

---

**REVISIÓN TEÓRICA DE LA OPINIÓN PÚBLICA: DELIMITACIÓN, HISTORIZACIÓN, ANALÍTICA**

---

**THEORETICAL REVIEW OF PUBLIC OPINION: CIRCUMSCRIPTION, HISTORIZATION, AND ANALYSIS**

---

*Luciano Nosetto<sup>1</sup> | Artículo recibido: 1 de junio 2020 | Artículo aceptado: 11 de agosto 2020*

**RESUMEN** Tras constatar la relevancia de la opinión pública en el marco de la teoría democrática contemporánea, esta comunicación se aboca a la delimitación, la historización y la analítica de los fenómenos aludidos por el concepto. A resultados de este trabajo, se ofrece una definición cuadrangular de la opinión pública como campo problemático que incluye: la puja de intereses, el debate público, el sentido común y el discurso oficial.

**Palabras clave:** Opinión pública, grupos de interés, debate público, sentido común, democracia.

**ABSTRACT** Once stated the relevance of public opinion within the contemporary theory of democracy, this article aims at circumscribing, historizing, and analyzing the phenomena referred to by this concept. This effort results in the four-termed definition of public opinion as a problematic field, which includes conflicting interests, public debate, common sense, and official discourse.

**Key words:** Public opinion, interest groups, public debate, common sense, democracy.

Promediando el siglo XVIII, escribió David Hume que la opinión es "el único fundamento del gobierno" y que esto vale tanto para regímenes despóticos y militares como para regímenes populares y libres (2011: 23). No es difícil advertir que aquel postulado de Hume sigue todavía en pie. En el actual estado de cosas, ningún gobierno que se pretenda democrático puede prescindir de la apelación a una legitimidad de origen fruto de elecciones libres y competitivas tanto como de la apelación a una legitimidad de ejercicio, fruto de la anuencia de una opinión pública libre de coacción y manipulación. Es que, en las democracias contemporáneas, la pretensión de legitimidad de los gobiernos no se agota en el favor electoral, que se manifiesta como acto regular pero episódico, sino que refiere también a la anuencia de una opinión pública que se manifiesta de manera irregular pero continua (Sartori, 1993; Dahl, 1999; Plot, 2008).

Si la opinión resulta tan importante ahora como entonces, lo que parece diferenciar nuestra situación de la del siglo XVIII es la multiplicación de los canales y soportes habilitada por los medios de comunicación y por las redes sociales. Ante estas innovaciones, cabe preguntarse cómo o dónde oír las manifestaciones de la opinión pública. ¿Hay que sondear lo que quieren las millones de personas que cotidianamente escriben en las redes sociales lo que les viene en gana? ¿O solo hay que prestar atención a quienes se informan cotidianamente sobre asuntos políticos y cuentan con opiniones formadas sobre las materias objeto del debate público? ¿No deberían tenerse en especial consideración las posiciones de los sectores más influyentes del mundo comunicacional, empresarial y financiero? Y, cualquiera sea el caso, ¿qué relevancia debe atribuirse a estas opiniones al momento de sancionar leyes o de decidir políticas?

A efectos de atender a estas preguntas, se propone en lo que sigue una revisión teórica del concepto de opinión pública. Para ello, se procede, en primer lugar, a una delimitación del concepto, a partir de su contrastación con la otra forma típica de expresión pública, que es la emergente del proceso electoral. Hecho esto, se identifica la provisionalidad de una delimitación meramente negativa del concepto para proceder, en segundo

<sup>1</sup> Conicet/Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Correo electrónico: lnosetto@sociales.uba.ar.

lugar, a su historización, en el marco de la reflexión moderna y contemporánea sobre la legitimidad de los órdenes políticos. Seguidamente, se indica la tentación teleológica presente en las habituales historizaciones del concepto de opinión pública y se ofrece, en tercer lugar, una definición de ese concepto, a partir de cuatro ángulos de análisis. Entendemos que la analítica cuadrangular de la opinión pública que aquí se propone permite ir más allá de las simplificaciones derivadas de su delimitación negativa tanto como de su historización teleológica, proveyendo así una aproximación más cabal y comprensiva de los fenómenos aludidos por el concepto. Subtiende el esfuerzo aquí desplegado la convicción de que, más allá de las novedades técnicas implicadas por la emergencia de los medios masivos primero y de las redes sociales después, la opinión pública contemporánea es asediada por una serie de problemas más o menos permanentes, cuya comprensión puede enriquecerse mediante una lectura renovada de nuestra tradición de pensamiento político.

## 1. DELIMITACIÓN

Las reflexiones con que introdujimos este texto permiten afirmar que la opinión pública constituye un repertorio de legitimación de los gobiernos democráticos que va más allá del apoyo electoral y que puede reforzarlo tanto como erosionarlo. Ahora bien, a efectos de comprender mejor a qué se alude con la noción de opinión pública, resulta útil comenzar por una comparación entre la legitimidad provista por ella y la provista por las elecciones (Sartori, 1993).

En la doctrina democrática, en primer lugar, la legitimidad de origen del gobierno se define por el triunfo en elecciones libres y competitivas. El resultado de los comicios responde a un procedimiento delineado en la ley constitucional y regulado por la legislación electoral, cuya modificación supone habitualmente una serie de restricciones y de mayorías especiales. Esta estricta regulación en materia electoral permite definir con claridad cuál es el resultado de cada votación.

En segundo lugar, es posible también tener claridad sobre quiénes forman parte del electorado. Es conocido que la delimitación de la población con derecho a voto ha sido objeto de debates y luchas políticas durante el siglo XIX (con la eliminación progresiva de los requisitos censitarios) y el siglo XX (con la conquista del sufragio femenino). Todavía en el siglo XXI se plantea el problema de los

límites del electorado, en relación con la situación de las poblaciones migrantes y de quienes son menores de edad. Así y todo, es posible en cada caso determinar con exactitud quiénes forman parte del padrón electoral y están en condiciones de sufragar.

Se hace notar terceramente que, durante las elecciones, la ciudadanía en condiciones de votar debe atenerse a una serie de disposiciones y obligaciones específicas, que son propias del ejercicio de una función en el marco de una competencia delimitada. Que, por ejemplo en el caso argentino, el voto sea no solo un derecho, sino también un deber, alude a la doctrina democrática según la cual el pueblo, sujeto del poder constituyente, desempeña dentro de la totalidad estatal un oficio y función específica como cuerpo electoral (Schmitt, 2011). De este modo, podemos caracterizar la legitimidad electoral a partir del carácter legalmente formalizado de su procedimiento, de la circunscripción estricta de su composición social y de su inscripción orgánica en la institución estatal.

La legitimidad de ejercicio, por su parte, se define por el avenimiento a las determinaciones de la opinión pública. Sin embargo, ante el espejo de las elecciones, nada hay más indeterminado que aquello a lo que aludimos con "opinión pública"; si bien el orden jurídico establece el derecho a la libertad de expresión tanto como una serie de garantías con vistas a su efectivo ejercicio, el derecho positivo no regula el procedimiento específico a resultados del cual emerge el contenido evidente de lo que el público opina (Manin, 1992).

Tampoco es claro quiénes contribuyen efectivamente a la elaboración de esa opinión pública ni quiénes pueden fungir de portavoces. A diferencia del padrón electoral, que ofrece el elenco exhaustivo de quienes contribuyen con su voto al resultado de las elecciones, el público aludido por la noción de "opinión pública" es difuso en su composición y alcance.

Por el resto, participar de la opinión pública no constituye deber alguno, puesto que no remite a una función regulada constitucionalmente. La opinión pública "es por esencia inorgánica: convertirla en un organismo o función oficial iría en contra de su naturaleza" (Schmitt, 2011: 318).

Una comparación de sobrevuelo, como la que venimos de ofrecer, permite delimitar el concepto de opinión pública por la negativa: a diferencia de la legitimidad de origen garantizada por el proceso electoral, la legitimidad de ejercicio provista por la opi-

nión pública es jurídicamente informal en sus procedimientos, indeterminada en su composición social e inorgánica en relación con toda institucionalización estatal.

## 2. HISTORIZACIÓN

Como venimos de decir, es posible delimitar el concepto de opinión pública negativamente, indicando su triple carácter informal, indeterminado e inorgánico. Pero bien, a efectos de ganar claridad sobre el asunto, no alcanza con predicar sobre aquello que la opinión pública no es. Avanzar en una caracterización por la positiva implica involucrarse en los profusos debates que definen el horizonte moderno y contemporáneo de la reflexión sobre la obligación política.

