

OPINIÓN PÚBLICA, DEMOCRACIA Y DICTADURA

Elisa CHULIÁ

Universidad Complutense de Madrid (España).

RESUMEN

El concepto de gobierno es inseparable del de opinión pública en la medida en que la supervivencia de todos los gobiernos depende críticamente de la conformidad de la opinión pública. Pero las democracias protegen mejor a sus gobernantes de la amenaza que encierra la opinión pública que las dictaduras. Por una parte, las elecciones confieren a los gobernantes democráticos una legitimidad de origen de la que carecen muchos dictadores por haber alcanzado el poder a través de métodos considerados ilegítimos. Por otra parte, mientras la receptividad ante las demandas de la opinión pública suele reforzar la legitimidad de ejercicio de los gobiernos democráticos, se interpreta generalmente como signo de debilidad de las dictaduras. La vulnerabilidad de las dictaduras ante la opinión pública les lleva a adoptar inmediatamente medidas para defenderse de ella, combinando actuaciones represivas que inhiben a la población de expresar sus preferencias auténticas con otras que controlan los flujos de información que circulan en la sociedad. En un régimen de opinión pública cerrada no puede emerger una sociedad civil capaz de desafiar seriamente al poder. Pero si repentinamente la población comienza a acceder a información innegable que pone en evidencia la mendacidad de los gobernantes, la opinión pública cerrada puede derrumbarse rápidamente y precipitar la caída del gobierno.

SUMMARY

To the extent that the survival of all governments depends critically on the agreement of public opinion, it can be said that the concept of government is inextricable from that of public opinion. Nevertheless democracies protect their governing elites from the menace implicit in public opinion better than dictatorships do. On the one hand, elections award democratic governments with 'origin legitimacy', which dictators, who have won power through illegitimate methods, lack. On the other hand, being receptive to the demands of public opinion may reinforce the 'tenure legitimacy' of democratic governments, whereas it stresses the weakness of dictatorships. The vulnerability of dictatorships in the face of public opinion leads them immediately to adopt defensive measures. They combine repressive actions that inhibit the expression of the real societal preferences with the control of the flow of information that circulates within society. Regimes of closed public opinion hinder the emergence of a civil society able seriously to challenge the governing elite. But if the population suddenly gets access to undeniable information which proves the mendacity of the power holders, closed public opinion can easily collapse and precipitate the overthrow of the government.

Entre los múltiples conceptos ambiguos que se manejan en las ciencias sociales, probablemente uno de los más escurridizos sea el de ‘opinión pública’. La multitud de definiciones propuestas desde que, en la primera mitad del siglo XIX, comenzara a desarrollarse el debate académico sobre la naturaleza de la opinión pública y su importancia en el marco del Estado ha movido a algunos autores a renunciar al uso del concepto, llegando incluso a defender la conveniencia de abandonarlo¹. Si éste se resiste a eclipsarse, si reaparece con frecuencia en los discursos de políticos, académicos, juristas, medios de comunicación y ciudadanos de a pie, es porque no se ha encontrado hasta la fecha un significante mejor para denotar ese significado que, pese a la ambigüedad, resulta intelectualmente manejable. Ello parece apuntar a la existencia de un amplio consenso implícito sobre los componentes semánticos básicos del concepto ‘opinión pública’, que, a mi juicio, se resumen en cuatro: interés colectivo, mayoría, interacción social y capacidad de influencia.

En primer lugar, la opinión pública sólo puede surgir cuando hay temas susceptibles de valoración diferente que conciernen a la colectividad, que importan a la gente porque los percibe relacionados con sus propias vidas. Esto se aplica a buena parte de los asuntos que conforman la agenda política de un país, pero también a otros problemas que no caen (al menos directamente) bajo la competencia de los gobiernos u otros agentes políticos². En segundo lugar, la opinión pública evoca necesariamente la idea de mayoría social, una idea que puede hallarse respaldada por los números o no, ya que lo importante es la percepción social de que se trata de la opinión dominante en la sociedad, no la evidencia de la realidad. En este sentido, la afirmación ontológica de la opinión pública no depende de su comprobación empírica con métodos científicos. La existencia de la opinión pública es independiente de su medición y, en cualquier caso, previa a ella. En tercer lugar, la opinión pública se genera y manifiesta en las relaciones con personas e instituciones con las que la gente entra en contacto en su vida cotidiana; por tanto, en ese

1. El debate sobre la opinión pública se vio reforzado cuando, ya en el siglo XX, cobró interés el problema de su medición. La preocupación por encontrar métodos adecuados para medir la opinión pública impulsó la que consta como primera reunión científica de académicos de prestigio para discutir sobre la opinión pública, que, según refieren GLYNN *et al.* (1999: 47-48), tuvo lugar en 1924 en Estados Unidos. Del desarrollo de este acto dio cuenta el número 19 de la *American Political Science Review* de 1925. No deja de resultar curioso, que, ante las dificultades de consensuar una definición de opinión pública, los participantes acordaran evitar el uso del término durante la discusión y concentrarse en los problemas de medición del fenómeno. Por su parte, NOELLE-NEUMANN (1995: 83-84) relata que en los años cincuenta y sesenta se extendió el argumento a favor del abandono del concepto ‘opinión pública’, aduciendo que éste sólo tenía interés histórico.

2. Desde una perspectiva sociológica, la moda, los modos de relación entre hombres y mujeres en público o las tradiciones folklóricas, por poner algunos ejemplos, constituyen manifestaciones de opinión pública. Aunque no comparto la postura de aquellos autores que, como SARTORI (1992), restringen el concepto de opinión pública a la dimensión política (es decir, a los temas relacionados con la ‘cosa pública’ o la ‘polis’), en este trabajo no entro a considerar la dimensión sociológica del fenómeno.

