., en la medida en que cuentan con representantes autorizados, cuya opinión está avalada argumentativamente. Esto contrasta con las movilizaciones esporádicas y reactivas, ya sean de signo populista o violento, a las que en todo caso faltan el apoyo argumentativo y la voluntad perseverante, sustituidos por unos eslóganes fácilmente manipulables, o que están ya manipulados, desde los lugares centrales de las decisiones públicas o desde los grupos de intereses.

Atendiendo a su modo de propagación, los agentes de la opinión pública se reparten en tres situaciones alternativas: o bien cuentan ya con un marco organizativo que los identifica y refuerza en sus propuestas, o bien surgen espontáneamente de la base comunicativa de la sociedad civil, habiendo de ganarse su propia identificación pública, o por fin se trata de los publicistas, encargados de la búsqueda, selección, elaboración y ordenación de los espacios informativos. En distinto grado representan los canales disponibles por los que la sociedad civil puede hacer oír su voz y dispensar una base legitimadora a los órganos públicos instituidos.

Habermas mide la independencia de estos medios de comunicación civil respecto del poder político —condición para que puedan influir en él— por su capacidad dinámica, en términos de movilización de la vida social, opuesta al estancamiento sistémico de las instituciones de poder público ya decantadas. Es

¹² Habermas, J., *Faktizität und Geltung*, p. 443 (447).

¹³ «Al dominio de la comunicación de las opiniones no públicas se contraponen la esfera en circulación de una opinión cuasi-pública. Estas opiniones formales se pueden reconducir a instituciones tangibles...» (*Strukturwandel...*, 268 [271]).

entonces cuando los temas socialmente relevantes afluyen de la periferia al centro, ya que la periferia está mejor situada para advertir la incidencia de los nuevos problemas sociales y las situaciones de crisis que provocan. Así, el empobrecimiento del Tercer Mundo, la violencia doméstica, los riesgos de la experimentación genética o la espiral de las armas nucleares son sólo algunos ejemplos detectados desde fuera del ejercicio del poder público. Son problemas que a partir de su tratamiento informal en los círculos del mundo de la vida pasan a las revistas y foros profesionales para acabar encontrando resonancia en los medios de comunicación de masas y desde ahí en las agencias centrales del *establishment*.

La legitimación democrática proveniente de la opinión pública es complementaria de la que otorgan los mecanismos electorales, ya que mientras éstos se deben a opciones individuales (un hombre, un voto), la opinión pública se extiende difusamente por el conjunto social, sin proceder aditivamente de las opiniones individuales. Por ello, no equivale a los resultados de los sondeos demoscópicos, los cuales son posibles antes bien porque previamente existen unos focos de atención que integran un clímax de opinión general o pública, dentro del cual los sujetos individuales se pronuncian con sus respuestas a los sondeos.

Pero esto nos conduce a una serie de interrogantes relativos a la opinión pública en su función de legitimadora de los poderes políticamente constituidos.

*

Son interrogantes que tienen su raíz en el concepto un tanto indefinido e inasible de opinión pública. He aquí algunos: a) ¿quién es el sujeto de la opinión pública, dado que no parece consistir ésta en una suma de opiniones individuales?; b) ¿de dónde proviene el interés de los temas en los que la opinión pública se reconoce?, ¿se trata de cuestiones constantes o están sometidas a variación y dentro de qué límites?; c) ¿cómo se pasa del estado de opinión inexpressada a su forma comunicativa, ya que la comunicación pública no sería posible sin unos supuestos mentales en los actores de la opinión y unos requerimientos sociales que sean vertidos comunicativamente?; y d) ¿cómo se forman los espacios de solidaridad posibilitantes de la acción comunicativa, que habrían de ser anteriores a su expresión externa, una vez reconocida públicamente e institucionalizada? ¿Afronta Habermas estas cuestiones de Ontología social?