Si bien la cuestión de la opinión de quienes obedecen ha constituido en todo tiempo un problema para quienes mandan, su tematización en términos de "opinión pública" es propia de la Edad Moderna. La novedad de lo moderno está dada por el desmoronamiento del orden estamental en virtud del cual los consejos y opiniones del pueblo eran transmitidos de manera orgánica por los Estados y corporaciones, que se vinculaban con el monarca a partir de un anudado sistema de pactos y acuerdos. El desmoronamiento de esta consociación orgánica, catalizado por la guerra civil religiosa, es paralelo a la emergencia del Estado como una magnitud que se coloca por encima de la sociedad y que da lugar al problema de la relación entre ambos términos (Capellán de Miguel, 2011; Duso, 2015; Mateucci, 1998).

En esta línea, quien se inicie en la investigación teórica e histórica en torno al concepto de "opinión pública" no tardará en toparse con una secuencia estándar, que comienza con el absolutismo y llega hasta los mass media, pasando por la Ilustración, la Revolución y las guerras mundiales.

Este recorrido comienza en el siglo XVII, con la resolución absolutista de la guerra civil religiosa (Koselleck, 2007; Habermas, 1986). Ante las disputas fratricidas en torno a la verdadera fe, es Thomas Hobbes quien señala la vía teórica de resolución de la guerra civil en el precepto de moral pública "protego, ergo obligo". Es que la moral pública no puede depender del avenimiento a doctrinas religiosas en competencia. Al contrario, ante un estado de guerra en que la vida es "solitary, poor, nasty, brutish, and short", la ciudadanía solo puede obligarse y tributar obediencia a

quien le garantice protección (Leviatán I, 13). Solo en un estado de paz civil pueden los individuos conducir sus vidas conforme a la moral que cada quien considere más adecuada. Por ende, el primer precepto de toda moral es el de obedecer a quien garantice esa protección. Dos corolarios pueden derivarse de esta resolución absolutista de la guerra civil. El primero de ellos está contenido en el dictum "auctoritas, non veritas, facit legem" (Leviatán II, 26): a efectos de la pacificación civil, los preceptos de la ley no pueden derivar de su valor de verdad, que es objeto de disputas ruinosas, sino del hecho de haber sido sancionados por la autoridad incuestionable de quien garantiza protección. El segundo corolario está vinculado a la necesidad de separar la moral pública y la ley civil de toda referencia a convicciones religiosas: "private consciences (...) are but private opinions" (Leviatán II, 29). A partir de entonces, cada quien deberá avenirse externamente a los preceptos de fe pública y reservar sus propias convicciones para su fuero interno.

La historia de la opinión pública consiste en el relato de cómo esta inicial desarticulación entre la opinión y la publicidad, que produce un desdoblamiento entre la convicción íntima de cada individuo y su conducta exterior, termina dando lugar a una rearticulación de ambos términos en un ámbito o esfera específica (Koselleck, 2007). El primero en dar un paso en esa dirección, que si bien es prudente, no por ello resulta menos determinante, es John Locke. Al estudiar los criterios de rectitud que los individuos emplean para juzgar los actos propios y ajenos, Locke identifica que, además del recurso a las leyes civiles y divinas, los individuos tienen también en consideración la opinión y reputación. Es que en toda comunidad existe un "secret and tacit consent" respecto de lo que está bien y lo que está mal, respecto de aquello que merece alabanza y aquello otro que concita censura. Esta medida común de la virtud y el vicio, que varía conforme el temperamento, educación, modas y máximas de cada pueblo, adquiere en Locke el nombre de "philosophical law" o "law of opinion and reputation". Si bien Locke no le otorga a esta opinión una función política directa, sí considera que ningún gobierno podría quitarle al individuo la capacidad de juzgar conforme a la opinión, al tiempo que nadie puede escapar al poder ineludible de la sociedad que juzga de la reputación de cada quien (Essay II, 28, §10). Ahora bien, este sentido común, al que Locke refiere su ley de opinión, aparece ofuscado por el refinamiento y sofisticación propios de la cultura moderna. Este es el diagnóstico de Jean-

Jacques Rousseau, que desprecia la "opinion publique" de su época porque en ella reconoce las mistificaciones de una sociedad desigual e injusta. Es que, en niveles avanzados de la civilización, los sectores privilegiados obturan con sus críticas enrevesadas el acceso del pueblo a los preceptos espontáneos de la moral natural, que está grabada en el corazón de los hombres. En su contrato social, Rousseau se propone un retorno a aquellos preceptos naturales y espontáneos que constituyen una opinión pública verdadera. Esto lo conduce a la entronización de la "volonté générale", identificada con aquellos sentimientos idénticos que surgen en el corazón de cada individuo, una vez que abandonan sus intereses particulares. Esta unanimidad de los corazones coincidiría con la opinión pública, si no fuera por la ofuscación que en ella han producido los artificios de la civilización y las maquinaciones de las élites. Es necesario entonces renaturalizar la opinión pública y para ello se impone el ejercicio de una censura que reconduzca las costumbres a su estado natural (Del contrato social IV, 7). De este modo, el contrato social opera, en la cima de la civilización, una renaturalización del hombre y sus costumbres, que tiene por objeto volver a aquel estado en que los sentimientos espontáneos del corazón coinciden con los preceptos de la voluntad general, e informan así el contenido de las leyes (Bejar, 1982). Esta fusión de opinión pública y poder político, apuntalada por la censura oficial, tendrá expresión en el jacobinismo cuando la revolución en Francia. Entonces, la unanimidad de los corazones puros inflamará la persecución de quienes cultiven la hipocresía y el desenmascaramiento de quienes se enemisten con la voluntad general (Arendt, 2004). Los acontecimientos revolucionarios que, en territorio alemán, son recibidos con inicial entusiasmo por figuras prominentes como Immanuel Kant o Johann Fichte, pronto dan lugar a la necesidad de mantener a distancia la opinión pública y el poder político. En este contexto, tiene lugar la emergencia de una esfera intermedia, colocada entre el ámbito privado de los intereses particulares y el ámbito público del Estado: esfera en la que los varones emancipados logran intercambiar sus opiniones sobre asuntos públicos. Lo que así se abre es un ámbito público no estatal, sino societal. Este ámbito o esfera público-societal constituye el medio en el cual es posible hacer un uso público de la razón (einen öffentlichen Gebrauch) para expresar las propias opiniones respecto de cuestiones comunes. A diferencia del uso

privado de la razón, que está vinculado con los negocios e intereses concretos de cada individuo, el razonamiento público supone un tratamiento desinteresado e imparcial. Este desempeño es asumido por varones sabios y económicamente independientes que, al tiempo que obedecen cotidianamente los preceptos del orden vigente, ejercitan en la esfera pública la capacidad de guiarse por la propia razón, contribuyendo así a la ilustración del conjunto. De este modo, tanto Kant como Fichte abogan por un ámbito público-societal en que los hombres ilustrados puedan expresar sus pensamientos, sin interferencia de la censura oficial. Ahora bien, la revolución en Francia inaugura una novedosa activación política de las masas que se acrecienta todo a lo largo del siglo XIX. Esta irrupción de las masas en el espacio público pone en cuestión el ideario de un ámbito letrado, circunscripto a hombres ilustrados e independientes, en que se despliega ese intercambio racional, desinteresado e imparcial. Quien toma nota de estas transformaciones es G.W.F. Hegel. En su filosofía del derecho, Hegel caracteriza a la sociedad civil como un ámbito en que proliferan en igual medida la riqueza y la miseria, incubando en amplios sectores de la población el resentimiento ante la imposibilidad de alcanzar una vida digna mediante el propio trabajo (Filosofía del derecho, §§ 243-244). Esta situación de por sí inestable ofrece un ámbito propiciatorio para la inflamación de apelaciones románticas e irracionales a la inmediatez del corazón, el sentimiento y el entusiasmo popular. Ante esta peligrosa situación, Hegel insta a desactivar la contingencia, la ignorancia y el error que anidan en las opiniones de la multitud. Para ello, propone una articulación estamental de la opinión pública, donde las clases y corporaciones económicas con asiento en el poder legislativo logren poner en concordancia sus intereses particulares con lo universal. Todo esto, con la supervisión y decisión final de parte del poder principesco (§§ 315-318).

