

LA OPINION PUBLICA, FENOMENO SOCIAL

El siglo XIX, con su extraordinaria velocidad en el ritmo del cambio social y de la aceleración histórica, nos ha deparado una serie de alteraciones en las formas tradicionales de enfocar los más variados problemas y materias. Sin ir más lejos, en la Física, a partir de la relatividad y la teoría de los quanta, se produce un radical giro copernicano, que deja, parodiando la famosa frase de Kirchmann, bibliotecas enteras convertidas en basura. En el arte de la guerra, los nuevos tipos de armas y la utilización masiva de la propaganda y los recursos psicológicos, relegan al recuerdo histórico la tradicional forma de la estrategia. En la diplomacia, las viejas y sutiles fórmulas que acompañaron a la concepción de la política internacional tipo Metternich, son barridas por un nuevo enfoque que sustituye reverencias en encuentros *cuasi* en privado, o poco menos, por golpes de zapato ante asambleas mundiales, donde participan gentes de toda condición. Igualmente, la ciencia política ha de abandonar su modo clásico de abordar los problemas, en parte debido a las nuevas realidades del mundo político y en parte como consecuencia del desarrollo de las ciencias sociales. Los viejos planteamientos de la Teoría del Estado y del Derecho constitucional son rebasados y se hace preciso atender a una serie de factores que habían sido dejados de lado. Es así como se llega a una mayor y progresiva invasión de lo sociológico en el estudio de lo político, y es así como se introduce la consideración de la opinión pública como elemento básico en el análisis de la realidad político-constitucional.

Pues bien, a todas luces, la expresión «opinión pública» es una de las que han logrado mayor fortuna en el vocabulario político de nuestro tiempo. A todas horas y en muy diversas circunstancias estamos oyendo constantes referencias a ella, y puede parecer, a simple vista, que, al ser la opinión pública un lugar común de tan frecuente uso, su concepto es claro y preciso para todo el mundo. Pero no es así. A pesar de ser la opinión pública uno de los fundamentos de la ciencia política de hoy, y a pesar de su voceo ecuménico, su naturaleza es mal conocida y su empleo, confuso. Ello se debe, en gran parte, a que se ha manejado la palabra con muy diversas intenciones y para fines muchas veces contrapuestos. La opinión pública ha servido para fundamentar revoluciones y

movimientos democráticos y para apoyar regímenes totalitarios. Ha servido de palanca para transformar lo tradicional en real, como pretendía Marx, y para convertir lo real en racional, como pretendía Hegel. En definitiva, se ha abusado de ella en tantos y tan variados sentidos y ha pasado por tantas formas de expresión, que, inevitablemente, su concepto ha de presentarse lleno de imprecisiones y preñado de confusión. De ahí la necesidad de comenzar con algunas puntualizaciones conceptuales para la mejor comprensión de nuestro escrito.

1. NATURALEZA Y CARACTERES DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Si bien el tratamiento científico de los fenómenos colectivos de opinión corresponde a la sociedad de masas, en el pasado son frecuentes las referencias a ella. Ya Herodoto nos habla de la gran importancia política de la opinión del pueblo, y Cicerón dice en sus *Catilinarias* que el Senado tendrá el apoyo del pueblo en contra de Catilina, mencionando este hecho como algo muy importante para decidir la actuación del Senado, y señalando que sería grave no seguir esa opinión del pueblo romano (1). Igualmente, Tito Livio nos cuenta cómo los decenviros tuvieron que retirarse, obligados por la opinión popular, después del escandaloso episodio en que un decenviro, llevado de la lujuria, quiso apoderarse violentamente de una plebeya, de una hija del centurión Virginio (2).

En la misma Edad Media se contó con el apoyo popular, y resulta curioso señalar cómo Juan de Salisbury —el hombre que escribió en 1159 el *Policraticus* para proclamar la primacía de la ley y para defenderla frente a cualquier tirano, cuyo asesinato defiende explícitamente— utiliza ya la expresión «opinión pública», considerándola como un buen apoyo del poder. Pero es la Edad Moderna quien elevará progresivamente la importancia de la opinión pública. Al situar en el consentimiento de los ciudadanos el origen del poder político, mediante las teorías del pacto social, se estaban poniendo las bases de los actuales gobiernos de opinión. A mediados del siglo XVII, Locke escribirá, en el *Ensayo sobre el entendimiento humano*, que considera a la opinión pública como una ley que constituye, junto con la ley divina y la ley civil, la norma del comportamiento de los hombres, y Thomas Hobbes dirá, en los *Elementos de Derecho Natural y Político*, que el mundo está gobernado por la opinión.

(1) CICERÓN: *Catilinarias*. Colec. Clásicos Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, págs. 76-77

(2) TITO LIVIO: *Décadas de la Historia Romana*, 1.ª década, libro III, O 52, Edic. castellana, Joaquín Gil, Buenos Aires, 1944, tomo I, págs. 203-206. Para ver el asunto de Virginio y lo que los decenviros representaban en la Roma de entonces, véase todo el libro III de la 1.ª década.

Pero los que escriben normas para la mejor conservación del poder del príncipe, como en el caso de Maquiavelo, se fijan también en la fuerza de la opinión, y, por eso, el secretario florentino indicará en *El Príncipe* cuanto importa al gobernante gozar del amor del pueblo, porque él —el pueblo— es el más fuerte y poderoso (3). Entre nosotros, Saavedra Fajardo afirmará que «no hay monarquía tan poderosa que no la sustente más la opinión que la verdad, más la estimación que la fuerza», si bien para él la opinión pública no es conformadora de decisiones políticas (4). Parece, pues, que tanto a autoritarios como a

(3) N. MAQUIAVELO: *El Príncipe*, cap. 19, Edic. de Obras Políticas, Poseidón, Buenos Aires, 1943, págs. 522 y sigs.

(4) En lo que respecta a SAAVEDRA FAJARDO, puede darse una interpretación, a mi juicio, equivocada. JUAN BENEYTO, en su libro *Teoría y técnica de la opinión pública*, Madrid, 1961, Tecnos (cap. V, «La expresión de la opinión», pág. 187), dice que SAAVEDRA FAJARDO señala en sus *Empresas* «el relieve de la opinión y las ventajas de seguirla» y que subraya cómo «la grandeza y el poder del rey no está en sí mismo, sino en la voluntad de los súbditos». Ello puede hacer pensar que nuestro agudo escritor proponía la conveniencia de establecer gobiernos de opinión o, al menos, que aconsejaba al Príncipe seguir los dictados de la opinión pública.

Pues bien, el pensamiento de SAAVEDRA FAJARDO supone algo distinto. No sólo no aconseja al príncipe gobernar de acuerdo con la opinión, sino que lo insta a despreciarla. «No pende la verdad de la opinión —dice SAAVEDRA en la empresa XXXII.—. Desprecia la el príncipe cuando conoce que obra conforme a la razón. Pocas cosas grandes entendería si las consultase con su temor a los sentimientos del vulgo; búsquese en sí mismo, no en los otros»; «Un pecho magnánimo no teme los rumores flacos del pueblo ni la fama vulgar»; «Mi intento es de levantar el ánimo del príncipe sobre las opiniones vulgares y hacelle constante contra las murmuraciones vanas del pueblo»; «La constancia prudente oye y no hace caso de los juicios y pareceres de la multitud...»; «...governarse por lo que dice el vulgo es flaqueza; temelle y revocar las resoluciones, indignidad. Apenas habría consejo firme si dependiese del vulgo, que no puede saber las causas que mueven al príncipe, ni conviene manifestárselas, porque sería dalle autoridad del ceptro. En el príncipe está toda la potestad del pueblo. Al príncipe toca obrar, al pueblo obedecer...» (textos de la empresa XXXIII, en *Obras Completas*, Aguilar, Madrid, 1946, págs. 318-321). Creo que está claro el pensamiento de SAAVEDRA y poco importa que diga al final de la empresa: «siempre que pudiese el príncipe acomodar sus acciones a la aclamación vulgar será gran prudencia, porque suele obrar tan buenos efectos como la verdadera». Por supuesto, si la actuación del príncipe concuerda con la opinión, o se consigue que ésta esté de acuerdo con aquélla, mejor que mejor. Pero en caso de discrepancia, la opinión no cuenta. Del mismo modo, en lo referente a que la grandeza y poder del rey está en la voluntad de sus súbditos, es cierto que SAAVEDRA aconseja al rey ganarse el amor de sus súbditos y procurarse que le sean adictos, por toda clase de manejos, pero ha de procurar, por otra parte, tenerlos atemorizados. «...es conveniente que el príncipe dome a los súbditos como se doma a un potro, a quien la misma mano que le halaga y peina el copete, amenaza con la vara levantándola»; «...estudie el príncipe en hacerse temer y amar juntamente, pero, porque no está en manos del príncipe que le amen, como está que le

demócratas, no se les ha escapado la importancia de la opinión pública. Si Pascal la consideraba como la reina del mundo, enemiga de toda tiranía, Napoleón dirá que un gobierno que no cuente con la opinión no es nada. Pero la atención hacia ella —como vemos, de todos los tiempos— se acentuará en nuestro siglo, hasta el punto de que Gabriel Tarde creía y hablaba de la existencia de una era de la opinión pública. Ahora bien, ¿qué ha de entenderse con esa expresión tan difundida?