ámbito que no excluye a los círculos más íntimos del individuo (formados por la familia y los amigos), pero que los trasciende ampliamente. En cuarto lugar, la opinión pública condiciona las actitudes y los comportamientos tanto de actores individuales, como de grupos sociales e instituciones, extrayendo este poder de esa idea de mayoría intrínsecamente ligada a ella.

Estos cuatro elementos constituyen la base conceptual sobre la que desarrollo en las próximas páginas una reflexión en torno a la opinión pública como fuerza decisiva en todos los regímenes políticos. En la medida en que gobernar significa decidir sobre cuestiones relativas a la vida de los demás, no existe gobierno sin opinión pública. Con otras palabras, la acción de gobierno, por lo menos aquella parte de ella que tiene efectos perceptibles para los gobernados, no puede sustraerse a la aprobación o reprobación de éstos. Los gobernantes podrán diseñar las instituciones con la pretensión de excluir a la ciudadanía de la participación política, podrán manipular en su favor el contenido de esos juicios y sentimientos que se condensan en la opinión pública, pero no eliminar su existencia. No cabe, por tanto, pensar que los gobernados no generan opiniones sobre sus gobernantes. Estas opiniones pueden permanecer en estado de latencia, o bien activarse con una intensidad baja, media o alta, manifestándose a través de múltiples formas, que van desde un rumor hasta una muchedumbre reivindicativa, pasando por una concentración en silencio, la difusión de un pasquín o unos resultados electorales.

TODO GOBIERNO SE FUNDA SOBRE LA OPINIÓN

“Y esta máxima se aplica tanto a los gobiernos más despóticos y militares, como a los más libres y populares”³. Con estas dos frases, el filósofo inglés David Hume definió con precisión, a mediados del siglo XVIII, la universalidad de la opinión pública. Ciertamente, Hume no utilizó el adjetivo ‘público’ para cualificar el sustantivo ‘opinión’. Parece, no obstante, evidente que no se refería a las múltiples y dispares opiniones privadas de cada cual respecto al gobierno, sino a un fenómeno que, aunque sea el producto de una realidad plural, debe ser aludido en singular: la representación del sentir dominante en el espacio público, es decir, en todos aquellos lugares en los que la gente se relaciona con otros directamente (a través de relaciones interpersonales) o indirectamente (a través de medios de comunicación), y emite y/o recibe ideas sobre asuntos que no se reducen a lo estrictamente privado⁴.

Cuando Hume escribió estas frases, la expresión ‘opinión pública’ apenas circulaba en el discurso sobre la cosa pública, pero la idea de que la supervivencia de un gobierno depende críticamente de cómo lo enjuicien los gobernados ya había

3. Citado en NOELLE-NEUMANN (1995: 104).

4. En este sentido, cabe afirmar que los hogares forman parte del espacio público siempre que en ellos entren o se intercambien informaciones u opiniones sobre los asuntos públicos.

sido formulada con anterioridad. A principios del siglo XVI, Nicolás Maquiavelo había desarrollado este argumento en *El Príncipe*, donde instaba a Lorenzo de Medici a no escatimar esfuerzos para conseguir el favor de sus súbitos, el “cariño del pueblo” ([1513] 1999: 125); y no porque el pueblo fuera razonable y mereciera por sus cualidades un tratamiento deferente, sino porque el respaldo del ‘vulgo’ representaba un instrumento eficaz contra las conspiraciones. Por las mismas fechas, en sus consejos al joven que más tarde se convertiría en el Emperador Carlos V, Erasmo de Rotterdam subrayaba la necesidad del buen gobernante de atraerse el *consensus populi*⁵.

Parece que hasta finales del siglo XVIII no se utilizó el significante ‘opinión pública’ con el significado de una fuerza condensadora de las actitudes mayoritarias de la sociedad respecto a la conducción de los intereses públicos. Sólo cinco años antes de la toma de la Bastilla, Jacques Neckuer, ministro de Finanzas de Luis XVI, escribía: “A la mayoría de los extranjeros les cuesta trabajo darse una idea de la autoridad que ejerce hoy en Francia la opinión pública; les resulta difícil comprender qué es ese poder invisible que manda hasta en el palacio del rey”⁶. Y Alexis de Tocqueville ([1856] 1989: 182), reflexionando sobre la génesis de la Revolución Francesa, constataba la vulnerabilidad del rey ante “una opinión pública que le inspiraba o le arrastraba diariamente y a la que consultaba, temía y adulaba incesantemente”.

En la historia de la opinión pública, el fin del Antiguo Régimen supuso una cesura importante, ya que los derechos políticos concedidos a la ciudadanía la erigieron formalmente en sujeto legitimador del sistema político y de los gobernantes, y, por tanto, en agente de control social del Estado. Con el reconocimiento de la libertad de comunicar los pensamientos y las opiniones en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se levantaba tal vez el más importante obstáculo a la efectividad política de la opinión pública, puesto que este derecho mejora el conocimiento individual de cómo piensa el prójimo y, por tanto, anima a la manifestación de las propias opiniones en la medida en que coinciden con las de otros. Pero, además, el retroceso de la tradición y del carisma frente a la racionalidad legal como principales principios legitimadores de los gobernantes también aumentó el poder de la opinión pública, toda vez que lo indiscutible perdió terreno en el espacio público. Así lo veía Friedrich Hegel ([1821]: 483) cuando escribía que “en todos los tiempos la opinión pública fue un gran poder, y lo es, especialmente, en nuestro tiempo, en el que el principio de la libertad subjetiva tiene tamaño importancia y significación. Lo que ahora debe valer ya no vale por la coacción, escasamente por la costumbre y la tradición, sino por el entendimiento y las razones”.