Sorprenderá constatar que, en su caracterización de la opinión pública, Hegel no se aleja mucho del diagnóstico anticipado por James Madison para los Estados Unidos. Para el federalista, allí donde existe libertad para opinar, proliferan las opiniones divergentes, siendo el principal factor de divergencia la disparidad en la distribución de propiedades. Pronto esta divergencia de opiniones es asistida por el espíritu de facción, que afecta tanto a minorías como a mayorías, e impulsa a cada grupo a imponer sus propios intereses en detrimento del conjunto. La

única manera de evitar que una facción ejerza una influencia irresistible en los poderes públicos, sin eliminar con ello la libertad de opinión, es articular un orden republicano en el cual las decisiones pasen por el tamiz de dos cámaras legislativas, que se contrapesen mutuamente e impidan así que el interés particular de cualquier facción se sobreponga al conjunto (Federalista, X). Sin incurrir en la solución estamental provista por Hegel, los publicistas del Federalista sí coinciden en la necesidad de un poder legislativo que se informe de las opiniones de los diferentes grupos que conforman la sociedad civil, pero sin por ello quedar preso de su influencia irresistible.

Ahora bien, estas precauciones institucionales provistas por el Federalista se evidenciarán a fin de cuentas insuficientes para contener el espíritu de facción que informa a las mayorías. De esta opinión es Alexis de Tocqueville, que desespera de la tiranía de las mayorías que emerge en las sociedades democráticas. En su descripción de la democracia norteamericana, Tocqueville compara la infalibilidad atribuida al rey en el Ancien régime francés con la infalibilidad atribuida a las mayorías en el nuevo continente: "Es de la esencia misma de los gobiernos democráticos el que el imperio de la mayoría sea absoluto; pues en las democracias no hay nada por fuera de la mayoría que pueda resistirla" (Democracia en América II, 7). El pesimismo liberal de Tocqueville encontrará eco en las reflexiones de John Stuart Mill sobre Inglaterra. Si la historia y la tradición han enseñado a denunciar los abusos del poder político sobre los individuos, el desafío del presente es para Mill el de denunciar una nueva forma de tiranía, más formidable e insidiosa, que es ejercida por la opinión pública y que hace que "los individuos vivan bajo la mirada de una censura hostil y terrible". Este Nouveau régime de la opinión pública impone un despotismo de la costumbre que asimila las conductas y que, al apagar toda chispa de singularidad, elimina toda posibilidad de progreso individual y social (Sobre la libertad, III). Si bien no faltan quienes, como James Bryce, se entusiasmen con la perspectiva de un *gouvernement by public opinion* (Bryce, 1995: 916-922), cierto es que los liberales de más amplias miras observarán con recelo la creciente influencia de las mayorías sobre la acción y decisiones de los gobiernos.

Este pesimismo liberal contrasta con el optimismo socialista de Friedrich Engels o Karl Marx quienes, si bien denuncian en la opinión pública la operatoria de las ideas de la clase dominante,

avizoran una sociedad futura, liberada de la explotación económica de clase, en la que pueda prescindirse del gobierno de unos hombres por otros (Marx y Engels, 1974). En ese horizonte, Lenin logra divisar una sociedad que, gracias a la "disciplina rigurosísima y férrea mantenida por el poder estatal de los obreros armados" comienza a internalizar las "reglas para nada complicadas y fundamentales de la convivencia humana" para terminar aplicándolas de manera cotidiana e inmanente, prescindiendo de la necesidad de poderes coercitivos. Cuando esa disciplina y estas reglas se vuelven costumbre, el Estado se extinguirá por propia cuenta (Lenin, 2016: 92-94).

Las previsiones del liberalismo y el socialismo adquieren una coloración novedosa tras la experiencia de las guerras mundiales y los totalitarismos; experiencias que dan cuenta del enorme influjo de la propaganda y de la creciente gravitación de los medios de comunicación de masas. Ante esto, Elisabeth Noëlle-Neumann renueva las advertencias de Tocqueville y Mill sobre el enorme efecto de control social generado por la opinión pública, que opera silenciando a quienes mentan opiniones tenidas por impopulares. En el mismo horizonte epocal, Jürgen Habermas intenta restituir un ámbito pluralista de debate público que esté a la altura de las exigencias de la sociedad de masas contemporánea. En una teoría normativa que no resigna el horizonte de una democracia social, Habermas intenta articular un espacio de deliberación racional, a distancia del unanimismo de los regímenes autoritarios tanto como del conformismo propio de la sociedad de mercado. Entre la completa estatización de la opinión pública, entronizada como verdad oficial unánime e irresistible, y su disolución sociopsicológica en la forma de meros gustos privados o preferencias de mercado, Habermas apuesta por una esfera pública, ya no limitada a los círculos letrados, sino vehiculizada por los medios de comunicación de masas, en que la ciudadanía pueda comunicar sus opiniones y debatirlas razonablemente.

Este apretado recorrido por la teoría política moderna y contemporánea puede caracterizarse como la sucesión de naufragios en el intento por atravesar el estrecho entre la Escila de las private opinions y la Caribdis de la volonté générale; es decir, entre la impotencia de las opiniones privadas al momento de criticar los abusos del poder y la omnipotencia del unanimismo social una vez que se convierte en verdad oficial. Tras dos siglos de intentos por modular la distancia entre un monstruo y otro,

habría sido Habermas quien finalmente dio con una ruta segura, identificando un hiato intermedio que es público sin ser por ello estatal y que es social sin ser por ello privado: en esta esfera público-societal de la *Öffentlichkeit* resulta posible el discurrir de un debate público a equidistancia del unanimismo oficial y de los intereses privados.

Ahora bien, un ejercicio del tipo del que venimos de hacer, que constituye el recorrido estándar de enciclopedias y manuales, corre el riesgo de reducir la historia del pensamiento político al relato de los desaciertos y unilateralidades de todo pensamiento del pasado y el consiguiente solazamiento en la claridad del pensamiento presente (Habermas, 1986; Hartman, 2011; Mateucci, 1998; Monzón Arribas, 1985; cf. Capellán de Miguel, 2011: 123). En lo que hace a la teoría de la opinión pública, pareciera que la tarea del presente es la de criticar el punto de llegada habermasiano, ya sea para enmendar sus falencias o para denunciar su insuficiencia (Agamben, 2008; Benhabib, 1996; Fraser, 1996; Rancière, 2004). Más allá de estas críticas, el horizonte de la reflexión contemporánea sobre la opinión pública sigue siendo coloreado por la irradiación de la teoría normativa habermasiana.

### 3. ANALÍTICA

Cabe preguntarse entonces cuál es el sentido y eficacia de este elogio de la *Öffentlichkeit* como ideal normativo. La ideación de un ámbito público-societal donde tiene lugar la deliberación racional libre de manipulación y coacción puede ofrecer un modelo que permita identificar los déficits de publicidad de todo régimen político contemporáneo. Un modelo de este tipo permitiría distinguir experiencias políticas mejores de peores, sin perder de vista que, a fin de cuentas, todo régimen democrático del presente se evidenciará en algún sentido insuficiente. Más allá del valor normativo de este modelo, interesa en este punto interrogar la potencia heurística de una aproximación de este tipo. Es que, más que colocar por encima de los problemas políticos de presente una solución ideal, tal vez la tarea de la teoría política sea la de detenerse en los problemas, a efectos de contribuir a la comprensión de la variedad, densidad e imbricación de las encrucijadas del presente. Siendo este el caso, nuestro recorrido por la tradición de pensamiento político dejaría de ser el relato de los sucesivos naufragios de las reflexiones del pasado, superadas por el curso firme de teoría nor-

mativa del presente. Más bien, la teoría política consistiría en el esfuerzo por informar los problemas del presente a partir del recurso a la pluralidad de ángulos y perspectivas que ofrece nuestra tradición de pensamiento político.

Dijimos ya que ningún gobierno que se presuma legítimo puede prescindir de la apelación a la opinión pública y de cierta identificación de sus decisiones políticas con ella. Entendemos aquí que los problemas implicados en la apelación a la opinión pública pueden ser abordados a partir de cuatro ángulos de análisis, a saber: (1) la puja de intereses, (2) el debate público, (3) el sentido común y (4) el discurso oficial. En lo que sigue, se propone volver sobre nuestra tradición de pensamiento político a efectos de ganar profundidad en la comprensión de estos cuatro ángulos que nos permiten definir el campo problemático de la opinión pública.