1) En relación con el sujeto de la opinión pública, no encontramos admisibles ni su disolución atomista en los pareceres individuales ni su hipostatiza-

Opinión pública y poder político: Análisis habermasiano y réplicas

ción holística en una mentalidad colectiva. A favor de lo primero podría estar el hecho de que los únicos sujetos que toman posiciones valorativas son los individuos, aisladamente o asociados, y en base a ello proceden las encuestas, pero basta advertir en su contra que la opinión pública es un proceso que se va decantando colectivamente, antes que una resultante de las respuestas de los encuestados, para no dar por válida la hipótesis individualista. A favor de lo segundo hablaría sobre todo la normatividad social que la opinión pública ejerce sobre los particulares, pero sin que esto sea bastante para sustantivarla como sujeto colectivo del opinar, ya que no hay otros sujetos que los individuos¹⁴. ¿Cómo escapar al dilema? Parece que la forma de superar la disyunción exclusiva es reuniendo los aspectos de verdad que cada extremo contiene.

Habermas elude ciertamente esta cuestión ontológica, al acudir a la red de los actos performativos, que van involucrando progresivamente a nuevos actores hasta llegar a su institucionalización en términos políticos. Y es a costa de sustantivar la acción comunicativa, autonomizándola de toda imagen del mundo y de las interpretaciones globales. Más allá del lenguaje comunicativo sólo quedaría el saber implícito de fondo sobre el mundo de la vida, que no se puede hacer explícito como tal, sino sólo en aquellos fragmentos con los que se resuelven los atascos en la comunicación. Ni siquiera es necesaria en este planteamiento la identidad ontológica, con consistencia propia, de los actores motivados que entablan la comunicación, sino que se la define meramente por la competencia para la interacción social en el medio definido por sus propias reglas y capacidades argumentativas que es el lenguaje, sobre el trasfondo comunicativo del mundo de la vida¹⁵.

En cambio, para adscribir a las personas en interacción la función de sujetos sustantivos de la opinión pública se precisaría que los usos lingüísticos vinieran precedidos por las formas simbólicas expresivas (el saludo, el ofrecimiento, el asentimiento...), en las que las personas se hacen manifiestas partiendo de unos significados culturales adoptados en común. Si el lenguaje es un medio universal en la comunicación, es porque puede adaptarse a la pluriformidad cultural, dándole forma enunciativa. En este orden, el interaccionismo simbólico, heredero de la Sociología fenomenológica de Alfred Schutz, sitúa a los agentes singulares en el origen de las diversas formaciones sociales, de mayor o menor anonimato, que se forman por medio de la comprensión de los significados compartidos que posibilitan la interacción. La opinión pública bien

¹⁴ Sobre el paso pendular del holismo tradicional al individualismo y otra vez a un holismo de nuevo signo, Gunn, J.A.W., «La "opinión pública" en la ciencia política moderna», *La ciencia política en la historia*, Farr, J., Dryzek, J.S., Leonard, S.T. (eds.), Madrid, Istmo, 1999, pp. 131-161.

¹⁵ Habermas, J., «Moralentwicklung und Ich-Identität», *Zur Rekonstruktion des historischen Materialismus*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1976, p. 68.

puede ser una de estas formaciones derivadas, anonimizada en su decurso, sí, pero remitiendo por su origen a los sujetos singulares que interactúan comprensivamente.

2) La segunda cuestión se refiere a si hay algún indicador que dote de interés objetivo a los temas que polarizan la opinión pública, aun en medio de sus variaciones históricas. Con ello se apunta a lo que discrimina entre una opinión pública válida y aquellas otras expresiones públicas que no pueden ser validadas en sí mismas, por más que de facto se hallen extendidas en una población¹⁶. Repárese, por ejemplo, en cómo la xenofobia no puede ser presentada como opinión pública legitimante de decisiones políticas. Habermas invoca, para poder dar por válido en términos vinculantes un argumento integrante de la opinión pública, la anticipación contrafáctica del acuerdo ideal en la comunicación libre de dominio, que involucraría a todos los participantes posibles.

Justamente el motivo de enlace entre la opinión pública validada, no deformada propagandísticamente, y la legitimación política lo ofrecen los derechos fundamentales del hombre, en tanto que forman el cimiento de ambas. Pero difiero de Habermas en que no los entiendo como contruidos a partir de un proceso deliberativo público, en la medida en que son anteriores a todo aprendizaje, y aun a su propio ejercicio de acuerdo con configuraciones variables. Así, el derecho a vivir dignamente, el derecho a poder identificar mi propia filiación o el propio derecho a la información veraz me pertenecen constitutivamente, aun cuando no sea consciente explícitamente de ellos; basta con que los vea lesionados para que su ausencia los haga brillar. Tanto la opinión pública como los poderes públicos tienen su límite en lo que es a la vez su razón de ser: el respeto a los derechos humanos inalienables.