Reconocida, pues, como fuerza imprescindible en el proceso político, los gobiernos europeos del siglo XIX tuvieron que ir incorporando a la opinión pública

5. Véase NOELLE-NEUMANN (1995: 240-241).

6. Citado en TOCQUEVILLE ([1856]1989: 182).

en el Estado a través de la participación electoral. La restricción del acceso a esta participación a través del sufragio censitario encontró una justificación intelectual en las obras de juristas y filósofos que identificaron la opinión pública con los ciudadanos más educados y virtuosos, con los varones de las clases medias⁷. Sin embargo, hacia el final del siglo, el establecimiento progresivo del sufragio universal vino a sancionar institucionalmente un concepto de opinión pública inclusivo de casi la totalidad de la población masculina⁸.

Sobre este trasfondo histórico, el advenimiento de las dictaduras europeas en el primer tercio del siglo XX, con la restricción o supresión de los derechos políticos de los ciudadanos, parecía significar la imposición de nuevos órdenes políticos por encima de la opinión pública. Al margen del debate histórico sobre si el establecimiento de estas dictaduras supuso un atentado contra la opinión pública o una autoinmolación de ésta, la opinión pública como poder condicionante del ejercicio del poder político no sucumbió con los regímenes liberales. Desde la experiencia directa que le había proporcionado vivir bajo la dictadura de Miguel Primo de Rivera, en 1930 José Ortega y Gasset escribía en *La Rebelión de las Masas*: “El mando es el ejercicio normal de la autoridad. El cual se funda siempre en la opinión pública -siempre, hoy como hace diez mil años, entre los ingleses como entre los botocudos. Jamás ha mandado nadie en la tierra nutriendo su mando esencialmente de otra cosa que de opinión pública”. Tal y como había hecho Hume un par de siglos antes, Ortega recordaba a sus lectores que el gobierno es inconcebible sin la opinión pública: “...el hecho de que la opinión pública es la fuerza radical que en las sociedades humanas produce el fenómeno de mandar, es cosa tan antigua y perenne como el hombre mismo” (Ortega y Gasset [1930] 1984: 145).

Que la estabilidad de un gobierno pelagra si le falta el apoyo de la opinión pública apenas precisa de justificación cuando se trata de regímenes democráticos. De un lado, la opinión pública toma forma orgánica en el cuerpo electoral que determina quiénes dirigen los asuntos públicos, de forma que los resultados electorales constituyen la más excelsa manifestación de la opinión pública en regímenes democráticos. De otro lado, la opinión pública cobra vigencia entre elecciones a través del control de las acciones y omisiones de los gobernantes; control que se manifiesta en forma de demandas y críticas canalizadas habitualmente por grupos de interés o medios de comunicación. El mecanismo de las elecciones periódicas asegura que gobernantes y aspirantes a gobernar tendrán muy en cuenta la opinión pública, a la cual rinden cuentas de las decisiones políticas ya adoptadas y someten los programas políticos que anticipan las que pretenden adoptar en el futuro.

7. Véanse las definiciones de opinión pública de autores alemanes y británicos del siglo XIX y principios del XX recogidas por HENNIS (1957: 23-25), entre ellos Freiherr VON STEIN, OTTO ZIRKLER, WILLIAM MACKINNON y WALTER BAGEHOT. Entroncando con esta tradición, HENNIS defiende un concepto restringido de opinión pública, según el cual, en rigor, sólo merece esta denominación el juicio de aquellos ciudadanos con capacidad intelectual de enjuiciamiento crítico de la labor del gobierno.

8. Como es bien sabido, la mayor parte de la población femenina en Europa iría adquiriendo el derecho al voto a lo largo de las cuatro primeras décadas del siglo XX.

Muy distinto es el caso de los regímenes no democráticos, en los que o no hay elecciones o, si las hay, no son libres. Pero por mucho que desprecien los dictadores la opinión pública, por más mecanismos que establezcan para impedir su intervención en el proceso político, no se sentirán seguros mientras no la dominen; con otras palabras, la tranquilidad de los dictadores exige minimizar la probabilidad de que de la población surjan movimientos de oposición al gobierno que sólo puedan ser desmontados poniendo en evidencia la dureza represora de la dictadura. Para evitar que opiniones críticas respecto a ellos se extiendan entre la población, los gobiernos dictatoriales tienen que controlar los resortes de transmisión de la información. El miedo infundido a la población a través de la represión física es un complemento importante de este control informativo. Pero, aunque el terror constituye habitualmente un recurso de crucial importancia en la implantación de los regímenes no democráticos, sobre él difícilmente puede basarse un gobierno estable por varias razones. Por una parte, cuando los ciudadanos sufren la agresión permanente del poder, los costes de levantarse contra él se reducen relativamente con respecto a los de prestarle obediencia. Por otra parte, mantener un régimen de terror exige consagrar muchos recursos gubernamentales a la vigilancia social y la aplicación de la represión física, y probablemente, por tanto, dedicar menos medios a otros asuntos de gobierno, cuyo descuido puede agravar las dificultades de la población para vivir dignamente, y reducir así también los costes de la oposición al régimen respecto a los de la aquiescencia.

En definitiva, tanto en regímenes democráticos como en regímenes dictatoriales, la opinión pública representa una amenaza para la estabilidad de los gobiernos. La diferencia entre unos y otros estriba en la naturaleza de la amenaza y en los medios que pueden utilizar para enfrentarse a ella.

OPINIÓN PÚBLICA, LEGITIMIDAD DE ORIGEN Y LEGITIMIDAD DE EJERCICIO

La lógica empuja a pensar que la amenaza de la opinión pública sobre los gobiernos será mayor allí donde la población se halle privada de sus derechos de informarse y expresarse libremente. Por tanto, los gobernantes deberían temer más a la opinión pública en el contexto institucional de una democracia que en el de una dictadura, puesto que en aquélla la opinión pública dispone de los medios para hacer efectivo su poder, mientras que en ésta carece de ellos. Este razonamiento revela, sin embargo, su debilidad al contemplar los regímenes políticos desde una perspectiva etiológica. Los gobiernos democráticos nacen de una manifestación de la opinión pública, como son las elecciones. En Europa, desde que el principio de legitimidad hereditario para ejercer el poder político saliera seriamente menoscabado de la Primera Guerra Mundial, la victoria electoral dota a los gobernantes de la principal justificación aceptable para hacer valer el derecho de gobernar. La legitimidad de origen que posee el gobierno democrático en virtud de los resultados electorales representa un primer factor protector ante el potencial desestabilizador de la opinión pública.