### 3.1. LA PUJA DE INTERESES

En su teoría del Estado, Hermann Heller señala que la opinión pública constituye una fuente de legitimación ineludible de las acciones y decisiones políticas. Tanto es así que la unidad del Estado depende en gran medida de su apoyo en la opinión pública. Esta dependencia estatal respecto de la opinión pública constituye un riesgo, desde el momento en que la conformación de esa opinión es determinada en gran medida por la prensa:

*cuando no se trata de órganos declarados de los partidos, el negocio periodístico es una empresa del gran capital perteneciente en su mayor parte a personas que de ordinario tienen sus negocios fuera del periódico y que se valen de su participación en este para favorecer sus intereses bancarios e industriales.*  
(Heller, 1988: 196)

Con esta caracterización de la prensa escrita, que bien podría extenderse a los medios de comunicación audiovisuales, Heller hace ingresar a las corporaciones económicas y grupos de interés en la consideración de la opinión pública. En esta línea, resulta difícil sostener que las formas de comunicación en red que nos son contemporáneas están sustraídas de las asimetrías económicas y de las presiones corporativas (Sampedro Blanco y Resina de la Fuente, 2010).

La preocupación por la manipulación interesada de la opinión pública está ya presente en la caracterización que Jean-Jacques

Rousseau hace de sociedad de su época, atravesada por el escándalo de la desigualdad. Al entronizar la voluntad general como soberana y titular del poder legislativo, Rousseau se preocupa por excluir de las deliberaciones populares a las asociaciones parciales, que forman intrigas a expensas de la totalidad, promoviendo sus intereses privados como si se correspondieran con la voluntad general. Concluye Rousseau que "para poder fijar bien el enunciado de la voluntad general, [importa] que no haya ninguna sociedad parcial en el Estado y que cada ciudadano opine exclusivamente según él mismo" (Del contrato social, II, 3).

Similar preocupación afecta a los publicistas del Federalista, que desesperan del espíritu de facción propio de cualquier orden en que haya libertad de opinión. Ahora, lejos de resolver el asunto à la Rousseau, esto es, eliminando toda mediación entre el pueblo y el poder legislativo, lo que implicaría para ellos apagar toda opinión que no se avenga a la unanimidad de la voluntad general, la solución promovida por el Federalista consiste en alejar al legislativo de las presiones facciosas. Esto se logra, en el mentar de James Madison, constituyendo repúblicas extensas, en las que la multiplicación de las facciones reduzca la influencia de cualquiera de ellas tomada individualmente, y articulando un poder legislativo bicameral, en el que el contrapeso de diferentes las cámaras y representaciones impida el deslizamiento sin roces de cualquier interés privado (Federalista, X).

En vista del ingente poder con que cuentan las corporaciones económicas y grupos de interés, la propuesta rousseauiana de eliminar las asociaciones resulta hoy tan ilusoria como la propuesta madisoniana de mantenerlas alejadas de las decisiones públicas. Tal vez, el análisis más sopesado y cabal respecto de la relación de los grupos de interés con la opinión pública haya sido provisto por Hegel. En su filosofía del derecho, Hegel identifica que el egoísmo constituye el principio mismo de la sociedad y, siendo que cada individuo toma a los demás como medio para alcanzar sus fines, surge de ello un sistema de dependencia multilateral identificable con el mercado (Filosofía del derecho, §§ 182-183). Ahora bien, los individuos de la sociedad civil se distribuyen en clases, definidas por Hegel como modos diferentes de participar en el patrimonio general. Si bien cada clase procura su propio interés sectorial, lo cierto es que, al pertenecer a una clase, los individuos pueden experimentar el honor de ejercer una profesión y el sentimiento de contribuir con ello a la totalidad.

Cuando estas clases se organizan en corporaciones económicas, resulta posible articular la prosecución egoísta del interés sectorial con la disposición política de contribuir con la profesión al interés del Estado. De este modo, Hegel toma el interés egoísta como un dato ineludible de la sociedad civil e identifica en las corporaciones económicas la posibilidad de articular ese egoísmo de los intereses con un sentido de responsabilidad política hacia el conjunto. Sostiene Hegel entonces que "el interés particular no debe ser dejado de lado ni reprimido, sino que debe ser puesto en concordancia con lo universal" (§ 261A) para más adelante identificar al patriotismo con "la confianza en que mi interés esté protegido y conservado en el interés del Estado" (§ 268). Con vistas a este fin, Hegel idea un complicado andamiaje institucional que aloja a la clase terrateniente en el Senado, a las diferentes corporaciones industriales en la Cámara baja y a la clase dedicada a la administración en el gobierno. De este modo, la asamblea legislativa constituye el locus privilegiado de elaboración de la opinión pública, que funge de intermediaria entre las decisiones del soberano y las opiniones de los individuos, y que de este modo garantiza que la marcha de los asuntos públicos no resulte ajena al pueblo (§ 315).

De Marx a Habermas, no ha sido reducido el número de quienes señalaron el carácter anacrónico de la propuesta de Hegel, que pretende rehabilitar los estamentos medievales para dar respuesta a los desafíos de la moderna sociedad industrial. Paralelamente, sin embargo, quienes depositaron sus esperanzas en el modelo parlamentario no dejaron de constatar la creciente influencia ejercida por los poderes corporativos de la sociedad civil. Al caracterizar el pesimismo liberal del siglo XIX, Habermas indica que "los conflictos hasta aquel momento reservados a la esfera privada aparecerán ahora en el escenario de la publicidad; la publicidad, encargada ahora de mediar en esas reivindicaciones, se convertirá en campo de enfrentamiento de intereses" a resultas del cual las leyes serán no más que expresión del "compromiso entre intereses en competitiva pugna" (Habermas, 1986: 163). Entre quienes pierden sus esperanzas en el debate parlamentario, Max Weber lamenta que el parlamento de Weimar se convierta en un "órgano corporativo" de representantes que actúan bajo el "mandato imperativo de grupos económicos" y aboga por la institución de un poder ejecutivo que emerja de la elección popular directa y "que represente el principio de unidad

del Reich" más allá de las pujas corporativas (Weber, 1982: 305). Con esta solución de compromiso, el realista Weber abandona toda ilusión de un debate público incontaminado, democrático o republicano, del que solo participen individuos carentes de todo interés o representantes inmunes a toda influencia. Al igual que Hegel, Weber admite la inevitabilidad de la presencia de las corporaciones en el debate legislativo y la necesidad de colocar un poder ejecutivo por encima que garantice la unidad del conjunto. A diferencia de Hegel, Weber identifica a ese poder ejecutivo con un líder plebiscitario, emergente de elecciones populares. Cualquiera sea el caso, al momento de ponderar la relación entre la opinión pública y la puja de intereses, el primer paso consiste en denunciar la presencia de facciones y corporaciones que intentan manipular la opinión pública en su provecho, haciéndola coincidir con sus intereses particulares. Pero este es solo el primer paso. Una aproximación realista debería abandonar la ilusión democrática de un debate del que solo participen individuos desinteresados tanto como la ilusión republicana de un debate del que solo participen representantes inmunes a toda influencia. Si ambas propuestas se evidencian por igual ilusorias, no queda más que admitir la presencia e influencia de las corporaciones como un dato ineludible de la política moderna. Una vez admitida esta ineluctabilidad, cabe retomar el desafío propuesto por Hegel, esto es, el de concebir una opinión pública que dé lugar a los estamentos y corporaciones, evitando las derivas más entrópicas del egoísmo que portan e interpeándolos desde un sentido de responsabilidad política por el destino del conjunto. El desafío de un debate público que incluya la puja de intereses y que logre lidiar con ellos constituye el primer problema al que alude el concepto de opinión pública.

### 3.2. EL DEBATE PÚBLICO

Si el proyecto de la Ilustración mantiene en algún lado su vitalidad, es en la insistencia en postular la opinión pública como un ámbito de deliberación reflexiva, racional e informada. Esta aproximación normativa a la opinión pública constituye una de las definiciones del concepto más extendidas en nuestro tiempo (Badía, 1996; Noëlle-Neumann, 1995). Si bien estas resonancias deliberativas pueden hallarse en las reflexiones de los founding fathers de la constitución norteamericana, lo cierto es que los publicistas del

Federalista se alejan del sintagma "opinión pública" porque, en su carácter unitario, reconocen una expresión uniforme e incontestable, que identifican como propia del actuar faccioso bajo el influjo de pasiones irrefrenables (Federalista, L). Buscando evitar los ominosos efectos de las pasiones, aquellos norteamericanos prefieren hablar de "espíritu público" e idear un orden en que la libertad de expresión permita el intercambio de opiniones y la acomodación de los intereses (Arendt, 2004: 310-6).