A este propósito Habermas, comentando unos textos de H. Arendt, identifica el poder político en estado naciente con el poder comunicativo, del que brotarían las exigencias y expectativas simétricas que definen los derechos subjetivos. A partir de aquí el derecho aparece como la cristalización del poder comunicativo, exenta de los elementos coactivos¹⁷. Además, se suprime de los derechos toda mediación normativa, ya que la operatividad del derecho coincide con la formación discursiva de la voluntad.

Sin embargo, es circular hacer depender la validez de los derechos de la competencia lingüística y de las situaciones efectivas creadas por ella a través de

¹⁶ «La opinión pública tiene una significación doble, según que se la reivindique como una instancia crítica en relación con la publicidad normativamente lícitada del poder político y social o que se la tome como instancia receptiva en relación con la publicidad difundida ostensible y manipulativamente a favor de personas, instituciones, bienes de consumo y programas» (*Strukturwandel*, p. 268 [271]).

¹⁷ «Propongo considerar el derecho como el medio a través del cual el poder comunicativo se transforma en administrativo» (*Faktizität und Geltung*, p. 187 [217]).

Opinión pública y poder político: Análisis habermasiano y réplicas

la reciprocidad en los usuarios del lenguaje. Pues el derecho a la libre expresión estaría ya supuesto en el uso fáctico del lenguaje que habría de crear los derechos recíprocos. Es como poner la carreta delante de la yunta de bueyes. El lenguaje es lo que nos hace posible formular las pretensiones de validez fundadas en los derechos, en vez de surgir éstas como las garantías del lenguaje ilocucionario públicamente objetivadas.

Las constantes históricas en la opinión pública son los derechos humanos reconocibles, por referencia a los cuales puede aquélla ejercer su papel de tribunal o instancia aprobatoria. Por eso, antes que en los Organismos internacionales ha sido en la opinión pública donde se ha gestado y difundido la conciencia de los derechos. Y las mismas limitaciones perspectivistas y fallas históricas de que adolece la conciencia expresa de los derechos humanos cabe advertir también en los meandros históricos de la opinión pública, no siempre acorde con las exigencias morales que demandan los derechos humanos. Se puede ejemplificar este perspectivismo con el tránsito histórico del culto al héroe a las banderas de la libertad y más tarde a la mentalidad ecológica y pacifista..., que han predominado según las épocas en la opinión pública. El estudio histórico de los factores que han determinado las focalizaciones y eclipses correspondientes rebasa los límites de este artículo.

Pero si antes de la comunicación humana ya muestra la opinión pública su operatividad prelingüística en la conciencia, es el momento de preguntarnos cómo se efectúa el tránsito de uno a otro plano.

3) Elisabeth Noelle-Neumann ha destacado a este respecto la espiral del silencio que envuelve a la opinión pública antes de formularse comunicativamente¹⁸. El temor al aislamiento y la proclividad a la conformidad social explicarían que la opinión ambiental se detectara e influyera en el comportamiento a un nivel de consenso tácito, todavía no comunicativo. El problema subsiguiente sobre cómo se opera el paso a la comunicación pública, centrada en ciertos contenidos informativos, es afrontado parcialmente por N. Luhmann como la necesidad sistémica de reducción de la complejidad, de la que se encargan los medios difusores de la comunicación.

La opinión pública tiene, según ello, la función de orientar la atención hacia unos u otros temas, mostrando de este modo indirectamente la contingencia de la decisión política que se adopte de entre las múltiples posibles. La opinión pública interviene como un sistema introductor del sentido en el conjunto social y simplificador a un primer nivel, dejando en su seno un nuevo espacio de maniobra a la tarea simplificadora que a su vez cumplen las reglas de decisión política. El sentido de las cuestiones atendidas por la opinión pública

¹⁸ Noelle-Neumann, E., *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Barcelona, Paidós, 1995.

es, así, previo a la validez de las decisiones dadas a conocer públicamente, sin que ni el uno ni la otra precisen de la interacción comunicativa para hacerse públicos.