Esta legitimidad de origen no puede ser, en cambio, enarbolada por aquellos regímenes que se han instaurado subvirtiendo los principios de legitimidad vigentes en un determinado territorio y momento histórico. El acceso al poder a través de medios ilegítimos deja a los gobernantes más indefensos ante la opinión pública, más vulnerables ante su potencial amenaza. Como escribió Guglielmo Ferrero ([1942] 1998: 85), “(e)l dictador teme al poder que alcanza violando un principio de legitimidad”. Con otras palabras, los principios de legitimidad vigentes devienen en una suerte de “Genios invisibles de la ciudad, cuya principal misión estriba en combatir y encadenar al espíritu revolucionario que tanto protesta” (*ibid.*). Quienes acceden al poder a través de un golpe de Estado, se encuentran desprotegidos frente a ese espíritu, que intentarán doblegar inmediatamente recurriendo a métodos coercitivos. De esa sensación de vulnerabilidad que invade a los dictadores nos han quedado algunos testimonios directos. Así, se cuenta que, el día siguiente al 18 de Brumario, Napoleón Bonaparte afirmó: “Si aflojo la brida de la prensa, no conseguiré permanecer en el poder ni un mes”. Aproximadamente un siglo después, el dictador español Miguel Primo de Rivera también justificaba el control de la prensa con un argumento muy parecido: “Por eso el régimen que me ha tocado presidir ha juzgado y sigue juzgando indispensable el mantenimiento de la previa censura, sin la cual ni uno solo de los que gobernamos hubiéramos tenido nervios para sufrir las campañas que, acudiendo a todos los medios, se hubieran hecho contra nosotros...”⁹.

En principio, cabe esperar que cuanto menos seguros estén los nuevos gobernantes de que la opinión pública considera que poseen “títulos justos”¹⁰ para ejercer el poder político o cuanto mayor potencial de movilización de la opinión pública atribuyan a los legitimistas (es decir, a quienes defienden que se respeten los principios de legitimidad), más mecanismos de protección frente a la sociedad introducirán los golpistas. En cierto modo, por tanto, la severidad en la restricción de los derechos de los ciudadanos y en la aplicación de la represión con la que los dictadores inician su andadura indica el grado de desprotección frente a la opinión pública que perciben por no haber respetado los principios de legitimidad reconocidos para gobernar.

Pero esa inseguridad alcanza también a aquellos gobernantes que, habiendo accedido al poder a legítimamente, desprecian las reglas derivadas de esos principios de legitimidad. Por ello, aunque el acceso al poder a través de unas elecciones democráticas constituya un poderoso argumento contra sus adversarios políticos, los gobernantes con voluntad de ejercer el poder autocráticamente se sentirán ame-

9. Estas afirmaciones fueron recogidas por FERRERO ([1942] 1998: 61-62) y PÉREZ (1930: 121), respectivamente.

10. Fue Francisco SUÁREZ quien, en 1612, escribió que quien ostenta la autoridad “necesita de títulos justos; (...) este problema constituye y se conoce con el nombre de legitimidad de origen del que posee o aspira a la rectoría de la comunidad política”. Citado en AGUILAR (1996: 69), donde se desarrolla con claridad la diferencia entre legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio.

nazados en cuanto emprendan acciones que la opinión pública pueda interpretar como disonantes con las reglas de la democracia.

Ocurre así que incluso aquellas dictaduras que cuentan inicialmente con el apoyo de la opinión pública desconfían de ella y diseñan estrategias para controlarla. En este punto, todos los regímenes no democráticos se enfrentan a un dilema. Por una parte, para que el control sea efectivo debe estar complementado con sanciones rigurosas y notorias que disuadan a la población de desacatarlo. Por otra parte, el rigor sancionador y su publicidad merman la legitimidad de ejercicio del régimen, es decir, la que se deriva de sus actuaciones. Por muy satisfactoriamente que unos gobernantes sepan resolver determinados problemas de la población, difícilmente podrán aspirar a obtener legitimidad de ejercicio si la mantienen atemorizada. Pero si el aparato estatal no le provoca temor, la opinión pública tenderá a buscar cauces para hacerse escuchar y desempeñar la función crítica que la caracteriza.

Aceptar la crítica de la opinión pública puede reforzar la legitimidad de ejercicio de un gobierno democrático en la medida en que demuestra su disposición para corregir decisiones de acuerdo con la voluntad popular. El juego de poder entre la opinión pública y el gobierno no es de suma cero, puesto que éste puede salir beneficiado cuando aquélla ejerce su poder. Pero si un gobierno no democrático da muestras de ceder a las críticas de los gobernados, les está atribuyendo tácitamente un poder político, que, de no arrebatarlo rápidamente, puede acabar despojando a los gobernantes del suyo.

En resumen, a diferencia de los gobiernos democráticos, muchas dictaduras arrastran un problema de legitimidad de origen. En mayor o menor medida, todas se hallan, además, lastradas por problemas de legitimidad de ejercicio, puesto que precisan aplicar con cierta ostensión medidas represivas para mantener el poder. Como quiera que estos problemas constituyen el talón de Aquiles de las dictaduras, todas ellas tienen un interés especial en construir legitimidades alternativas. Ello les exige manipular la información, ocultando la que pueda evidenciar la existencia de problemas y enfatizando la que demuestre sus logros, en una construcción permanente de discursos autolegitimatorios, que a menudo se escenifican grandiosamente. De ahí que la imagen de las dictaduras del siglo XX se halle indefectiblemente ligada a la de las grandes concentraciones en las que la multitud arengada aclama a sus líderes.