Si no en territorio norteamericano, es en el ámbito alemán donde la idea de un debate público ilustrado alcanza su teorización canónica. Concretamente, es Immanuel Kant quien mayor difusión dio a la idea de un ámbito público-societal en el cual los individuos puedan intercambiar sus opiniones respecto de asuntos públicos, a distancia de la censura oficial tanto como de los intereses privados. La condición de este intercambio, además del coraje y la determinación de cada uno de sus integrantes de servirse del propio entendimiento, es la restricción de la razón a un uso público. En tanto que individuos privados, inmersos en el trajín cotidiano de sus funciones y negocios, solo cabe obedecer al orden vigente. La libertad de razonar y de exponer públicamente los razonamientos vale para quienes, en tanto doctos en diferentes materias, pueden articular una opinión desinteresada e imparcial. El mundo resultante del intercambio de opiniones ilustradas emerge así como un ámbito intermedio, que no responde a los intereses privados de cada quien ni pretende dictar los lineamientos de la política estatal. Esta esfera del uso público de la razón (*öffentlicher Gebrauch der Vernunft*) o de la publicidad (*Öffentlichkeit*), irreductible a los intereses económicos y a las posiciones políticas, desempeña una función moral, al permitir con sus debates contribuir a la progresiva ilustración popular y a la información de los poderes públicos.

En similar sentido discurren los argumentos de Johann Gottlieb Fichte. Si la humanidad está destinada al perfeccionamiento común, nada que contribuya a este destino puede ser legítimamente impedido. Si bien la vida en común supone la alienación de ciertos derechos individuales, Fichte identifica que hay derechos que no pueden alienarse: entre ellos, se encuentra el derecho a pensar libremente. Ahora bien, para ejercer esta libertad es necesario abastecerse de instrucción y formación mediante la comunicación con otros espíritus. De modo que el derecho a recibir los pensamientos ajenos resulta tan inalienable como

el derecho a pensar por propia cuenta. Y esto vuelve también inalienable el derecho a comunicar los propios pensamientos (Fichte, 1986). Con todo eso, los individuos ejercen este derecho de distintas maneras y en distintas medidas. Es que cada quien no solo es miembro de la sociedad, sino que pertenece también a un estamento específico, que ha elegido en virtud de su vocación. La sociedad progresa cuando cada quien contribuye, desde el estamento al que pertenece, al perfeccionamiento recíproco de cada individuo y del conjunto. Los sabios conforman un estamento específico, cuyo destino es velar en general por el progreso de la humanidad, lo que implica la "supervisión del progreso de los restantes estamentos" (Fichte, 1986: 22).

Resulta en este punto inevitable tomar nota de las rigurosas exigencias que pesan sobre quienes pretendan ingresar a este ámbito público-societal. Por empezar, tanto las pasiones como los intereses deben quedar en la puerta de entrada. Y, al interior de este espacio racional y desinteresado de la *Öffentlichkeit*, habrá quienes, en virtud de sus facultades eminentes o su jerarquía estamental, tendrán precedencia sobre el conjunto de legos. Muy pronto, esta falta de universalidad de la esfera pública es denunciada por dejar fuera a toda la masa de desposeídos, que no cuentan con la independencia económica necesaria para servirse no más que de su propia razón (Habermas, 1986). Menos resonante pero tal vez más escandaloso es el hecho de que la esfera pública así mentada excluya de plano a las mujeres (Kant, 2003; Habermas, 1986; Posada Kubissa, 1992). Recientemente, las autoras del llamado giro afectivo han postulado que la emergencia de la esfera pública ilustrada se basa en una doble exclusión: la exclusión epistemológica de las pasiones en toda discusión racional tendría por correlato la exclusión sociológica de las mujeres en todo debate público (Losiggio, 2020).

Mucho más inclusivo a este respecto resulta John Stuart Mill. Y esto no solo por sus enérgicas posiciones respecto de la igualdad entre varones y mujeres. A distancia del círculo selecto de los salones alemanes, Mill concibe al público opinante como una "miscellaneous collection of a few wise and many foolish individuals" (Mill, 2001: 22). Esta despectiva caracterización no lo lleva, sin embargo, a desesperar de la contribución que el debate público puede hacer al progreso social: "si toda la humanidad fuera de una misma opinión, menos una persona, impedirle hablar sería un robo a la raza humana" (Mill, 2001: 19). Incluso las opinio-

nes más insensatas y desinformadas contribuyen al progreso del conjunto: si la opinión es verdadera, se la conoce; si es falsa, brinda una más clara percepción de la verdad anteriormente conocida. Claro que, a efectos de que la verdad se sobreponga a la falsedad, los "many foolish" no pueden quedarse con la última palabra: sus opiniones deberán ser reducidas al silencio por las del selecto grupo de los "few wise".

Así y todo, Mill pareciera actualizar las promesas de progreso moral que trae consigo el debate público, dejando atrás su inicial elitismo y avanzando en sentido democrático. Sin embargo, la ampliación del número de quienes opinan no necesariamente responde a la doctrina democrática. En su análisis del parlamentarismo, Carl Schmitt indica que la fe contemporánea en la deliberación pública no remite a la doctrina democrática, sino a la metafísica liberal de la libre competencia y la mano invisible: "responde a lo mismo decir que de la libre lucha de opiniones surge la verdad como [decir que] de la lucha competitiva resulta, de suyo, la armonía social" (Schmitt, 2008: 75). El núcleo de la doctrina democrática es la soberanía del pueblo; y el pueblo, que es sujeto del poder constituyente y portador de la opinión pública, se define siempre a partir de una fijación negativa. El pueblo es la parte que carece de atributos distintivos: quienes no pertenecen a la nobleza ni al clero (Sieyès), quienes no saben lo que quieren (Hegel), quienes no leen en latín (Schopenhauer). Antes de que Jacques Rancière hable del pueblo como "la parte de los sin parte" (Rancière, 2004: 23), Carl Schmitt identifica al pueblo con el público en el teatro: "aquella parte de los presentes que no participa en la representación de la obra" (Schmitt, 2011: 314). Esto introduce una discontinuidad en la serie pueblo-opinión pública-debate público. Si la opinión pública es la resultante de un debate desinteresado e imparcial sostenido en la esfera o escena pública, entonces el pueblo no puede más que desempeñar el rol de auditorio. Si la opinión pública es, en cambio, la expresión del pueblo, su voz no ha de proferirse desde el escenario, sino desde la tribuna. A esto remite Schmitt cuando identifica las manifestaciones de la opinión pública con la aclamación. Esta expresión de asentimiento o reprobación del pueblo presente, que grita "viva" o "muera", rara vez se manifiesta en nuestro tiempo, aunque puede reconocerse, dice Schmitt, "en manifestaciones callejeras, en fiestas públicas, en teatros, en el hipódromo o en el estadio" (Schmitt, 2011: 315). Es en la manifestación del

pueblo efectivamente presente, y no en las reflexiones sesudas y eruditas de quienes debaten sobre los asuntos comunes, donde debe rastrearse la opinión pública.

Sobre la base de estas consideraciones, Giorgio Agamben distingue dos figuraciones del pueblo. Por un lado, el "pueblo-comunicación" que se expresa mediante las formas comunicativas que regulan el flujo de las opiniones y la conformación de consensos; por otro lado, el "pueblo sustancial" que se define a partir de la delimitación concreta de un ethnos o un demos y que se expresa mediante la aclamación. Si la figura del "pueblo-comunicación" aparece identificada con la razón comunicativa habermasiana, la figura del "pueblo sustancial" se atribuye a la *acclamatio* mentada por Carl Schmitt. Ante esto, Agamben se preocupa por mantener distancia del legado schmittiano, sin por ello dejar de denunciar que la razón comunicativa de Habermas termina por depositar el poder político en manos de expertos y medios masivos (Agamben, 2008).

Lo que, en todo caso, queda aquí planteado es el desafío de una opinión pública que pueda enriquecerse a partir del debate, sin por ello quedar secuestrada por especialistas y tecnócratas. Giovanni Sartori formula este desafío en la forma de pregunta: "¿cómo asegurar que las opiniones recibidas en el público son también opiniones del público?" (Sartori, 1993: 59). Hallar una opinión que sea "pública" en esta doble acepción, esto es, una opinión que resulte del debate abierto y que, al mismo tiempo, sea atribuible al pueblo, constituye el segundo problema al que alude el concepto de opinión pública.

### 3.3. EL SENTIDO COMÚN

Que los representantes de las élites impidan con sus críticas refinadas que el pueblo se forme una opinión propia constituye el corazón de la crítica rousseauiana a la opinión pública. Contra los artificios y engaños de la opinión culta, Jean-Jacques Rousseau apela a la costumbre. Con esto, vuelve sobre la vindicación de John Locke de la ley de la opinión y reputación. En esta ley, que no es civil ni divina, pero que un tiene efecto vinculante sobre la acción de los hombres, Locke identifica los prejuicios más arraigados de una comunidad respecto de lo que está bien y lo que está mal. Este sentido común sobre lo que merece alabanza o censura no es resultado del razonamiento

individual, sino de criterios de valoración social que dependen del temperamento e historia de cada pueblo.