Kimball Young, cuando intentó definir la expresión, siguió el método de analizar cada una de las dos palabras, por separado. Empezando por la primera dice que «las opiniones son, en realidad, creencias acerca de temas controvertidos o relacionados con la interpretación valorativa o el significado moral de ciertos hechos», si bien «una opinión no es algo tan cierto como una convicción, que se relaciona más estrechamente con el sentimiento (5). Por otra parte, define el término público como un conjunto «de personas dispersas en el espacio, que reaccionan ante un estímulo común, proporcionado por medios de comunicación indirectos y mecánicos». De acuerdo con ello, afirma que «la opinión pública consiste en las opiniones sostenidas por un público en cierto momento» (6). Pero, claro está, eso es decir muy poco y apenas nos sirve de nada. Es cierto que la definición de Kimball Young no es errónea, a diferencia de otras concepciones que sí lo son. Baste citar como muestra las que identifican la opinión pública con las afirmaciones de los órganos de información. Pero tampoco es esclarecedora de la confusión que reina en torno a ella. Y lo grave es que otras definiciones y teorías de autores muy diversos conducen igualmente a un enmarañamiento del concepto.

Lowell, en sus libros *Public Opinion* y *Public Opinion in War and Peace*, sostiene la teoría de que la opinión pública es la opinión de la mayoría aceptada por la minoría, opinión que va siempre ligada a la idea de «participación», es decir, a la posibilidad de realizar en la actualidad política los puntos de vista adoptados (7). Un análisis detenido de esta teoría nos muestra poca consistencia. Existen, es cierto, situaciones históricas en las que la opinión pública más calificada concuerda con las posiciones y los intereses de la mayoría, lo mismo que hay situaciones en las que esa opinión constituye el complemento y la base política

teman, es mejor fundamentar su seguridad en este temor...» (Textos de la empresa XXXVIII, op. cit., págs. 345-346.)

No existen, pues, dudas en cuanto al valor de la opinión para SAAVEDRA: el príncipe ha de obrar según su criterio y tratar de que el pueblo, por la persuasión o el palo, esté de acuerdo con sus actos. Pero no tiene por qué prestar oído a la opinión del vulgo.

(5) K. YOUNG: *Psicología social*, Paidós, Buenos Aires, 1963, pág. 498.

(6) K. YOUNG: *Op. cit.*, págs. 496-98.

(7) Véase L. LOWELL: *Public Opinion in War and Peace*. Harvard University, Cambridge, Mass., 1923. Y *Public Opinion and Government Democratic*.

del Estado. Pero existen igualmente situaciones en las cuales la opinión pública no concuerda en absoluto con los intereses y las ideas de la mayoría, y situaciones en que es opuesta a la política del Estado. La opinión pública no es algo unido al concepto de mayoría, entre otras cosas, porque sobre un mismo tema se dan varias «opiniones públicas» distintas, como luego veremos y, por tanto, la argumentación de Lowell carece de rigor y de base.

Walter Lippmann, por su parte, en sus conocidas obras sobre la opinión pública, la ve compuesta por estereotipos e imágenes o, en todo caso, por una representación visual *standardizada* y cambiante, de las cosas más o menos visibles que nos rodean. (8). Esta teoría de los estereotipos ha sido muy fecunda en algunas direcciones, pero tomada radicalmente produce notables desviaciones y puede hacer olvidar que, en definitiva, la opinión pública es obra de hombres individuales que reaccionan de un modo similar ante un determinado fenómeno, pero que conservan, individualmente, un poder activo de decisión al margen de cualquier estereotipo o imagen. Es indudable que los estereotipos vienen a ser una especie de catalizadores de la opinión pública y que ésta tiende a manifestarse en forma monolítica allí donde los estereotipos constituyen una buena parte de la cultura de un país. Pero, de todos modos, la formulación de Walter Lippmann es insuficiente.

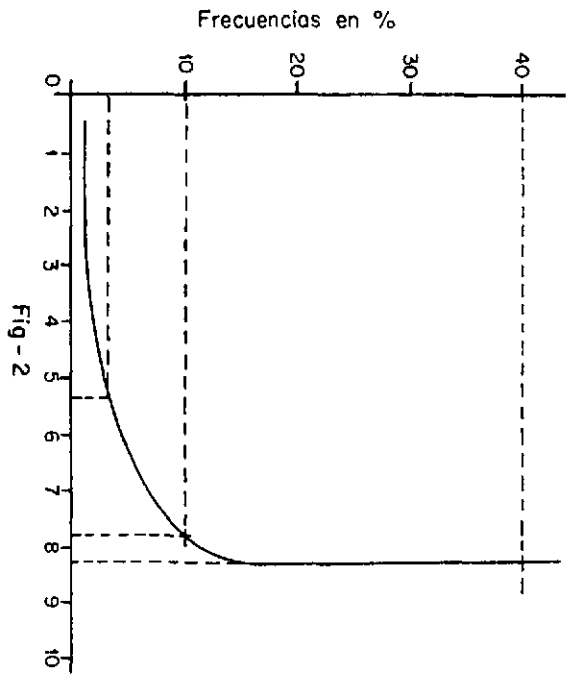
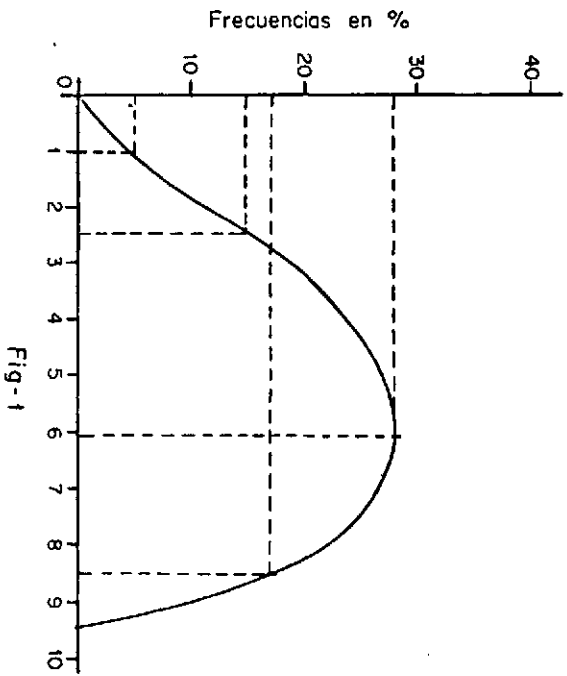
Más recientemente, Jean Stoetzel ha dado una definición operatoria y empírica de la opinión pública, contraponiéndola a las opiniones privadas. Es indudable que para que exista una opinión pública, o, mejor dicho, una corriente de opinión sobre un determinado tema, se necesita que la mayor parte de los miembros del grupo social de referencia se pronuncie unánimemente en una misma dirección, porque si los individuos expresan opiniones muy diversas, en proporciones más o menos equivalentes, entonces nos encontramos ante una serie de opiniones, pero no ante una opinión pública. De acuerdo con este principio, Stoetzel dice que, en una sociedad dada, nos encontramos ante un estado de opinión pública cuando los resultados de una encuesta entre los miembros de esa sociedad, al representarlos gráficamente, dan lugar a una curva en forma de J. Por el contrario, si el resultado produce una curva en forma de campana, una curva estadística «normal», entonces estamos en presencia de una coexistencia de opiniones privadas, pero no de una opinión pública (9). La razón de ello la vemos con claridad, si recordamos unos principios elementales de estadística:

Ante una pregunta determinada sobre tal o cual tema podemos obtener dos

(8) W. LIPPMANN: *Public Opinion*. New York, Harcourt, Brace, 1922.