La complejidad ambiental pasa por el primer filtro de las reglas de la atención que la convierten en opinión pública, como materia posible de decisión política, y desde aquí es nuevamente filtrada por las reglas que encauzan las tomas de decisiones públicas. Y así como la atención desempeña un papel selectivo en la difusa globalidad social, también las decisiones políticas efectuarían una subsiguiente ordenación dentro de un cuadro de operaciones ya dispuesto. La opinión pública tiene, por tanto, una función mediadora y posibilitadora del ejercicio del poder político.

Con ello se aparta Luhmann del modelo habermasiano¹⁹. Para él la opinión pública ya formada no resulta de una secuencia argumentativa que condujera a enunciados generales asumibles por todos los implicados en un proceso de comunicación libre, sino que concentra el interés limitadamente en unos pocos temas a modo de *flash* (de duración breve, bastante localizados, que ponen en relación ciertas situaciones...), administrando una pluralidad informacional previa, que en sí misma no conoce ningún orden. En el proceso correspondiente intervienen decisivamente los mass-media.

Sin embargo, los mass-media son sólo un motivo más en el encauzamiento de la opinión pública, que, dado lo periférico de su aproximación a los temas que la solicitan, necesita del discernimiento de los actores sociales para ser plenamente integrada. Sólo así se puede dar cuenta de la ambivalencia de los medios como manipuladores o meramente difusores²⁰, según que entremezclen tema y opinión o dejen abierto en los receptores el juicio de opinión.

4) Por último, quisiera aludir a la objeción básica que los autores llamados comunitaristas (A. Mac Intyre, M. Sandel, M. Walzer, Ch. Taylor...) han dirigido a las concepciones procedimentalistas de la justicia, representadas sobre todo por J. Rawls y en alguna medida también por la legitimación discursiva de Habermas.

Por lo que hace al aspecto de la opinión pública que nos ocupa, los procesos de su formación responden a un imperativo ético de las comunidades correspondientes, distendidas con mayor o menor amplitud en el espacio y en el tiempo, de dotarse de unos signos identificadores con los que expresar la solidaridad entre sus miembros. Pero lo que diferencia a la opinión pública de los otros símbolos que son sólo expresiones culturales, es que, al exponerse lingüísticamente

¹⁹ Sobre las discrepancias entre ambos modelos, Rabotnikof, N., «Las transfiguraciones de la opinión pública», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez...*, pp. 97-111.

²⁰ Cf. Saavedra, M., «Opinión pública libre y medios de comunicación social», *Doxa*, 14 (1993), pp. 135-156.

Opinión pública y poder político: Análisis habermasiano y réplicas

y permitir el contraste de pareceres, no recluye a quienes la consolidan, sino que los identifica en el marco comprensivo del bien, en el que las diversas comunidades pueden encontrarse (sentido activo del término). Sin duda es Taylor quien en mayor medida ha desarrollado la coimplicación entre identidad personal y comunitaria, por un lado, y el referente ético del bien inmediato –es decir, no mediado por símbolos aislacionistas–, por el otro lado. También este planteamiento responde al hueco ético-comunitario que deja el tramiento de la génesis de la opinión pública en términos de discurso público, tal como la afronta Habermas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACTAS, *Opinión pública y democracia*, Universidad de Granada, Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 24 (2000).
- ARENDT, H., *La acción humana*, Barcelona, Paidós, 1993.
- ARENDT, H., *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus, 1997
- HABERMAS, J., *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Darmstadt, Hermann Luchterhand Verlag GmbH, 1962 (trad.: *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili, 1981).
- HABERMAS, J., *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1992 (trad.: *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998).
- HOBBSWANN, E., *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Crítica, Barcelona, 1992.
- NOELLE-NEUMANN, E., *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Barcelona, Paidós, 1995.
- SCHULZE, H., *Estado y Nación en Europa*, Barcelona, Crítica, 1997.
- VARIOS, *Doxa*, 14 (1993).