El propósito de las dictaduras no es otro que dejar inane el espíritu crítico de la opinión pública por falta de información veraz sobre los asuntos que conciernen a la comunidad, por miedo a los castigos derivados de la crítica, o por ambas razones. Y su éxito es tanto mayor cuanto más ampliamente consiguen que la gente se acostumbre a vivir con limitaciones a sus libertades, que no sienta la privación de éstas, es decir, que haya internalizado el sistema de control de tal manera que no lo perciba ya como una imposición del aparato estatal. El temor inicial a manifestar lo que pensaban les ha llevado a no pensar lo que no pueden manifestar. Ésta es la gente que compone el macizo de la opinión pública cerrada.

OPINIÓN PÚBLICA ABIERTA Y OPINIÓN PÚBLICA CERRADA

La opinión pública aparece con frecuencia entre los rasgos definitorios de un concepto estrechamente vinculado al de democracia, el de sociedad civil. Así, por ejemplo, Jeffrey Alexander (1998: 3) defiende que la opinión pública es el modo de expresión de la sociedad civil, una comunidad solidaria que posee códigos culturales democráticos y actúa de acuerdo con un conjunto de instituciones y de prácticas de interacción caracterizadas por la sociabilidad, la equidad, la crítica y el respeto. Aparentemente, el concepto de sociedad civil es más exigente que el de democracia, puesto que no sólo presupone el respeto a unas reglas y unos procedimientos, sino también que unas y otros son utilizados por la ciudadanía y tienen efectos virtuosos para el conjunto de la comunidad. Para que así ocurra, no basta con que el Estado reconozca formalmente a la ciudadanía una serie de derechos; ésta tiene, además, que reunir unas condiciones (de bienestar material y educación, fundamentalmente) y unas disposiciones (de participación en la vida pública) para ejercer cabalmente esos derechos. De acuerdo con este enfoque, la opinión pública, en tanto atributo definitorio de la sociedad civil, sería, en cierta medida, un rasgo de calidad de la democracia.

Ahora bien, así entendido, el concepto de opinión pública pierde la dimensión universal que he tomado aquí como punto de partida, quedando restringido a un fenómeno que sólo podría encontrarse en las democracias, y ni siquiera en todas ellas. Una estilización semejante del concepto de opinión pública subyace a la argumentación de Jürgen Habermas (1986: 28-41), para quien la opinión pública representa, en nuestros días, una ficción, puesto que, a medida que se democratizaba y transformaba estructuralmente la esfera pública, el comportamiento real del público ha ido perdiendo los rasgos de razonamiento crítico y de juicio racional frente al poder que justificaron, en el siglo XVIII, la puesta en circulación del concepto 'opinión pública'.

Una forma de salvar esta restricción, que en último extremo acaba normativizando el concepto hasta hacerlo prácticamente inservible para entender las relaciones entre el poder y los ciudadanos a lo largo de la historia, consiste en distinguir entre distintas opiniones públicas, como ya hiciera Giovanni Sartori (1992). Este autor introduce la distinción entre opinión pública autónoma y opinión pública heterónoma. La opinión pública autónoma tiene como condición necesaria y suficiente el policentrismo equilibrado de los medios de comunicación, esto es, el pluralismo informativo complementado con una distribución de los recursos informativos sin grandes desigualdades entre los distintos centros. Sólo si "toda voz está contrastada por contravoces" (1992: 159), puede el público formarse una opinión genuinamente propia. Ésta sería la opinión pública que aparece como rasgo definitorio de la sociedad civil. Contrapuesta a ella se hallaría la opinión pública heterónoma, que Sartori define como una opinión que se encuentra *en* el público, pero que no es *del* público; no le pertenece porque viene dictada y controlada en sus formas y contenidos por el poder. Este tipo de opinión pública sería incompatible con la sociedad civil y, por tanto, con una democracia auténtica que descansa sobre el rendimiento de cuentas de los gobernantes ante los gobernados.

Los criterios de autonomía y heteronomía no resultan, sin embargo, del todo satisfactorios para diferenciar la opinión pública en regímenes democráticos y en dictaduras, puesto que oscurecen la dependencia estructural que en todos los sistemas políticos tiene la opinión pública respecto a los gobiernos. Y ello no sólo porque los propios gobiernos generan la parte del león de la información de la que se alimenta la opinión pública, sino porque la voluntad de condicionar la opinión pública en beneficio propio, intrínseca a todos ellos, les lleva a dotarse de recursos de comunicación política que les confieren una posición de preeminencia en el mercado de la información. Incluso en democracias altamente policéntricas desde la perspectiva de la estructura de los medios de comunicación, probablemente ninguna organización logra alcanzar con su aparato de relaciones públicas la eficacia comunicativa de los gobiernos.

Para salvar este problema conceptual, propongo sustituir la pareja de adjetivos autónomo-heterónimo por la de abierto-cerrado, que, además de entroncar con la conocida dicotomía popperiana, enfoca la atención sobre el elemento realmente discriminante entre la opinión pública de los regímenes democráticos y de las dictaduras: la accesibilidad de información sobre asuntos públicos no producida o filtrada por el gobierno. La opinión pública abierta es propia de sociedades que merecen el mismo calificativo, es decir, de sociedades de individuos libres, que se sienten personalmente responsables de su vida, que demandan información sobre su entorno y utilizan las facultades de la crítica para enjuiciar lo que en él ocurre. La utilización de la capacidad crítica presupone que el poder político les permite acceder a informaciones de fuentes plurales, contrastarlas y conversar públicamente sobre ellas, sin cortapisas ni miedo a ser castigados por ello.