(9) Véase J. STOETZEL: «L'opinion publique et l'information collective», en *Sondages*, 1962, núm. 1, págs. 18-19, y *Théorie des opinions* (P. U. F.), 1943, caps. V y VI, páginas 108-176.

GRAFICOS



tipos de respuestas extremas: o bien una afirmación plena y declarada o bien una negación igualmente categórica. Pero entre esas dos respuestas cabe toda una variada gama de matizaciones de otras respuestas que se acercan más o menos a uno de los dos polos. Si las preguntas las hacemos a un gran número de personas, según sea la distribución de esa gama de respuestas podemos deducir la existencia o no de una opinión pública, de acuerdo con el histograma resultante de la representación de las respuestas.

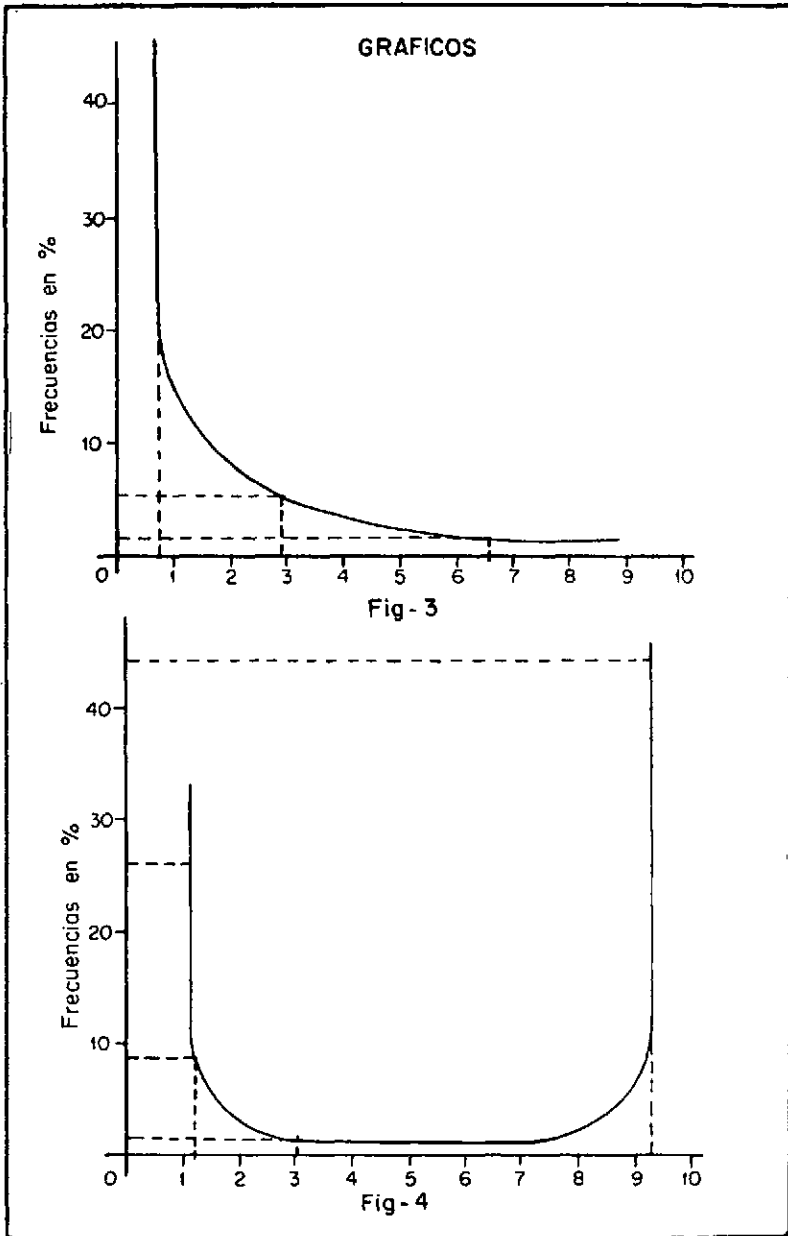
Imaginemos un eje de coordenadas, en cuyo eje horizontal se representan los distintos grados de las respuestas y en el vertical las frecuencias de cada respuesta. En el horizontal, distribuimos las respuestas según una escala que va de 0 a 10. En el 0 situamos las afirmaciones absolutas, y en el 10, las negaciones absolutas, indicando en el eje vertical las frecuencias de cada respuesta en todo el conjunto. Entonces puede ocurrir: que el número de respuestas para cada grado de la escala sea más o menos semejante, en cuyo caso obtendremos la curva de la figura 1. Es una curva en forma de campana, una curva estadística normal, y nos indica que no existe una corriente de opinión pública, sino tan sólo una serie de opiniones privadas, que no se cristalizan y, por tanto, que no se pronuncian en una dirección común.

Pero puede ocurrir también que un gran número de personas opine unánimemente en forma negativa, o en forma afirmativa, y, en ese caso, la distribución de frecuencias nos da el histograma de las figuras 2 y 3. Si un gran número de personas se pronuncia por la opinión negativa y sólo unas cuantas lo hacen por la afirmativa, o por las cercanas a ella, el resultado es una curva en forma de J, como la de la figura 2. Por el contrario, si el pronunciamiento es por la opinión afirmativa, la representación gráfica se asemeja a una L, como en la figura 3. Y todavía existe una tercera posibilidad: que el número de opiniones afirmativas y negativas se polaricen en los dos extremos con una frecuencia parecida. En ese caso nos encontraremos con una curva en forma de U, como en la figura 4, que es la curva del conflicto.

Ahora bien; esa definición que acabamos de describir, científicamente correcta, no resulta suficiente para que podamos hacernos cargo de todo lo que significa la opinión pública, y consideramos preferible analizar su naturaleza y sus caracteres en vez de dar una definición comprometedora.

Al adoptar este método analítico, descubrimos en primer lugar, que la opinión pública consiste en la manifestación de actitudes colectivas. Pero ello no es todo. Esas actitudes han de referirse a algo que posea también el carácter de público, de colectivo, como ha señalado muy bien Fisher (10). Por tanto, en una primera aproximación, nos encontramos con que la opinión pública se nos

(10) BURTON R. FISHER, en *Public Opinion Quarterly*, winter 1950-51, págs. 675-677.



aparece como una expresión de actitudes colectivas sobre cuestiones de carácter público, inherentes al grupo social como colectividad.

Si seguimos el análisis, veremos que la opinión pública implica también la existencia de otras opiniones distintas a ella. La discusión —dice Gastón Berger— está esencialmente ligada a la opinión. Una opinión solamente se afirma frente a otra opinión contraria y, por tanto, puede decirse que la opinión está siempre dividida. Cuando desaparece la oposición y la opinión se vuelve unánime, estamos ante una creencia profunda del grupo y no ante una opinión (11). Es importante retener esta distinción, porque a veces se confunden con la opinión pública lo que realmente son vigencias sociales de un grupo determinado. Alfred Sauvy, para paliar la confusión, distingue entre lo que él llama posiciones permanentes y corrientes de opinión. Mientras las posiciones permanentes responden a las actitudes clásicas de la gente, como puede ser la actitud universal de oposición al Fisco, las corrientes de opinión surgen normalmente ante los nuevos acontecimientos, acontecimientos que muchas veces carecen de toda importancia y que dan lugar a una opinión trivial (12). Pero es preferible —entre nosotros— utilizar la expresión de «creencia o vigencia social», tan querida de Ortega, a la de «posición permanente», y así lo haremos en lo sucesivo.