Mientras Locke apela a la opinión común como una de las fuentes del juicio moral, John Stuart Mill identifica en ella una amenaza ingente al progreso moral, tanto individual como social. Es que, allí donde la opinión pública ejerce su influencia, los individuos se ven liberados de ejercer "las facultades de percepción, juicio, discernimiento, actividad mental y preferencia moral" que solo se ejercitan "cuando se hace una elección" (Mill, 2001: 55). Al dejarse llevar por la costumbre y la opinión corriente, los individuos atrofian sus propias facultades y se entregan a un proceso de indiferenciación y asimilación crecientes. Con ello, el "despotismo de la costumbre" da lugar a la producción de una masa de mediocres, en la que queda anulada toda excentricidad e individualidad (Mill, 2001: 66).

Tal vez es Hegel quien mejor describe el carácter ambivalente de la opinión pública. Para Hegel, la opinión pública aparece en la forma de opiniones particulares y contingentes, que incurren en la ignorancia, la falsedad y el error infinito. Lo que era cierto en época de Hegel, hoy no lo es menos, cuando la contingencia del opinar, la propagación de lo falso y la difusión del error alcanzan en el medio técnico de las redes sociales una celeridad y expansión inéditas. Ahora bien, Hegel sostiene que, al mismo tiempo que la opinión pública es vehículo de la ignorancia, la falsedad y el error, algunos de los prejuicios que circulan en ella expresan "los eternos principios sustanciales de justicia" que constituyen "el sano sentido común" (§ 317). En ese sano sentido común, Hegel cifra el fundamento ético del Estado. Colige Hegel que "en la opinión pública todo es falso y verdadero": quien quiera alcanzar algo grande y racional deberá saber despreocuparla y apreciarla en su justa medida (§ 318A).

En su noción general de Estado, Antonio Gramsci introduce también ese elemento del sano sentido común. Gramsci identifica que la forma más insidiosa de la hegemonía de la clase dominante se da a través del sentido común, aquel "terrible negrero de los espíritus" que adormece a las clases subalternas y las dispone al conformismo (Gramsci, 1970: 18). Sin embargo, sostiene Gramsci que las creencias populares contienen "un núcleo sano de sentido común" o de "buen sentido" que debe ser recuperado y desarrollado (Gramsci, 1970: 367-381, 290-292).

Al reconocer la ambivalencia del sentido común, Hegel y Gramsci

permiten avanzar en una consideración más adecuada del fenómeno. Si la verdad y error están por igual presentes en el sentido común, se vuelve entonces necesario desplegar un trabajo de depuración. La pregunta es quién tiene a cargo la tarea de discernir qué contenidos son verdaderos y cuáles otros no. En Hegel, el subjetivismo inorgánico de la opinión pública solo alcanza su universalidad y organicidad en la subjetividad del príncipe, que define qué contenidos de la opinión pública son los verdaderos. En Gramsci, definir qué elementos de la cultura popular merecen formar parte del buen sentido es un rol que desempeñan los intelectuales del partido comunista. Cualquiera sea el caso, lo cierto es que todo predicado sobre el contenido del "buen sentido" o del "sano sentido común" solo pueden derivar de la decisión de quien lo interprete. Si es cierto que "ningún gobierno encontrará superflua la ventaja de tener a su lado los prejuicios de la comunidad" (Federalista, II), no menos cierto es que cada gobierno seleccionará y dispondrá de los prejuicios que mejor le convengan. Llegamos entonces a la conclusión de que el contenido del sentido común no es algo que esté dado de manera inmediata, sino que es siempre el resultado de una interpretación posible, que las más de las veces responde a intereses gubernamentales o partidarios.

Lo que es cierto en tiempos de Hamilton, Madison, Hegel o Gramsci no lo es menos en tiempos como los nuestros, caracterizados por la proliferación de sondeos de opinión. Quienes se presentan como especialistas en opinión pública y portavoces de "aquello que la gente piensa" no pueden dejar de admitir que el resultado de sus sondeos depende del modo en que se realizan las preguntas, de su orden y disposición, del diseño de la muestra y de tantos otros factores técnicos y económicos que resultan determinantes. No hay que caer en extrapolaciones del tipo de la que sostiene que las consultoras de opinión inventan los resultados de sus estudios con vistas a la satisfacción de sus clientes o, simplemente, que la opinión pública no existe (Bourdieu, 1992). Alcanza con indicar que aquello que llamamos "el sentir de la gente" solo se vuelve asible a partir de una serie de mediaciones técnicas, económicas y políticas que implican siempre una interpretación posible (Vommaro, 2008).

Cualquiera sea el caso, resulta innegable que los prejuicios, pareceres y opiniones que fluyen en el habla cotidiana y que hacen al sentido común tienen efecto en la legitimación y deslegitimación de los gobiernos. Sin embargo, esta fuerza determinante de

la opinión pública así concebida resulta en el fondo indeterminable en sus contenidos concretos. Todo intento por determinar qué opina el común de la gente es siempre una interpretación más o menos interesada de aquel bullicio inaprensible. El hecho de un sentido común que es indeterminable en sus contenidos y determinante en sus efectos constituye el tercer problema al que alude en concepto de opinión pública.

### 3.4. EL DISCURSO OFICIAL

En su definición del poder, Hannah Arendt sostiene que todo gobierno depende de la opinión. Esto vale tanto en democracias como en monarquías. Es que no hay gobierno que logre sostenerse en el tiempo sin el avenimiento y apoyo de la mayoría. "Incluso el tirano, el Uno que gobierna contra todos, necesita ayudantes para implementar la violencia". Sentencia Arendt que "el poder del gobierno depende del número" (Arendt, 2015: 145). Con esto, la autora vuelve a los escritos del Federalista en los que James Madison insiste en la fuerza de la opinión popular como única fuente legítima del poder. Si resulta claramente admisible que "todos los gobiernos se apoyan en la opinión" (Federalista, II), algo más opaco resulta caracterizar la índole de esa "apoyatura".

Con seguridad, fue Thomas Hobbes quien más presión ejerció al apoyar al gobierno sobre la opinión. La respuesta de Hobbes puede tenerse por extrema en más de un sentido: extrema porque, como vimos ya, Hobbes se coloca habitualmente al comienzo de la tematización moderna de la opinión pública. Extrema también porque Hobbes aborda el problema de la opinión pública en vista precisamente de la situación extrema, esto es, de la disputa civil entre convicciones religiosas irrenunciables cuya intensidad conduce a la disolución del cuerpo político. Extrema, finalmente, porque la respuesta hobbesiana implica la oclusión de todo intercambio público de opiniones y la proclamación de una verdad de fe pública, cuyo monopolio pertenece a la autoridad. El precepto "cuius regio, eius religio", que permite superar la guerra civil religiosa en Europa, alude precisamente al hecho de que ninguna comunidad política puede mantener la paz civil si sus miembros están enfrentados por asuntos que consideran de vida y muerte. Ante situaciones de esta magnitud, la única alternativa a la guerra civil es la sanción autoritaria de una verdad oficial que nadie pueda cuestionar públicamente, más allá de las

disposiciones íntimas de la conciencia de cada quien (Koselleck, 2008: 33 y ss). Por esta senda avanza Jean-Jacques Rousseau al resaltar la importancia política de una "profesión de fe puramente civil, cuyos artículos corresponde fijar al soberano". Del mismo modo en que Hobbes dispensa a los individuos de todo lo que cavilen en su fuero interno, Rousseau concede que "cada cual puede tener, por lo demás, las opiniones que le plazca, sin que necesite enterarse de ello el soberano" (Del contrato social, IV, 8). Antes de condenar el carácter ostensiblemente autoritario de la resolución hobbesiana, no deberíamos perder de vista el hecho de que Hobbes elabora sus corolarios sobre la base de la situación extrema. Cabría entonces preguntarse si la fusión hobbesiana de la opinión pública con el discurso oficial debe generalizarse a todos los tópicos y situaciones, o si solo es válida en aquellas cuestiones que revisten extrema gravedad. En esta línea, Carl Schmitt sostiene que, en los órdenes democráticos contemporáneos, la diversidad de posiciones que es característica de la opinión pública no debería preocupar siempre y cuando exista unanimidad respecto de la única cuestión realmente importante: "en tanto exista la homogeneidad democrática de la sustancia y el pueblo tenga conciencia política, es decir, pueda distinguir amigos [de] enemigos, el peligro no es tan grande" (Schmitt, 2011: 18). Una comunidad política puede involucrarse en el debate en torno a los más variados asuntos; sobre lo único que no puede debatir, sin con ello perder su unidad, es sobre quiénes son sus enemigos. Para Schmitt, un pueblo que pone en duda cuáles son sus líneas de amistad y enemistad ha dejado de ser un pueblo.