De lo anterior se desprende que la opinión pública cerrada es propia de sociedades en las que no circula libremente la información, bien porque el poder político restringe y controla su entrada, bien porque el tribalismo de la comunidad, es decir, su fe en tabúes como principios rectores indiscutibles de la vida, ahoga la demanda potencial de información sobre la cosa pública. En principio, por tanto, los gobernantes no democráticos que buscan la protección de una opinión pública cerrada tendrán menos preocupación por controlar exhaustivamente la información a la que pueden acceder los gobernados, si éstos están habituados a mantener formas de vida tribal que formas de vida civil¹¹.

El desafío que plantea la información independiente es mucho más preocupante para aquellos dirigentes que imponen su régimen a una comunidad modernizada (por utilizar el término que tanta fortuna hizo en los años sesenta y setenta para calificar el proceso por el cual las sociedades dejaban de ser tradicionales), compuesta por individuos que saben que su presente y su futuro depende de factores inteligibles y discutibles, y que tienen recursos intelectuales suficientes para informarse y comunicarse. Bajo estas circunstancias, la creación de una opinión pública

11. Sobre las características de las sociedades abiertas y las sociedades cerradas, véase POPPER ([1945] 1994).

cerrada exige suprimir o restringir muy sustantivamente los derechos de información y expresión, y diseñar un sistema de control de los medios de comunicación que descarte la información crítica sobre el gobierno y produzca información laudatoria.

Semejantes medidas se encuentran habitualmente entre las primeras que adoptan los dictadores una vez toman el poder. Los cuatro modelos básicos de control de la información que ponen al servicio de la creación de una opinión pública cerrada pueden ser definidos como monopolístico-estatal, prescriptivo, preventivo o represivo. El modelo monopolístico-estatal se asienta sobre la propiedad pública de agencias y medios de comunicación, y la funcionarización de los periodistas. El modelo prescriptivo se basa en la emisión desde instancias gubernamentales de consignas u órdenes de acuerdo con las cuales deben ser elaborados los contenidos de los mensajes divulgados, mientras que el preventivo tiene como eje la aplicación de la censura previa sobre los textos que van a publicarse. Por último, el modelo de control represivo pivota sobre las sanciones (aplicadas con distintos grados de discrecionalidad y rigor) a las empresas y los periodistas responsables de la difusión de mensajes.

Por supuesto, los métodos de control característicos de cada uno de estos modelos no se excluyen entre sí. Antes bien, muchas dictaduras han combinado elementos de los cuatro modelos para diseñar su propio sistema de control de la información. Así, por ejemplo, los regímenes comunistas del Este de Europa, donde el modelo monopolístico-estatal alcanzó su expresión más perfecta, sometían a sus medios de comunicación a consignas y censura previa, y utilizaban las sanciones para castigar las desviaciones de lo establecido por los responsables políticos. Por su parte, las dictaduras de Mussolini y Hitler, máximos exponentes del modelo prescriptivo, recurrieron profusamente a las sanciones para disuadir la desobediencia a las consignas diarias, y asimismo trataron de estatalizar una parte importante de los órganos de expresión creando una prensa del partido único. Primo de Rivera, en España, y Salazar, en Portugal, optaron por el modelo preventivo, complementando la censura previa con consignas y con sanciones contra quienes no observaran las instrucciones de las autoridades. El régimen de Franco, por su parte, representa un claro ejemplo de la hibridación de modelos: en los primeros años de la dictadura, los responsables de la prensa diseñaron un sistema de control informativo combinando procedimientos propios del modelo preventivo (censura previa), del monopolístico-estatal (prensa de partido) y del prescriptivo (emisión de consignas); este sistema mantuvo sus rasgos básicos hasta mediada la década de los sesenta, cuando fue sustituido por otro basado en el predominio del modelo represivo¹².

Aunque la eficacia en la creación de una opinión pública cerrada no depende tanto de la elección de los modelos cuanto de su puesta en práctica, parece evidente que el que más posibilita un control totalitario de la información es el monopolístico-

12. En CHULIÁ (1997) analizo detalladamente la evolución de la política de prensa durante el régimen de Franco y el cambiante contexto social que acompañó a este proceso político-institucional.

estatal. Los regímenes que han adoptado en el siglo XX este modelo han conseguido mejor que ninguna otra dictadura aislar la opinión pública de versiones de la realidad alternativas a las defendidas por la élite gobernante. La rigurosa vigilancia de todos los medios escritos que entraban en estos países, la interferencia de las emisiones radiadas y televisadas desde el extranjero y la limitación estricta de salidas a otros países no comunistas privaba a los ciudadanos de otra información diferente de la producida por las propias agencias del poder. Por añadidura, incentivando las delaciones de desleales al sistema y desincentivando las más leves expresiones de disconformidad con la pérdida de algunas ventajas materiales o profesionales, el Estado inducía el fenómeno de la 'ignorancia pluralista': la desconfianza ante el prójimo y el temor a perder el bienestar conseguido llevaban a la gente a silenciar cualquier opinión disonante con el discurso de los gobernantes, de tal forma que pocos sabían lo que realmente pensaban las personas con las que conversaban a diario.

Uno de los autores que nos han dejado una descripción más poderosa del ejercicio del poder político en un régimen de opinión pública cerrada y de las consecuencias deletéreas para la sociedad es Václav Havel, quien destacó el nivel de conformidad y uniformidad alcanzado en las sociedades de esos regímenes que él denominó 'post-totalitarios'. Según escribía en los años setenta Havel, los regímenes comunistas habían conseguido (con la excepción de Polonia) que la población abdicase de la razón, la conciencia y la responsabilidad personal, sustituyéndolas por un automatismo, por una inercia, como consecuencia de la cual la gente se adaptaba perfectamente a las condiciones impuestas por el poder, sin percatarse de la mentira dentro de la cual vivían (Havel *et al.* 1985). En suma, habían logrado que la gente adquiriera los hábitos de comportamiento propios de sociedades tribales. La opinión pública cerrada se hallaba tal vez desprovista de fervor por sus gobernantes, pero, a cambio, era aquiescente y se había acostumbrado a alimentarse sólo de aquello que le ofrecía el poder. En definitiva, una situación de avasallamiento semejante podía provocar la envidia de cualquier dictador, incluso de uno tan hostil a los sistemas comunistas como el general Franco, quien, a principios de los años sesenta, comentó a una persona de su confianza: "Rusia tiene la ventaja de que para ella no existe opinión pública"¹³.