Gastón Berger señala también que la opinión pública ofrece la particularidad de ser la expresión de actitudes y sentimientos sobre un tema, procedentes de una serie de personas incompetentes en lo que a ese tema concierne. En efecto: sobre las múltiples cuestiones que afectan al hombre de hoy, son muy pocos los especialistas que, de verdad, saben sobre cada una de ellas, pero como a todos interesan, todos opinan y dan su parecer, formándose así la opinión pública sobre una base de incompetencia (13). Esta circunstancia no quita valor a la opinión pública, como algunos pretenden. Las teorías exaltadoras de las élites acostumbraban a despreciar la opinión pública en beneficio de la élite, de la «minoría entendida y selecta», única cualificada para dirigir la sociedad y para decidir qué es lo que le conviene. Esta postura resulta inadmisibles al sublimar las cualidades de la élite selecta y menospreciar las de la mayor parte de la población. Es indudable que la gran mayoría de opinantes constituye una masa incompetente, tal y como hemos señalado, pero no es menos cierto que su opinión suele formarse de acuerdo con las directrices suministradas por determinados elementos cualificados, que constituyen, en frase de Lazarsfeld, los líderes o guías de opinión (14). Por consiguiente, su opinión sobre un tema dado,

(11) G. BERGER: «L'opinion publique, phénomène humaine», en *L'Opinion Publique*, P. U. F. (Centre de Nice), 1957, pág. 15.

(12) A. SAUVY: *L'Opinion Publique*, P. U. F. Colec. «Que sais-je?», 1956, págs. 10-11.

(13) G. BERGER: *Op. cit.*, pág. 17.

(14) P. LAZARSELD y E. KATZ: *Personal influence*, Glencoe. Ill. The Free Press, 1955.

a pesar de su incompetencia inicial, puede ser correcta y muy adecuada, porque así lo sean las orientaciones recibidas y, en cambio, queda la ventaja de que esas orientaciones pueden ser de muy diverso signo y al hombre normal le queda la posibilidad de elegir entre ellas, sin que se le imponga inexorablemente una dirección dada. Proclamar el menosprecio de la opinión pública en nombre del interés de la sociedad, es siempre una fórmula para justificar grandilocuente-mente el ejercicio del poder en beneficio propio, cuando no del despotismo. Si de verdad preocupa el bien público, el interés colectivo, el camino está en esforzarse por crear los medios que garanticen una correcta formación de opiniones públicas, a través de las cuales el hombre participe en el gobierno de la comunidad política, y no en prescindir de la opinión del pueblo, bajo el alegato de que, como es ignorante y borreguil, no sabe lo que le conviene.

Hemos, pues, descubierto ya unas cuantas notas que nos van mostrando la naturaleza de la opinión pública. Pero el análisis nos lleva a otro descubrimiento esencial: el de que la opinión pública no es igual a la suma de las opiniones privadas. Ya anteriormente hemos visto que si éstas se representan gráficamente dan lugar a una curva en forma de campana, mientras que la representación gráfica de la opinión pública produce una curva en forma de J. Es decir, se trata de un fenómeno social donde no es posible, ni indicado, obtener la resultante de las opiniones individuales privadas sobre un tema dado. Y, por esta razón, la opinión pública no es igual a un sufragio popular, tal y como ha señalado Alfred Sauvy (15). No es igual, entre otras cosas, porque de un sufragio puede no resultar una opinión pública. El problema es interesante y resultaría provechoso continuar analizando el contraste, pero no es éste el momento de hacerlo. Quede tan sólo apuntado, con la nueva indicación de que la opinión pública ha de ser algo distinto de la suma de las opiniones privadas, porque su soporte es el grupo y no el individuo.

En relación con nuestras últimas afirmaciones, tal vez sea útil ver la distinción que hace Burdeau entre opinión pública y voluntad popular. Aunque a primera vista pudiera confundirse, hay muy poco de común entre las dos expresiones. Mientras la opinión pública viene a ser una síntesis elaborada a partir de elementos dispares, la voluntad popular expresa unas exigencias unificadas. Mientras en la opinión pública se participa de una forma un tanto intelectualizada, que deja al margen las circunstancias de cada uno en particular, en la voluntad del pueblo se participa desde esas mismas circunstancias. La opinión pública es un fenómeno autónomo, cuyo soporte es el grupo, en tanto es una realidad distinta de los elementos que lo componen. La voluntad popular por el contrario está arraigada en lo más hondo de los sentimientos individua-

(15) A. SAUVY: *Op. cit.*, pág. 7.

les. La voluntad popular no transforma las voluntades particulares, como hace la opinión, sino que las suma y las registra para amplificarlas. Así, pues, mientras la opinión pública es el resultado de una elaboración, la voluntad popular es el resultado de una suma (16). Por otra parte, la opinión pública se forma en torno a cuestiones que con frecuencia tienen poco que ver directamente con una gran parte de los individuos opinantes. La voluntad popular, por el contrario, afecta siempre personalmente a los individuos implicados. De ahí que su manifestación ofrezca un grado muy distinto de intensidad y que sea mucho más fácil variar la opinión pública que la voluntad popular. En definitiva, la voluntad popular se acerca más, por sus caracteres, al reino de las creencias que al de la opinión.

Podríamos seguir haciendo otras puntualizaciones, sin duda interesantes, pero lo dicho es suficiente para que nos hagamos cargo del difícil concepto de la opinión pública y de lo poco útil que resultaría dar una definición apresurada y simplista de ella. Más importancia, en cambio, encierra el estudio de las interrelaciones entre la opinión pública y la estructura social, que abordaremos a continuación.

2. LA OPINIÓN PÚBLICA Y LA ESTRUCTURA SOCIAL

La opinión pública, como todo fenómeno social, va unida a una serie de factores que la condicionan y dentro de los cuales se desenvuelve. Entre esos factores se hallan los que determinan la estructura social de un país en un momento dado, y aunque parece natural que se tomen en consideración al estudiar la opinión pública, la verdad es que muchas veces se dejan un tanto al margen. La gente se cuida de especificar si los gobiernos de las sociedades, cuya opinión se estudia, son autoritarios o democráticos, porque, lógicamente, los fenómenos de opinión varían de unos a otros. Pero, en cambio, no se preguntan con la misma frecuencia por la estructura interna de los grupos o por la movilidad de la sociedad en cuestión. Y es necesario hacerlo.

En primer lugar, la opinión pública se forma y expresa de un modo muy distinto según la naturaleza de los grupos y el tipo de contactos que dentro de ellos tienen los individuos. Especialmente han de tenerse en cuenta los dos grandes tipos de grupos que viene considerando la Sociología desde comienzos de siglo: por un lado, los grupos cuya solidaridad es muy estrecha y que procede de unos contactos personales —cara a cara— y de un sometimiento a unas circunstancias comunes, y por otro, los grupos que deben su solidari-

(16) G. BURDEAU: «L'évolution des techniques d'expression de l'opinion publique dans la démocratie», en *L'Opinion Publique*, P. U. F., París, 1957, págs. 140-141.

dad a un sistema institucional, que están unidos por intereses comunes, pero que mantienen relaciones impersonales y que pueden vivir en circunstancias muy varias (17). Son éstos los grupos que Tönnies llamó comunidad y sociedad; Durkheim, grupos unidos por solidaridad mecánica y solidaridad orgánica, y Cooley, grupos primarios, y podríamos decir secundarios, si bien él no dió este nombre explícito a los grupos que no son primarios. Como vemos, la denominación varía, pero el planteamiento de fondo de los dos tipos de grupos es prácticamente igual.

Pues bien, en los grupos primarios o comunidades, las actitudes colectivas de los individuos están formadas por la influencia del medio, del grupo en que viven. En consecuencia, se constituye con facilidad una opinión pública de grupo, como ha señalado Lambert (18). Ello se debe a que la naturaleza primaria del grupo, al tener los individuos unas relaciones cara a cara, impulsa a éstos a obrar de una forma semejante y a que el «efecto de grupo» actúa con pleno vigor. Los individuos no sólo tienden a imitar lo que ven hacer a sus semejantes, sino que incluso, como ha señalado Gabriel Tarde, «el simple conocimiento de la adhesión del mayor número de nuestros semejantes a un juicio nos predispone a juzgar en el mismo sentido» (19), y en los grupos primarios ese conocimiento de la adhesión del mayor número es muy fácil. Por el contrario, en los grupos secundarios es mucho más difícil obtener puntos de apoyo comunes para las opiniones individuales. Los individuos no se relacionan directamente y, en consecuencia, para que se forme la opinión pública se necesita que la sociedad cuente con unos canales de información. Ello equivale a hacer intervenir un tercer elemento en el proceso —los medios de comunicación— que viene a complicar aún más la formación de la opinión. El resultado es que nunca se llega, en estos grupos, al grado de unanimidad sincera que se puede lograr en los grupos primarios, donde la opinión se forma directamente, con una espontaneidad democrática, en frase de Ellul (20). Esta peculiaridad nos indica lo acertado que estaba Ross al señalar, a comienzos de siglo, que la opinión pública toma la forma de una opinión «preponderante» en los grupos primarios y de una opinión «mayoritaria» en los grupos secundarios. Mientras la opinión preponderante se impone de una forma casi instintiva a la totalidad del grupo, la opinión mayoritaria se en-

(17) Véase: F. TÖNNIES: *Comunidad y sociedad*, Losada, Buenos Aires, 1947; E. DURKHEIM: *La división del Trabajo Social*. Madrid, Jorro, 1928; CH. COOLEY: *Human Nature and Social Order*, 1902.