Si bien la cifra hobbesiana tanto como la schmittiana resultan lesivas de la sensibilidad democrática del presente, lo cierto es que nada muy distinto plantean quienes hoy en día proponen alcanzar o respetar consensos básicos respecto de cuestiones fundamentales que no deberían ser objeto de especulación ni debate. Hermann Heller contribuye a este planteo al postular que "la opinión pública arraigada en principios y doctrinas constituye uno de los más sustanciales vínculos de la unidad estatal". Es en este sentido que Heller plantea que la unidad del Estado depende de la existencia de una "opinión pública unitaria", de una "comunidad de voluntades y valores" que informen la elaboración de las leyes y el dictado de las sentencias. Esto no implica, aclara Heller, que toda la ciudadanía reconozca íntimamente estos valores como verdaderos: alcanza no más con que, en su comportamiento externo, sientan

la obligación de respetarlos (Heller, 1988: 192).

Giovanni Sartori vuelve sobre estos consensos básicos, distinguiendo tres niveles u objetos posibles de acuerdo: "El primero es el consenso a nivel de comunidad, consenso en la creencia sobre valores; el segundo es el consenso a nivel del régimen, sobre las reglas de procedimiento; el tercero es consenso a nivel de gobierno, sobre políticas de gobierno" (Sartori, 1993: 58). Sartori evalúa que el único consenso imprescindible es el que remite a las reglas de juego del régimen. Sin embargo, el consenso en torno a valores últimos provee cierta homogeneidad en la cultura política que garantiza la convivencia democrática (Sartori, 1993: 58; Dahl, 1999: 178).

Es natural que, en nuestro tiempo, estas consideraciones sobre los "valores últimos" de una "cultura política homogénea" despierten el escepticismo. En una época caracterizada por el aborrecimiento de todo autoritarismo y el elogio de la diversidad, ¿es posible seguir sosteniendo la idea de una opinión pública unánime, basada en una comunidad de valores últimos? Antes de responder taxativamente a esta invitación escéptica, deberíamos revisar lo que queda fuera de los signos de pregunta: concretamente, ¿no da cuenta nuestro aborrecimiento de todo autoritarismo y nuestro elogio de la diversidad de un núcleo de principios fundamentales, efectivamente actuantes, vinculados con el respeto de los Derechos Humanos y los procedimientos democráticos? ¿No es posible reconocer en este núcleo mínimo de acuerdos un contenido de la opinión pública efectivamente actuante, que informa el discurso oficial? A este contenido alude Gerardo Aboy Carlés cuando indica que la fundación argentina de 1983 combinó el ideario democrático popular con el de los Derechos Humanos, estableciendo un límite efectivo a toda experiencia política posterior (Aboy Carlés, 2013). Podría decirse de ciudadanos y gobernantes que, en su fuero interno, desprecian los Derechos Humanos y la democracia. Sin embargo, el hecho de que públicamente deban avenirse a estos consensos, ¿no corrobora la postulación hobbesiana de la obligatoriedad de una profesión de fe pública, con independencia de lo que los individuos cavilen privadamente?

Si estas reflexiones tienen sentido, mal haríamos en limitarnos a colocar a Hobbes en el filo de la prehistoria absolutista de la opinión pública. Bien al contrario, la actualidad de Hobbes vendría dada por el hecho de permitirnos identificar una relación entre opinión pú-

blica y discurso oficial que remite al problema de los consensos más elementales que hacen al fundamento del Estado y sin los cuales ninguna comunidad política lograría mantenerse en pie.

Si bien es fácil colocar a Hannah Arendt en las antípodas del pensamiento hobbesiano, lo cierto es que su reflexión sobre el poder de las promesas presenta notables sintonías con lo que venimos de decir. Si la acción es para Arendt la actividad que funda y estabiliza cuerpos políticos, no hay expresión más arquitectónica de la acción que la de trabar promesas mutuas relativas a los principios y procedimientos elementales de la polis. Ahora bien, Arendt indica que estas promesas deben limitarse a generar discretas islas de certidumbre en el mar indeterminado e imprevisible de la libertad humana.

En el momento en que las promesas pierden su carácter de aisladas islas de seguridad en un océano de inseguridad, es decir, cuando esta facultad se usa mal para cubrir todo el terreno del futuro y formar una senda segura en todas las direcciones, pierden su poder vinculante y, así, toda la empresa resulta contraproducente. (Arendt, 2003: 263)

El desafío de todo cuerpo político es el de establecer un tanto de acuerdos en torno a valores y procedimientos, que permita garantizar un espacio público político, sin por ello anular la espontaneidad y la pluralidad. Al indicar la importancia y los límites de las promesas mutuas, Arendt da a ver que todo cuerpo político depende de un núcleo de acuerdos básicos, revestidos de un halo de sacralidad, que se sustraen de las disputas de poder. Es en ese credo oficial donde identificamos el núcleo más elemental de la opinión pública. Núcleo que se enfrenta a dos riesgos simétricos: el de ser tan frágil que termine por debilitar los consensos más elementales y el de ser tan robusto que termine por hostilizar todo lo que le resulte sospechoso o extraño.

#### 4. RECAPITULACIÓN Y SINOPSIS

Al identificar la democracia contemporánea con el "government by consent", Giovanni Sartori coloca a la opinión pública en el corazón de la legitimidad política, a tal punto que llega incluso a degradar a las elecciones como una de las manifestaciones posibles de aquella opinión (Sartori, 1993: 57). Más recientemente, Giorgio Agamben coloca también en el centro de la maquinaria gubernamental a la opinión pública, a la que identifica con la

forma moderna del poder aclamativo desempeñado anteriormente por la "gloria" (Agamben, 2008: 11). Uno y otro dan a ver así la relevancia incontestable de la opinión pública como repertorio de legitimación de las representaciones y decisiones políticas. Más difícil que constatar esta relevancia es ganar claridad sobre la definición del concepto.

Nuestro primer paso en este sentido vino dado por una delimitación negativa de la opinión pública, que nos permitió identificar su relación informal con el derecho, su relación indeterminada con la sociedad y su relación inorgánica con el Estado. Esta triple negatividad del fenómeno nos brindó una delimitación del alcance de la opinión pública, sin permitirnos todavía asirla con claridad y definición. A estos efectos, una vista panorámica de dos siglos de debate en torno a la opinión pública nos llevó a resistir la tentación de inscribir cada aporte en una secuencia evolutiva, que fuera desde las opacas intuiciones del comienzo hasta la meridiana claridad del presente. Al contrario, entendimos que la vía más segura hacia una comprensión robusta y cabal del fenómeno venía dada por una analítica de los diversos problemas que son aludidos por ese término. Esto nos condujo a la identificación de la opinión pública con un campo problemático derivado de la cuadrangulación resultante de la consideración de (1) la puja de intereses, (2) el debate público, (3) el sentido común y (4) el discurso oficial. Vista desde estos cuatro ángulos, la opinión pública emerge como un campo problemático conceptualmente delimitado al tiempo que teóricamente profuso.

Al considerar el asunto desde el ángulo de los intereses corporativos, la opinión pública gana definición como aquellos postulados generales que surgen del compromiso de los intereses privados en pugna. Aquí, el problema de la opinión pública viene dado por el permanente riesgo de su captura corporativa por parte de los intereses predominantes de la sociedad.

Distinto es el resultado si consideramos el asunto desde el ángulo del debate público. En tal caso, la opinión pública gana definición como aquella verdad que surge del debate racional y desinteresado. Aquí el problema de la opinión pública viene dado por el permanente riesgo de que la apelación a la racionalidad y el desinterés funja de criterio en virtud del cual especialistas y tecnócratas excluyan y silencien a minorías, cuando no a mayorías minorizadas.

Cuando observamos el asunto desde el ángulo del sentido común, la opinión pública gana definición como aquel sustrato de buen

sentido que habita en los pareceres y preferencias del pueblo. El problema correlativo es el de su manipulación de parte de quienes se presentan como intérpretes y portavoces del sentir popular.

Finalmente, vista desde el ángulo del discurso oficial, la opinión pública adquiere definición como un núcleo de acuerdos fundamentales en torno a principios y procedimientos elementales de los que depende el cuerpo político. El riesgo correlativo de una opinión pública así mentada es la expansión de este credo oficial al punto de postular una sociedad sin grietas, que termine por ahogar el disenso y el pluralismo.