Probablemente por entonces, Franco ya percibía las crecientes dificultades de su régimen para mantener encerrada la opinión pública española dentro de los límites impuestos por el régimen. Desde finales de los años cincuenta, la apertura de las fronteras a personas y mercancías, y la concesión de permisos de salida para muchos españoles, comenzaron a estimular flujos de información que escapaba a la intervención gubernamental. A partir de entonces, fue emergiendo de manera espontánea esa sociedad civil en sentido restringido (sin instituciones estatales democráticas), que Pérez Díaz (1993: 76-77) define como un entramado de instituciones sociales compuesto por asociaciones voluntarias, empresas y una esfera de debate

13. Citado en Franco SALGADO-ARAUJO (1976: 323).

público. Lenta y casi imperceptiblemente para muchos de quienes la formaban, esa sociedad civil fue preparando el camino para la transición a la democracia; una vez implantada la cual, podría desarrollarse la sociedad civil en sentido amplio¹⁴.

Con una opinión pública tan herméticamente cerrada por el poder político, en los regímenes del Este de Europa no podía emerger una sociedad civil semejante. Y, sin embargo, a la hora de explicar el colapso de estas dictaduras comunistas en los últimos meses de 1989, la sociedad civil ha sido celebrada como la principal protagonista. ¿Cómo se explica esta aparente incongruencia?

DESDE UN RÉGIMEN DE OPINIÓN PÚBLICA CERRADA A UN RÉGIMEN DE OPINIÓN PÚBLICA ABIERTA

Mi impresión es que las revoluciones pacíficas que acabaron con las dictaduras comunistas a finales de la década de los ochenta no se explican en virtud de la irrupción en escena de una sociedad civil que llevaba años en estado latente y que el régimen comunista no sólo nunca logró aniquilar, sino que tampoco percibió en su verdadera dimensión. Lo que habitualmente ha sido descrito como la emergencia de la sociedad civil responde, a mi juicio, más bien a la apertura brusca de la opinión pública. Fue esta conmoción, provocada por la visión de algunas imágenes y la circulación boca a boca de determinadas noticias imposibles de conciliar con el discurso apresurado que elaboraban los gobernantes, la que encendió la mecha del movimiento popular que en pocos días les obligó a abandonar el poder. No fue tanto una fiesta de sociedad civil, sino una manifestación vehemente de opinión pública liberada.

Con este argumento no pongo en cuestión que en los regímenes comunistas existieran células de sociedad civil, de una comunidad dentro de la cual regía una opinión pública propia, generada a partir de informaciones muy diversas, muchas de ellas prohibidas por el poder y de difícil acceso (como las emisiones de radio extranjeras o los *samizdat*, es decir, las autopublicaciones); una comunidad consciente de la manipulación a la que el poder sometía a la sociedad y animada por la búsqueda de la autenticidad y la dignidad humana. Esos islotes de sociedad civil conformaban una 'polis paralela' que burlaba el control del aparato estatal. No obstante, a excepción del movimiento 'Solidaridad' en Polonia, el "poder de los sin poder" (Havel *et al.* 1985) era tan marginal como correoso. La incapacidad de los gobiernos comunistas de aplastarlo sin desencadenar un escándalo internacional y atraerse críticas en torno a su legitimidad de ejercicio, evidenciaba los límites a sus pretensiones totalitarias, pero no representaba un verdadero desafío para ellos ni ponía en entredicho la hegemonía de la opinión pública cerrada. Así lo reconocía

14. Sobre los dos conceptos de sociedad civil (*sensu lato*, o 'sociedad civil uno', y *sensu stricto*, o 'sociedad civil dos') y el desarrollo de una sociedad civil en sentido restringido en la segunda mitad del régimen de Franco, véanse los capítulos I y II de PÉREZ DÍAZ (1993).

el disidente checoslovaco Václav Benda apenas un par de años antes de que cayera el régimen al que se oponía: “es probablemente imposible que la polis paralela destruya, reemplace o transforme pacíficamente (...) el poder totalitario” (Benda *et al.* 1988: 220).

Ciertamente, los ciudadanos de esa ‘polis paralela’ habían creado unas redes de solidaridad y confianza, y unas prácticas de intercambio de información y de debate abierto que configuraban una identidad colectiva. Pero esa microsociedad civil, formada, sobre todo, por grupos de personas del mundo del arte y la intelectualidad, no prendió suficientemente en la sociedad como para convertirse en un movimiento amplio. Al fin y al cabo, el grueso de la población ignoraba su existencia gracias al control informativo ejercido por el Estado. Por mucho que sospechara la gente que bajo la superficie de la opinión pública cerrada se escondía una realidad desconocida y atractiva, los costes de tomar contacto con ella resultaban demasiado altos para el ciudadano común.

Kuran (1992) ha argumentado que las expectativas de estos elevados costes externos inducían continuamente a la gente a falsificar sus preferencias políticas genuinas, es decir, a ser insinceros en el ámbito público, ocultando su descontento con los gobernantes. De acuerdo con su interpretación, el crecimiento de la oposición pública a los regímenes comunistas, especialmente desde el advenimiento de Gorbachev a la Secretaría General del PCUS a mediados de los años 80, hizo que los costes externos de oponerse públicamente a los regímenes comunistas cayeran por debajo de los costes internos de falsificar las preferencias individuales. Este movimiento provocó el descenso del ‘umbral revolucionario’ de los gobernados, impulsándoles a salir a la calle para mostrar públicamente su postura. Si los más prestigiosos analistas no supieron predecir las revoluciones de 1989, fue porque la gente siguió falsificando sus preferencias hasta que individualmente estuvo bien segura de que comportarse en público coherentemente con sus convicciones internas no le perjudicaría. Ese momento crítico llegó casi simultáneamente para muchas personas, produciendo así la sorpresa.