(18) J. LAMBERT: «Structure sociale et opinion publique», en *L'Opinion Publique*, P. U. F., 1955, pág. 75.

(19) G. TARDE: *L'opinion et la foule*, 1901.

(20) J. ELLUL: *Propagandes*. A. Colin, París, 1962, pág. 115.

cuentra con otras opiniones minoritarias que se le oponen (21). Esta circunstancia ha de ser tenida muy en cuenta, porque si se descuida la existencia de esas opiniones públicas preponderantes en los grupos primarios y se presta un exceso de atención a la opinión pública nacional, se corre el riesgo de que se produzcan graves desórdenes como resultado del choque de ambos tipos de opinión. Si a esto unimos que las formas de expresión de la opinión y las de la representación política han de hacerse de acuerdo con la naturaleza de los grupos, comprenderemos todavía mejor la necesidad de estudiar la estructura social para un adecuado entendimiento de la opinión pública.

Igualmente tienen importancia en la configuración de la opinión otros factores sociales que pueden ser pasados por alto en un análisis apresurado. Lapiere ha puesto de manifiesto la distinta situación que se crea, según la población esté concentrada en ciudades o dispersa en aldeas rurales y granjas aisladas, y según el grado de movilidad social (22). En las ciudades de población concentrada se facilita la constitución de diversas opiniones públicas y se cambia con mayor facilidad de una opinión a otra, a diferencia de lo que ocurre en el campo, más estático. Esto es lo que explica el fenómeno de la «Francia estática» y la «Francia dinámica», que encontró Goguel en sus trabajos sobre las elecciones francesas, correspondiendo la Francia estática, donde se suele votar en el mismo sentido a través de sucesivas elecciones, a la Francia rural (23). Del mismo modo, la movilidad social tiene repercusión en la constitución de la opinión. En una sociedad dinámica, con gran movilidad, vertical y horizontal, se forman, transforman y desaparecen constantemente una serie de opiniones públicas. En una sociedad estática, por el contrario, donde apenas existe movilidad social, las opiniones son mucho más permanentes y se acercan más al carácter de las creencias que al de las opiniones propiamente dichas.

Todas esas consideraciones deben tenerse presentes al estudiar científicamente la opinión pública. En una sociedad de gran dinamismo en todos los órdenes, especialmente en las sociedades que miran fundamentalmente al futuro, como son la sociedad norteamericana y la rusa de nuestros días, los cambios de opinión son más frecuentes que en las sociedades que miran excesivamente hacia el pasado, más estáticas, como pueden ser la sociedades inglesa y española actuales, de acuerdo con la fina caracterización que de ellas ha

(21) E. A. ROSS: *Social Control*. Macmillan, New York, 1901.

(22) J. W. LAPIERRE: «Facteurs sociologiques dans la formation de l'opinion publique», en *L'Opinion Publique*, op. cit., págs. 57-70.

(23) F. GOGUEL: *Géographie des élections françaises de 1870 à 1951*, págs. 137-142 y págs. 128-130. Armand Colin, 1951.

hecho Graham Hutton (24). El atenerse excesivamente al pasado da lugar a una preponderancia de las costumbres, de las tradiciones, incluso en la forma de juzgar diversos hechos, y, por consiguiente, las opiniones tienden a encerrarse en fórmulas estereotipadas, al menos externamente, pues aunque el individuo piense de forma distinta, se guarda muy bien de hacerlo «para no desentonar».

Se necesita, pues, examinar la opinión pública dentro de su contexto social para poder abarcarla en una visión íntegra de su verdadera naturaleza. Sólo así se puede llegar a planteamientos correctos y a una adecuada utilización de sus posibilidades político-constitucionales.

3. EXPRESIÓN Y CONOCIMIENTO DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Con dependencia de esa serie de factores sociales que hemos mencionado, y debido, fundamentalmente, a la acción de las comunicaciones de masas, se va formando la opinión pública. No vamos a examinar aquí el proceso de su formación, que nos obligaría a estudiar el complicado mecanismo de la información, la educación, la propaganda y el rumor. Y sólo cada uno de esos apartados exigiría muchas páginas para ser explicado con claridad. Aquí, únicamente queremos hacer hincapié en la importancia de los elementos sociológicos citados anteriormente, para la formación de la opinión. Porque si no se tienen en cuenta se incurre en un punto de vista defectuoso, que ha sido frecuente en muchos autores. No hace mucho, Phillips Davison, al intentar darnos una síntesis de la teoría sobre el proceso de la opinión pública, llegaba a unas conclusiones muy cercanas a la vieja formulación que Bryce, en 1888, hizo en su libro *The American Commonwealth* (25). Según este modo de ver el proceso —que encontramos también en Kimbal Young (26)—, la cosa sucede, más o menos, así: Un individuo se entera de una noticia, bien a través del periódico, de la radio o de una conversación. A partir de este momento, sigue recibiendo información y comentarios sobre la noticia, hasta que el problema a que se refiere aparece suficientemente definido y, por tanto, susceptible de ser sometido a discusión. Entonces se producen una serie de consideraciones sobre la naturaleza e importancia del problema y sobre la forma de abordarlo. En la prensa y la radio, mediante crónicas, artículos, editoriales

(24) Véase G. HUTTON: *La sociedad dinámica*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1957, especialmente págs. 31-45.

(25) Véase W. PHILLIPS DAVISON: «The Public Opinion Process», en la *Public Opinion Quarterly*, 1958, 22, págs. 91-106.

(26) K. YOUNG: *Psicología social*, págs. 500-501.

y comentarios; en reuniones y debates, en conferencias y en otros medios de comunicación, se discute ampliamente el problema y se van formando distintas posiciones, que pueden llegar a una mayor o menor cristalización. Nos encontramos, así, con una tercera etapa: al haber tomado partido cada uno de los individuos, se propone la solución que cada uno considera más indicada. Los individuos, empujados por una serie de motivaciones, de tipo racional unas, emocionales o irracionales otras, toman unas determinadas decisiones. Con ello se llega a la cuarta etapa: de la discusión se pasa a la acción y la opinión se expresa, por ejemplo, a través de un voto.

Bien. Esta forma de enfocar el proceso se nos revela útil, pero con dos observaciones. En primer lugar, este proceso puede ser cierto en una sociedad muy organizada, industrializada y de población concentrada, pero no tiene por qué ser así en una sociedad rural, compuesta de grupos primarios. Por tanto, la principal objeción que ha de hacerse al esquema de Davison —o de Bryce— es el de su pretendida universalidad. No se puede señalar un proceso universalmente válido de constitución de la opinión. Hay que tener siempre presente las circunstancias y los elementos de cada sociedad y grupo social concretos. En segundo lugar, aun admitiendo el esquema, la opinión que se forme va a depender del juego de una serie de estereotipos, creencias, presiones del grupo, informaciones correctas o tendenciosas, técnicas de propaganda y otra serie de elementos, que se reducen esencialmente al mundo de las comunicaciones de masas. Por tanto, volveríamos de nuevo al problema del principio: el estudio de esas comunicaciones.

Ya hemos dicho que no vamos a realizar ese estudio. Ahora bien, sí queremos indicar que, en nuestros días, la extensión universal de la propaganda y la información tendenciosa han hecho de la objetividad informativa un ideal prácticamente inalcanzable, y, en consecuencia, la mayoría de las opiniones se forman según la inspiración de ciertos líderes y grupos que manejan la información y que tratan de utilizar la opinión pública según un fin determinado de antemano. Esa es la razón de que esos mismos líderes y grupos sean los preocupados por encontrar las formas de expresión adecuadas para la opinión que ellos han formado o intentado formar. Pero veamos ya el problema de esa expresión.