Desde una mirada cenital, es posible divisar que estos cuatro puntos alumbran cuatro sentidos posibles de lo público. En el primer caso, lo público se identifica con el interés general de la comunidad política, en tanto superador de los intereses particulares de individuos y corporaciones. En el segundo caso, lo público se identifica como ámbito y resultado de la deliberación racional y desinteresada, opuesta tanto al decisionismo estatal como a la disolución privada en preferencias de mercado. En el tercer caso, lo público es lo relativo al pueblo, sin consideración de atributos, calificaciones ni privilegios. En el cuarto caso, lo público se identifica con la idea de bien que define al cuerpo político y se distingue, en su sacralidad, de todo aquello susceptible de pujas y debates. A resultados de este análisis, podemos ofrecer la siguiente sinopsis:

<b>Definición de la opinión pública</b>	<b>Sentido de lo público</b>	<b>Problema</b>
Generalidad que surge del compromiso de intereses	Interés general	Captura
Consenso emergente del debate racional y desinteresado	Debate racional	Exclusión
Sustrato de buen sentido que habita en el pueblo	Pueblo	Manipulación
Núcleo de acuerdos fundamentales	Idea de bien	Intolerancia

Desde el momento en que inscribimos la cuestión de la opinión pública en el marco de la pregunta por la legitimidad de los órdenes políticos contemporáneos, los problemas con ella identificados se vuelven desafíos ingentes de una teoría normativa de la democracia. En esta línea, si la legitimidad de nuestras democracias se define en su apelación a la opinión pública, lo que venimos de decir permite identificar que esta apelación resulta problemática en más de un sentido. Concretamente, toda apelación a la opinión pública es problemática desde el momento en que sobre ella pesa la sospecha de ser vehículo de intereses privados, excusa para el silenciamiento y exclusión de minorías

y mayorías, fruto de la manipulación de quienes se presentan como intérpretes de la gente común o expresión de intolerancia y unanimismo. La gravedad de los problemas aludidos por el concepto de opinión pública es correlativa de la hondura del desafío de nuestras democracias, esto es, el de propender al interés general, mediante un debate público informado y popular, garantizado por un núcleo de acuerdos fundamentales que nos permitan lidiar con nuestras diferencias.

### BIBLIOGRAFÍA

**ABOY CARLÉS, G. (2013, 8 DE DICIEMBRE).** "Líderes y partidos: fragmentos de un legado fundacional". En La Nación. Buenos Aires.

**AGAMBEN, G. (2008).** El reino y la gloria. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.

**ARENDT, HANNAH (2003).** La condición humana. Buenos Aires: Paidós.

\_\_\_\_\_ (2004). Sobre la revolución. Madrid: Alianza.

\_\_\_\_\_ (2015). Crisis de la república. Buenos Aires: El cuenco de plata.

**BADÍA, L. (1996).** "La opinión pública como problema". Voces y Cultura, 10, 59-77.

**BEJAR, E. (1982).** "Rousseau: Opinión pública y voluntad general". Revista española de investigaciones sociológicas, 18, 69-82.

**BENHABIB, S. (1996).** "Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition, and Jürgen Habermas". En Calhoun, Craig (ed.) Habermas and the Public Sphere (pp. 73-98). Baskerville: MIT.

**BOURDIEU, P. (1992).** "La opinión pública no existe". Debates en Sociología, 17, 301-311.

**BRYCE, J. (1995).** The American Commonwealth. Volume III. Indianápolis: Liberty Fund.

**CAPELLÁN DE MIGUEL, G. (2008).** Opinión pública, historia y presente. Madrid: Trotta.

\_\_\_\_\_ (2011). "Los 'momentos conceptuales'. Una nueva herramienta para el estudio de la semántica histórica". En Fernández Sebastián, Javier y Capellán de Miguel, Gonzalo (eds.) Lenguaje, tiempo y modernidad. Ensayos de historia conceptual (pp. 113-151). Santiago de Chile: Globo editores.

**DINI, V. (2001).** "Sfera pubblica". En Esposito, Roberto y Galli, Carlo (dirs.) Enciclopedia del pensiero politico (p. 648). Roma: Laterza.

**DUSO, G. (2015).** La representación política. Génesis y crisis de un concepto. San Martín: Unsam Edita.

**FICHTE, J.G. (1986).** Reivindicación de la libertad de pensamiento y otros escritos. Madrid: Tecnos.

\_\_\_\_\_ (2002). Algunas consideraciones sobre el destino del sabio. Madrid: Ágora Istmo.

**FRASER, N. (1996).** "Rethinking the Public Sphere. A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracies". En Calhoun, Craig (ed.) Habermas and the Public Sphere (pp. 109-142). Baskerville: MIT.

**GRAMSCI, A. (1970).** Antología. Buenos Aires: Siglo XXI.

**HABERMAS, J. (1986).** Historia y crítica de la opinión pública. México DF: GG Mass Media.

**HAMILTON, A.; MADISON, J. Y JAY, J. (2011).** El federalista. México DF: Fondo de Cultura Económica.

**HARTMANN, M. (2011).** "Öffentlichkeit". En Hartmann, Martin y Offe, Klaus (Hrsg.) Politische Theorie und Politische Philosophie. Ein Handbuch (pp. 274-277). Munich: Beck.

**HEGEL, G.W.F. (2004).** Principios de la filosofía del derecho. Buenos Aires: Sudamericana.

**HELLER, H. (1988).** Teoría del Estado. México DF: Fondo de Cultura Económica.

**HOBBS, T. (1980).** Leviatán. México DF: Fondo de Cultura Económica.

**HUME, D. (2011)** Ensayos políticos. Buenos Aires: Claridad.

**KANT, I. (2003).** Crítica de la razón práctica. Buenos Aires: Losada.

\_\_\_\_\_ (2004). Filosofía de la historia. Qué es la ilustración. La Plata: Terramar.

**KOSELLECK, R. (2008).** Crítica y crisis. Un estudio sobre la patogénesis del mundo burgués. Madrid: Trotta.

**LENIN, V.I. (2016).** El Estado y la revolución. Madrid, Alianza.

**LOCKE, J. (2005).** Ensayo sobre el entendimiento humano. México DF: Fondo de Cultura Económica.

**LOSIGGIO, D. (2020).** "Universal y afectiva: la esfera pública en el pensamiento político feminista". En Las torres de Lucca, 17, 139-165.

**MANIN, B. (1992).** "Metamorfosis de la representación". En Dos Santos, Mario (coord.) ¿Qué queda de la representación política? Caracas: Nueva Sociedad.

**MARX, K. Y ENGELS, F. (1972).** La ideología alemana. Barcelona: Grijalbo.

**MATEUCCI, N. (1998).** "Opinión pública", En Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (eds.) Diccionario de política (pp. 1075-1079). Buenos Aires: Siglo XXI.

**MILL, J.S. (2001).** On Liberty. Ontario: Batoche Books.

**MONZÓN ARRIBAS, C. (1985).** "Orígenes y primeras teorías sobre la opinión pública. El liberalismo y el marxismo". Revista de Estudios Políticos, 44, 81-113.

**NOËLLE-NEUMANN, E. (1995).** La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social. Barcelona: Paidós.

**PLOT, M. (2008).** La carne de lo social. Buenos Aires: Prometeo.  
Posada Kubissa, L. (1992). "Cuando la razón práctica no es tan pura (Aportaciones e implicaciones de la hermenéutica feminista alemana actual: a propósito de Kant)". Isegoría, 6, 17-36.

**RANCIÈRE, J. (2004).** El desacuerdo. Política y filosofía. Buenos Aires: Nueva visión.

**ROUSSEAU, J.J. (1996).** Del contrato social-Discursos. Madrid: Alianza.

**SAMPREDRO BLANCO, V. Y RESINA DE LA FUENTE, J. (2010).** "Opinión pública y democracia en la sociedad red". Ayer, 80, 139-162.

**SARTORI, G. (1993)** ¿Qué es la democracia? México DF: Editorial Patria.

**SCHMITT, C. (2008).** Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual. Madrid: Tecnos.

\_\_\_\_\_ (2011). Teoría de la constitución. Madrid: Alianza.

**TOCQUEVILLE, A. (2000).** Democracy in America. Chicago: University Press.

**VOMMARO, G. (2008).** Mejor que decir es mostrar. Medios y política en la democracia argentina. Buenos Aires: UNGS, BNMM.

**WEBER, M. (1982).** Escritos políticos. México DF: Edimex.