Esta interpretación, como otras muchas que fueron publicándose en los años posteriores al colapso de los regímenes comunistas, acaba reconociendo que éstos eran más vulnerables de lo que sus aquiescentes poblaciones dejaban entrever. En el fondo, parecen sugerir que la opinión pública cerrada no era más que una ficción que sólo se sostenía en virtud de la ignorancia pluralista de la que también eran víctimas los propios gobernantes. Sin embargo, verdad o ilusión, la opinión pública cerrada fue la garantía de supervivencia durante décadas de estos regímenes. Sólo a finales de la década de los ochenta, ante la incertidumbre sobre las estrategias de sus aliados y la incapacidad de hurtar a la observación directa de la población la evidencia de los movimientos de personas en las fronteras, los gobiernos bajaron la guardia del control de la opinión pública. En pocos días, antes de que se verificaran los primeros cambios en las instituciones políticas, se había producido la transición de un régimen de opinión pública cerrada a un régimen de opinión pública abierta.

Esa inmensa fuerza de la opinión pública liberada abruptamente no debe ser tomada por un signo de fortaleza de la sociedad civil, cuya construcción requiere

de una serie de recursos culturales, como la confianza en el prójimo y las instituciones sociales y políticas, la honestidad y la sustitución de criterios de comportamiento clientelistas por universalistas, que se van adquiriendo en largos procesos de experimentación (Sztompka 1998). En ellos se hallan todavía embarcadas, por lo que sabemos, las sociedades que protagonizaron los cambios políticos más importantes de la segunda mitad del siglo XX. Cabe por tanto preguntarse si el supuesto debilitamiento de la sociedad civil post-comunista una vez recuperada la libertad política no responde, en cierta medida, a una sobrevaloración del estado de desarrollo de ésta en los momentos que marcaron el inicio de las transiciones democráticas en el Este de Europa.

Como ocurriera dos siglos antes, las postrimerías del siglo XX han marcado un nuevo hito en la historia de la opinión pública, poniendo de relieve el potencial de cambio político que encierra esta fuerza social y la dependencia que de ella tienen todos los regímenes. En todo caso, estas victorias cruciales no deben llevarnos a mantener la ilusión de que los regímenes de opinión pública abierta son irreversibles, ni a olvidar que sólo una quinta parte de la población mundial disfruta en la actualidad de ellos¹⁵.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma (1996) *Memoria y olvido de la Guerra Civil española*. Madrid: Alianza.
- ALEXANDER, Jeffrey C. (1998) "Introduction. Civil Society I, II, III: Constructing an Empirical Concept from Normative Controversies and Historical Transformations", en Jeffrey C. ALEXANDER (Ed.), *Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization*. London: Sage, 1-19.
- CHULIÁ RODRIGO, Elisa (1997) *La evolución silenciosa de las dictaduras. El régimen de Franco ante la prensa y el periodismo*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- BENDA, Václav *et al.* (1988) "Parallel Polis, or an Independent Society in Central and Eastern Europe: an Inquiry", *Social Research* 55, 1-2, 211-246.
- FERRERO, Guglielmo ([1942]1998). *Poder. Los Genios invisibles de la Ciudad*. Madrid: Tecnos.
- FREEDOM HOUSE (1999). *Press Freedom 1999*. Freedom House: New York.
- FRANCO SALGADO-ARAUJO, Francisco (1976) *Mis conversaciones con Franco*. Barcelona: Planeta.
- GLYNN, Carroll J., Susan HERBST, Garrett J. O'KEEFE y Robert Y. SHAPIRO (1999). *Public Opinion*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- HABERMAS, Jürgen. 1986. *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Darmstadt, Neuwied: Luchterhand.

15. Según los criterios que aplica FREEDOM HOUSE (1999) para valorar el grado de libertad de prensa en los diferentes países del mundo.

- HAVEL, Václav *et al.* (1985) *The Power of the Powerless. Citizens against the state in central-eastern Europe* (edited by John KEANE). New York: M. E. Sharpe.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. ([1821] 1986) *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- HENNIS, Wilhelm (1957) *Meinungsforschung und repräsentative Demokratie. Zur Kritik politischer Umfragen*. Tübingen: Mohr.
- KURAN, Timur (1992) "Now out of Never: The Element of Surprise in the East European Revolution of 1989", en Nancy BERMEO (Ed.), *Liberalization and Democratization. Change in the Soviet Union and Eastern Europe*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 7-48.
- MAQUIAVELO, Nicolás ([1513] 1999) *El Príncipe*. Madrid: Espasa-Calpe.
- NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. 1995. *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós.
- ORTEGA Y GASSET, José ([1930]1984) *La Rebelión de las Masas*. Madrid: Revista de Occidente/Alianza.
- PÉREZ, Dionisio (1930) *La dictadura a través de sus notas oficiosas*. Madrid:: C.I.A.P.
- PÉREZ DÍAZ, Víctor (1993) *La primacía de la sociedad civil. El proceso de formación de la España democrática*. Madrid: Alianza.
- POPPER, Karl R. ([1945] 1994) *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.
- SARTORI, Giovanni (1992) *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- SZTOMPKA, Piotr (1998) "Mistrusting Civility: Predicament of a Post-Communist Society", en Jeffrey C. ALEXANDER (Ed.), *Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization*. London: Sage, 191- 210.
- TOCQUEVILLE, Alexis ([1856]1989) *El Antiguo Régimen y la Revolución, I*. Madrid: Alianza.