Nuestro amigo Pero Grullo diría que la condición indispensable para que la opinión pública pueda tener efectos políticos o sociales es que la opinión se exprese. Ahora bien, ¿cómo se expresa esa opinión?

En primer lugar — y seguimos con perogrulladas—, la expresión de la opinión pública variará mucho según se trate de un país con gobierno democrático o autoritario. En cada caso los gobiernos se preocuparán en forma distinta de la opinión pública. En los países democráticos se tratará primordial-

mente de desarrollar las técnicas de expresión de la opinión, mientras que en los sistemas totalitarios se pondrá el acento en los modos de formación y acción sobre la opinión pública. Lo cual no significa que en la democracia no se den estas últimas manipulaciones. La diferencia es, sobre todo, de grado, —a veces, un grado enorme—. Pero como la democracia requiere gobernar de acuerdo con los deseos del pueblo, en ella se tiene que dar necesariamente una organización de la expresión de la opinión pública, como dice Burdeau (27), y, por consiguiente, en la democracia es donde se han perfeccionado más las técnicas de esa expresión (28).

Pues bien, si recordamos un poco los principios de la democracia nos encontramos con lo siguiente: la democracia quiere gobernar de acuerdo con la opinión y la voluntad del pueblo, pero como no es posible que en cada momento todos y cada uno de los ciudadanos se hagan oír sobre un tema dado, se recurre al sistema de la representación política. De este modo, las opiniones de una serie de individuos, o de un grupo concreto, serán expresadas por unos cuantos representantes elegidos por una mayoría de ellos, y la opinión de esos representantes será la opinión válida para el país, a escala nacional. Por consiguiente, sobre problemas de interés general no existe opinión pública válida, con fuerza legal, fuera de la que manifiesten los representantes elegidos, y éstos constituyen, pues, la principal forma de expresión de la opinión, desde un punto de vista político-constitucional.

Pero la representación descansa, a su vez, en el sistema electoral, y por tanto las elecciones son el procedimiento por excelencia de expresión de la opinión pública. Es claro que al hablar de elecciones nos referimos a algo más que al momento de la votación. Decimos que la principal forma de expresión democrática de la opinión pública, desde el punto de vista del derecho político, son las elecciones, con todo lo que ellas implican: por un lado, los partidos políticos, y por otro, el conjunto de medios de información y comunicación, desde el periódico y el folleto al mitin y la conferencia, que se utilizan para la creación de un clima favorable a tal o cual postura o ideología. Los partidos políticos son un cauce —aunque no el único— para la expresión de la opinión pública en la democracia. Esa opinión se va formando —y expresando informalmente— a través de la noticia y el comentario aparecidos en los distintos órganos de información y a través de las diversas formas de acción sobre la opinión y, llegado el momento de la votación, se expresa positivamente, pronunciándose en una determinada dirección que re-

(27) G. BURDEAU: «L'évolution del technique d'expression de l'opinion publique dans la démocratie», en el curso de Nice citado; *L'Opinion Publique*, pág. 138.

(28) Aunque resulta casi innecesario, queremos indicar que cuando empleamos la palabra democracia lo hacemos en el sentido tradicional de Occidente.

presentan y simbolizan los individuos elegidos. Estos son los que harán oír en el Parlamento la voz de la «opinión pública», que ellos representan, y esta voz, en la democracia clásica, es la única susceptible de producir consecuencias y resultados jurídico-políticos positivos; es decir, es la única capaz de decidir legalmente.

Es indudable que, al margen de esa realidad, se da otra no menos interesante: la realidad de unas opiniones e intereses que actúan sobre la opinión pública y que vienen a ser, a veces, contrapeso de la opinión a que en un principio nos referíamos. Basta recordar todo lo que significan los grupos de presión en las democracias occidentales. Lo fundamental de estos grupos, en nuestros días, es la acción sobre la opinión pública. Por supuesto, en la caracterización clásica de los grupos de presión entra tanto el actuar sobre los poderes públicos como sobre la opinión, y así lo podemos ver en cualquier estudio, como el de Alfredo Sauvy (29). Es más, la acción clásica de los «lobbys», por ejemplo, se efectuaba directamente sobre los hombres públicos mediante sobornos o amenazas. Pero las cosas han ido cambiando y ahora se prefiere, con frecuencia, usar nuevas fórmulas, hasta el punto de que, en Estados Unidos, se ha hablado de la preponderancia del *new lobby* —basado en la información, la persuasión e incluso la educación— sobre el *old lobby* —basado en la acción directa sobre los hombres públicos o funcionarios, mediante la amenaza y la corrupción—. Los dos procedimientos se siguen utilizando, no obstante, pero la verdad es que, progresivamente, se va haciendo una mayor apelación a la opinión pública e incluso se trata de crear en los hombres del gobierno, como señala Meynaud, una «opinión sobre la opinión pública», procurando los grupos que el gobierno crea que la opinión pública está de acuerdo con las reivindicaciones y las causas por ellos presentadas y defendidas (30). De ahí la gran importancia que los actuales grupos de presión conceden a los medios de información y la necesidad de ver las relaciones entre ambos para la buena comprensión de la infraestructura política. Sin olvidarse, claro está, de que el gobierno «puro no existe y, por tanto, que también los grupos de presión «están en el gobierno y actúan desde él. En definitiva, se trata de otra forma de expresión de la opinión pública, pero cuya finalidad es conseguir un pronunciamiento determinado en los órganos legislativos y de gobierno.

Tal es el procedimiento esencial de la expresión de la opinión pública en los países democráticos de Occidente. El pluralismo político lleva a la conformación de diversos tipos de opinión pública, a veces contrapuestos, y la co-

(29) A. SAUVY: «"Lobbys" y grupos de presión», REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 89. Madrid, 1956 (septiembre-octubre).

(30) JEAN MEYNAUD: *Les groupes de pression*. Presses Universitaires de France. París, 1962, pág. 50.

riente de opinión más poderosa es la que, diferentemente templada por las corrientes de opinión opuestas, decide la acción política de gobierno.

En los otros sistemas políticos, como pueden ser las llamadas democracias populares o socialistas, la expresión de la opinión pública está sometida a un proceso parecido, pero con unas diferencias esenciales, que luego veremos. Normalmente, hoy en todas partes se pretende seguir la opinión pública y gobernar de acuerdo con ella. La palabra democracia, como es sabido, se esgrime en defensa de los distintos sistemas, dándole la matización conveniente en cada caso y, en consecuencia, la opinión pública está siempre en el primer plano. Y los países del telón de acero son los primeros en invocarla. Están en un grave error —como señala Alex Inkeles (31)— los que piensan que la teoría bolchevique actúa al margen de la opinión pública, contentándose el Partido con seguir sus fines revolucionarios de forma inflexible. Por el contrario, la teoría bolchevique se preocupa constantemente de la opinión pública. Es cierto que lo hace con la intención de fraccionarla y atraerla, mediante una hábil propaganda, a las líneas que señala la política del Partido. Pero ésta es otra cuestión. Lo esencial es que la opinión pública es tenida en cuenta y se afirma gobernar en su nombre. Lo cual implica un modo de expresión de esa opinión que, por supuesto, no puede coincidir exactamente con el de Occidente. Para ver cómo dicha expresión se lleva a cabo, vamos a limitarnos a un país de la órbita socialista, muy representativo en varios sentidos: Yugoslavia. Y vamos a seguir la versión que, desde el punto de vista de la democracia socialista, da uno de sus expositores: Jovan Djordjevic, profesor de la Facultad de Derecho en la Universidad de Belgrado (32).

La forma democrática —viene a decir— es la forma ideal de gobierno, y sin ella no puede darse el régimen socialista. Esta forma democrática, para ser perfecta, ha de implicar una conjunción de lo político y lo económico y social. Es absurdo tratar de establecer dos categorías diferentes de democracia: democracia política, u occidental, y democracia social, u oriental. La verdadera democracia social va siempre unida a la política y, en consecuencia, no puede hablarse de oposición o diferencia entre ellas. Ahora bien, esa organización política democrática, que se da en Yugoslavia, requiere situar en su debido lugar a la opinión pública.

En Yugoslavia —dice nuestro profesor—, la opinión pública ha de participar en la gestión pública y ello se consigue a través de los derechos electorales de los individuos, que eligen los cuerpos representativos. Estos son las asam-

(31) ALEX INKELES: *L'opinion publique en Russie Soviétique*. Les Iles d'Or, París, 1956, pág. 27.

(32) J. DJORDJEVIC: «Le problème de l'opinion publique dans la démocratie socialiste», en *L'Opinion Publique*, Centre de Nice, P. U. F., París, 1957, págs. 387-429.

bleas y comités populares, que no sólo ejercen la función legislativa sino también los derechos políticos, mediante un sistema bicameral: una cámara política elegida por el sistema clásico, y una cámara económica, que representa únicamente a los productores. Los cuerpos representativos son elegidos por sufragio universal y la participación de la opinión pública se concreta, aparte del voto, en dos instituciones del derecho electoral yugoslavo: *el derecho de revocación*, que permite a los electores revocar a los representantes elegidos antes de que finalice su mandato; y *la presentación de los candidatos*, que pertenece a cualquier grupo de electores y, especialmente, a las reuniones de electores. Estas reuniones de electores, son una forma importante de participación de la opinión en el gobierno, porque se reúnen en cualquier momento y dan su parecer sobre los diversos temas y, si bien es cierto que sus acuerdos no tienen fuerza legal, sí la tienen política, porque, en última instancia, pueden hacer uso de su derecho de revocación. Es verdad que no puede pensarse que en las reuniones de electores se expresan todos los intereses, tendencias y sentimientos colectivos, entre otras cosas, porque a esas reuniones no suele asistir más de la quinta parte de los que tienen derecho a ello. Pero, de todas formas, a esas reuniones se las considera, cada vez más, como instrumentos de expresión de la opinión «del hombre de la calle» (33).

Por otra parte, Djordjevic considera, que la democracia requiere una organización política pluralista. Los partidos políticos parecen, pues, jugar un papel esencial en la democracia y difícilmente podría prescindirse de ellos, pero Djordjevic dice que el sistema de partidos acaba conduciendo al monopolio y centralización de la vida política y acaba ahogando la opinión pública, por tanto, hasta que se alcance la sociedad socialista ideal, «los hombres deberán organizarse en asociaciones políticas para permitir la manifestación de la opinión pública» (34). Esas asociaciones, que él propone, se agrupan, en Yugoslavia, en dos grandes organizaciones: la Liga de los Comunistas y la Alianza Socialista. A través de ellas se expresa la opinión pública y se configura el pluralismo político. Y, por supuesto, la libertad de pensamiento y de expresión, son igualmente inherentes y necesarias a la democracia socialista (35).

De esta forma, si aceptamos sin más la teoría expuesta por Djordjevic, la expresión de la opinión pública en la democracia socialista sería muy similar a la de los países democráticos occidentales. Pero un análisis un poco detenido nos revela las grandes diferencias que existen entre los dos sistemas.

En primer lugar, el pluralismo político, que estamos de acuerdo con Djordjevic en considerar esencial para la existencia de una democracia real y efec-

(33) DJORDJEVIC: Op. cit., págs. 406-415.

(34) DJORDJEVIC: Op. cit., pág. 419.

(35) DJORDJEVIC: Op. cit., pág. 425.

tiva, no puede identificarse con unas asociaciones que responden únicamente a la línea política del Gobierno y del Estado. Aparte de que habría que empezar por discutir si son más idóneos para el pluralismo las asociaciones que los partidos, lo que parece claro es la necesidad de que existan, al menos, asociaciones que recojan las direcciones y tendencias que representarían los partidos políticos. Lo contrario es jugar con las palabras. Pretender estar de acuerdo con el pluralismo y luego dejar la realidad de ese pluralismo reducida a una posible inclusión en dos —o diez, da lo mismo— asociaciones de la misma tendencia ideológica, es una broma pesada.

Igualmente los órganos de información dan cabida a las distintas opiniones de los individuos, pero siempre que estén de acuerdo con los principios de la democracia socialista. Por consiguiente, las posibilidades de formación de opiniones discrepantes quedan fuera del juego democrático y de la «libertad de expresión».

En una palabra, en las democracias socialistas —y en cualquier sistema totalitario— la expresión de la opinión pública está fundamentalmente limitada. No puede expresarse abiertamente opinión alguna que vaya contra la ortodoxia del Gobierno o del Partido, ya sea en unas elecciones, ya sea en un medio de comunicación de masas. Como resultado de ello, las opiniones públicas discrepantes tienen que buscar su expresión a través de grupos de presión y de procedimiento indirectos o, en caso contrario, se ven reducidas al silencio. El Gobierno trata, mientras tanto, de crear por todos los medios unas corrientes de opinión que respondan a sus propósitos, para presentar, luego, sus actos apoyados en esa opinión que él ha formado, con silencio de las que le eran contrarias. Por esta razón, el régimen no democrático se preocupará más de la formación que de la expresión de la opinión pública, como decíamos al comienzo de este capítulo. Pero, en todo caso, las formas clásicas de expresión son las que hemos señalado.

Ahora bien; desde hace algún tiempo, al lado de esas formas clásicas de expresión de la opinión pública, ha surgido otra nueva: los sondeos de opinión pública.

Desde que estos sondeos se vienen realizando, poco más o menos desde hace treinta años, se han convertido en una de las formas esenciales de expresión de la opinión pública. Y no deja de ser sorprendente que mientras, de día en día, pierden influencia los periódicos de opinión, porque, como señala Bernard Voyenne, «el desarrollo de un órgano de prensa está condicionado por sus posibilidades de satisfacer, a la vez, a individuos y grupos muy diferentes (36), los resultados de los sondeos son seguidos ávidamente en forma cre-

(36) B. VOYENNE: *La Presse dans la société contemporaine*, A. Colin. París, 1962, página 185.

ciente. Y a ello se une el hecho de que en los últimos tiempos se da con más frecuencia el empleo de las formas de democracia directa, el recurso del referéndum. La cuestión es de tal envergadura que está trastornando el planteamiento político-constitucional clásico.

En efecto, cada vez con más frecuencia nos encontramos con que, en muchas ocasiones, los órganos representativos del país no pueden realizar su función controladora del Gobierno, porque éste se jacta de tener consigo a la opinión pública (37). Los Jefes de Gobierno se relacionan directamente con el pueblo, a través de los medios de comunicación —radio y televisión, fundamentalmente—, saltando por encima del Parlamento, que es el instrumento encargado constitucionalmente de llevar a cabo esa relación. Y cuando las circunstancias lo aconsejan, el Gobierno, a través de un referéndum o de un sondeo de opinión, consulta directamente al pueblo sobre un determinado problema, dejando a un lado al Parlamento. Los ejemplos recientes que nos proporciona la actuación del general De Gaulle, muestran claramente esta nueva situación, donde no queda muy bien parado el sistema representativo, y donde se llega a la paradoja de que la opinión pública se utiliza como arma en contra del órgano encargado oficialmente de ser su intérprete y de hacerla llegar al Gobierno.

Es cierto que el conocimiento de la opinión pública a través de los sondeos todavía carece de valor jurídico, como dice Murillo Ferrol (38), pero su fuerza política es innegable. Algunas veces ha obligado a cambiar una decisión política, ya adoptada, como ocurrió en Gran Bretaña en 1948: la Cámara de los Comunes había decidido suprimir la pena de muerte, pero un sondeo reveló que la opinión pública estaba en contra y, entonces, el Gobierno, utilizando a la Cámara de los Lores, dejó sin efecto el acuerdo de la de los Comunes. Y muchas medidas de gobierno en varios países únicamente se toman después de realizar los sondeos de opinión necesarios. Hace ya casi una veintena de años, en Estados Unidos, las encuestas sobre rearme, impuestos para la defensa, reclutamiento, control de precios y salarios, y racionamiento en tiempos de guerra, revelaron que estas cuestiones habían sido respaldadas por la opinión pública antes de ser aprobadas por el Congreso (39).

Es, pues, evidente la importancia de las encuestas y se comprende la necesidad de perfeccionar lo más posible el método de los sondeos para conseguir un correcto conocimiento de la opinión pública.

Si el modo de hacer los sondeos se revela objetivo, el procedimiento poli-

(37) G. BURDEAU: *Op. cit.*, págs. 165-166.

(38) F. MURILLO FERROL: «La opinión pública», en *Estudios de Sociología política*, Tecnos, Madrid, 1963, pág. 109.

(39) STUART CHASE: *The Proper Study of Mankind*, Nueva York, 1948, pág. 179.

tico-constitucional puede contar con un complemento muy valioso para llevar a la práctica, de forma más efectiva, la voluntad popular. Es verdad que se plantea el problema de saber si los sondeos influyen en los resultados posteriores. Se ha sostenido que, al publicar los resultados de un sondeo, en los que salen favorecidos un candidato o un partido, la postura de éstos se ve reforzada en las elecciones posteriores, pues muchos electores se dejan ganar por esa corriente triunfadora y votan de acuerdo con ella. Este hecho puede ser una consecuencia del efecto de grupo, que ya conocía Tarde, y que los psicólogos modernos suelen llamar «efecto de Panurgo» (40). Pero la objeción, sin dejar de tener consistencia científica y de ser, probablemente, cierta en sus efectos psicológicos, tiene, en cambio, menos importancia política, porque, después de todo, en la elección anterior han resultado vencedores unos ciertos candidatos y partidos y, como los electores lo saben, ese efecto psicológico puede influir igual, aunque no se realice ningún sondeo. Se dirá que en toda elección hay nuevos candidatos, a los que no afecta la elección anterior, y que existen otros desprestigiados por su actuación; y que sobre éstos y aquéllos actúa esencialmente el efecto de Panurgo, en caso de un sondeo. Pero no es menos cierto que en las elecciones, aparte de la personalidad del candidato, juega un papel muy grande el partido a que pertenece y que mucha gente vota a un candidato, más que por las cualidades personales, por las ideas o el partido que representa. En consecuencia, el efecto de Panurgo, provocado por la elección anterior, puede ser muy influyente aunque no se realice ningún sondeo, aparte, claro está, de que pueden actuar, a la vez, en distintas personas, los efectos *bandwagon* y *underdog*, y contrarrestarse mutuamente. Por consiguiente, podemos considerar que los métodos de encuesta, susceptibles de lograr el conocimiento de la opinión pública en un momento dado, pueden ser una fórmula que perfeccione el funcionamiento del sistema democrático, si bien no debe hacerse uno excesivas ilusiones. Todos recordamos ejemplos de cómo la práctica del referéndum, una especie de sondeo donde se actúa, no sobre una muestra representativa, sino sobre el universo total, políticamente existente, ha conducido al establecimiento de regímenes totalitarios y dictatoriales. Lo cual obliga a abordar el problema con muchísima cautela, para tratar de evitar esa caída en el despotismo, y para poder lograr todas las posibilidades democráticas que, sin duda, encierra.

Ha de hacerse también referencia a otro método de conocimiento de la opinión: el análisis de contenido. Los libros clásicos de Lasswell y Berelson

(40) Los americanos suelen utilizar la expresión de *efecto bandwagon*, para designar la tendencia a favorecer al ganador, y la de *efecto underdog*, para designar el impulso que favorece al más débil.

exponen ampliamente la esencia de ese método (41), que trata de estudiar, en forma cuantitativa, el contenido manifiesto que se halla en cualquier tipo de comunicación de masas: libro, radio, prensa, cine o discurso político, y de cuyo estudio se averigua la existencia de unas determinadas corrientes de opinión (42).

Con la ayuda, pues, de esos dos procedimientos, sondeos y análisis de contenido, debemos ir perfeccionando nuestro conocimiento de la opinión pública y hacer lo posible por llegar a una situación en la cual se llegue al poder y se gobierne desde él, de acuerdo con esa opinión, en la forma más objetiva posible. Shakespeare hizo decir a Enrique IV que su subida al trono la debía a la opinión pública. Desde entonces han existido muchos que, al menos formalmente, deben el poder a esa opinión. Ahora debemos procurar por todos los medios —y el perfeccionamiento de los modos de conocerla puede ser uno— que la práctica efectiva del Gobierno esté siempre acorde con ese origen del poder.

LUIS GONZÁLEZ SEARA

R É S U M É

L'auteur examine dans cet article, la nature et les caractères de l'opinion publique en tant que données préalables d'une étude ultérieure. Il passe en revue les différentes définitions et l'histoire de cette conception pour aboutir à une analyse des multiples aspects qu'elle peut offrir. On s'aperçoit clairement que l'opinion publique comprend toute une série de manifestations d'attitudes collectives, rapportées à des sujets à caractère public, que des opinions contraires rebattent toujours, sans qu'il y ait jamais lieu à la confondre avec la somme des opinions particulières. L'opinion publique, par ailleurs, diffère essentiellement du suffrage, parmi d'autres choses, parce qu'elle s'étaye sur le groupe et non sur l'individu.

On examine dans un autre chapitre, les rapports entre l'opinion publique et la structure sociale. La formation et l'expression de l'opinion publique

(41) BERNARD BERELSON: *Content Analysis in Communication Research*. Glencoe, The Free Press, 1952; y H. D. LASSWELL: *Language of Politics; Studies in Quantitative Semantics*. Natham, New York, 6. S. Stevard, 1949.

(42) Sobre el método del análisis de contenido se pueden encontrar también referencias en mi trabajo «Análisis de contenido de la Prensa diaria», publicado en el volumen *La Prensa*, Instituto de Ciencias Sociales, Barcelona, 1963. También se podría hacer referencia a otra serie de procedimientos indirectos de averiguar la opinión pública, como sería, por ejemplo, el análisis de una evasión de capitales en masa al extranjero. Pero este tema lo dejamos para otra ocasión.

variera suivant la nature des groupes, le degré de concentration et d'industrialisation de la population et la mobilité sociale. Aussi, faudra-t-il avoir compte de ces facteurs pour bien saisir ce qu'est l'opinion publique.

Le chapitre III est consacré à l'étude de l'expression et de la connaissance de l'opinion publique. L'auteur se reporte, tout d'abord, au processus de formation de l'opinion publique, pour étudier, ensuite, la question de l'expression de cette opinion. L'étude la formation de l'opinion publique exigera l'analyse d'une disparate de facteurs; moyens de communication, propagande, éducation, rumeurs ou environnements, analyse que l'auteur s'abstient de mener à bien dans son article. On étudie, en revanche, les formes classiques d'expression de l'opinion publique dans les systèmes démocratiques et dans les systèmes autoritaires. On examine le rôle des élections, des partis, des groupes de pression et les procédures indirectes qui ont été le propre de l'expression classique de l'opinion. Mais on met l'accent également, à côté de ces moyens classiques, sur la nouvelle méthode d'expression à travers les sondages avec toutes les conséquences qui en découlent.

On souligne, finalement, comment ces méthodes d'expression de l'opinion constituent en même temps un excellent moyen de la connaître.

S U M M A R Y

The author first examines the nature and characteristics of public opinion. He reviews several definitions and the history of the concept, ending with an analysis of different aspects. It is shown that public opinion is an expression of collective attitudes referring to public matters and always opposed to other contrary opinions. By no means may it be confused with the sum of private opinions. Public opinion is very different from suffrage, among other things, because it is based upon the group and not the individual.

In the next section, the relations between public opinion and social structure are examined. The formation and expression of opinion vary according to the nature of the group, the concentration and industrialization of the population, and social mobility. It is necessary to keep these factors in mind for a good understanding of opinion.

In the third chapter, the expression and knowledge of public opinion are studied. First, a reference is made to the process of formation of public opinion, dealing afterwards with its expression. The formation of opinion requires an analysis of such diverse factors as means of communication, propaganda, education and environment. This analysis is not carried out in the

article. Instead, the classic means of expressing public opinion in democratic systems and in autocratic regimes are studied. The role of elections, parties, and pressure groups are analyzed, just as are the indirect procedures which have characterized the classic expression of opinion. But, besides this traditional form, the new method of expressing opinion by mean of sounding, with all its implied repercussions, is affirmed.

Last of all, it is show how these methods of expressing opinion are, at the same time, a means for its discovery.

ESTUDIOS SOBRE COMPORTAMIENTO
POLITICO

