

EL MITO DE LA OPINIÓN PÚBLICA

0. Introducción

Uno de los ingredientes básicos e imprescindibles de la democracia pluralista y representativa es el principio de publicidad. Mientras que esta constatación ya es prácticamente incontrovertida, no lo son sus implicaciones teóricas y prácticas. Por ejemplo, en las constituciones democráticas y en los comentarios sobre ellas, se le suele atribuir a la «publicidad» una especie de «hermana siamesa» conceptual. Esta hermana se llama «opinión pública», y ella es lo que me propongo examinar algo más de cerca en lo que sigue.

La íntima relación de parentesco entre los dos conceptos se hace especialmente patente en alemán donde la misma palabra *Öffentlichkeit* a menudo se emplea -con cierta dosis de «obscuridad germánica», como diría Michael Sandel- para significar a la vez «publicidad» y algo que sería traducible quizá como «sujeto, o portador, de la opinión pública». Pero también en los mundos más lúcidos románico y anglosajón, las nociones de publicidad y opinión pública se consideran como estrechamente vinculados. Para constatar esto, basta leer los trabajos de Javier de Lucas sobre el principio de publicidad, con abundancia de citas en este sentido, y donde, por ejemplo, el autor dice que

«... la crisis de las instituciones en las que se asienta la democracia representativa hace que hoy se vuelva la mirada hacia *esos otros ámbitos del principio de publicidad, singularmente a la opinión pública.*¹»

¹ Javier de Lucas, *Democracia y transparencia* (sobre poder, secreto y publicidad), en Anuario de Filosofía del Derecho 1990, pág. 135 (subrayado de R. Z.).

La idea subyacente a todo ello parece ser que para el funcionamiento adecuado de la democracia representativa, es imprescindible la opinión pública, y que para que ésta se pueda formar, es necesaria la publicidad. Así se puede interpretar, por ejemplo, al constitucionalista alemán, Konrad Hesse cuando dice, en un comentario ya clásico, que la «conformación inmediata de la voluntad política del pueblo», por cierto, se lleva a cabo a través de elecciones y votaciones, pero también a través de la «conformación de una opinión pública» y la «preformación de la voluntad política», y que

«[en] estas formas de participación y conformación determinante por el pueblo, la democracia vive de la *publicidad del proceso político*... Una opinión pública presupone la posibilidad de enterarse de los estados de cosas públicos»².

Por otra parte, no sólo en textos legales y comentarios constitucionalistas se habla de la opinión pública; todos sabemos por experiencia cotidiana que, sobre todo en los medios de comunicación, periodistas y políticos se sirven generosamente de este concepto. Por lo general, tales referencias a la opinión pública tienen por objeto caracterizar determinadas decisiones o acciones políticas como oportunas o inoportunas, legales o ilegales, y hasta legítimas o ilegítimas; es decir, sirven de argumento para juicios acerca de la calidad *instrumental*, la calidad *jurídica* o la calidad *ética* del actuar político.

Sobre todo en la democracia representativa, pues, la existencia o inexistencia de una «opinión pública» favorable parece valer como criterio importante para la evaluación de las actividades del poder público. Sin embargo, cuando una trata de analizar en qué medida nos encontramos aquí frente a un factor realmente relevante, sea para el *funcionamiento*, sea para la *justificación* de un sistema democrático, tropieza con el obstáculo de siempre: aunque todo el mundo habla de la opinión pública como si fuera un concepto totalmente claro, visto más de cerca, la presunta claridad se esfuma en las nubes.

Para poder saber cuál es la función de la opinión pública en un sistema democrático-representativo, tenemos que aclarar, pues, en primer lugar, el significado del concepto³. Con las siguientes observaciones

² Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 8.^a ed., Karlsruhe 1975, págs. 62 ss.

³ Creo que se puede aplicar a este concepto lo que Charles R. Beitz, *Political Equality. An Essay in Democratic Theory*, Princeton, 1989, pág. 3, dijo con respecto al concepto de la «igualdad política»: «... though we are sure the ideal means something, it is difficult to say what; and though we are sure we accept it, it is difficult to say why».

conceptuales, me propongo mostrar, luego, que la utilidad teórica del concepto de opinión pública es -en el mejor de los casos- muy reducida.

1. Consideraciones conceptuales

Cuando uno reflexiona acerca del posible significado de la expresión «opinión pública», surgen casi necesariamente dos preguntas: *a)* ¿Qué es lo que convierte a una opinión en opinión *pública*? Y *b)* ¿de la opinión de *quién* se trata cuando se habla de la opinión pública?

Para la respuesta de la primera pregunta, hay dos posibilidades: una opinión podría ser considerada como «pública» cuando ha sido expresada o discutida «públicamente», «en público»; o cuando es la opinión de un sujeto llamado «público». Entonces, para saber qué quiere decir «opinión pública» habría que llegar a una decisión con respecto a estas alternativas.

Pero, cuando una se ocupa de la segunda pregunta, constata con sorpresa que para la determinación de aquello que puede querer decirse con «opinión pública», la respuesta a la primera pregunta está, en cierto sentido, determinada de antemano. Ello es así porque la expresión «opinión pública» casi siempre suele ir precedida del artículo definido y no de uno indefinido: en general, no se habla de *una* sino de la opinión pública. Esto implica que, en cada contexto espacio-temporal, puede haber *cuando más una sola* opinión pública. Pero la existencia de una «opinión» requiere la existencia de un *sujeto* que sustente esta opinión; y la única indicación de la naturaleza de este sujeto de «la opinión pública» reside justamente en el adjetivo «pública». Por ello, «la opinión pública» efectivamente no puede significar otra cosa que «la opinión del público», donde este «público» debe concebirse como un sujeto capaz de tener opiniones con respecto a los temas más diversos.

Por otra parte, de esta «opinión pública» hay que exigir, además, que sea, en tanto tal, reconocible, aprehensible; porque, en caso contrario, difícilmente podría recurrirse a ella para la toma o crítica de decisiones políticas⁴. Esto, a su vez, significa que «la opinión pública» efectivamente tiene que ser «publicada», dada a conocer públicamente.

⁴ Cf. Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, ed. revisada y ampliada, Glencoe, 1957, pág. 353: «In all this, the variable of visibility is an indispensable... component... For the attitudes, opinions, sentiments, and expectations of organized groups and of unorganized masses presumable constitute a social frame of reference for action by authoritative persons only as these are known, or are thought to be known, by these persons. In short, it is public opinion as observed and not public opinion as it might in fact be, which variously affects... the decisions of authorities».

Así, cuando se habla de «la opinión pública», implícitamente se alude a ambas alternativas a la vez, es decir, a una opinión expresada «en público» y la opinión de un sujeto llamado «público»⁵.

Con esto, obviamente, todavía no hemos avanzado mucho hacia un significado interesante, es decir, teóricamente relevante, del concepto de «opinión pública». Una democracia abierta, pluralista y representativa está caracterizada justamente por el hecho de que en ella existen, con respecto a todas las cuestiones políticas, *opiniones diferentes* de una multitud de sujetos o actores, individuales y colectivos, que, además, son sostenidas «públicamente». Por lo tanto, parecería más plausible hablar de «opiniones públicas», en plural⁶. Surge entonces el problema de saber en virtud de *qué criterios* puede obtenerse «la opinión pública» del conjunto de estas diferentes opiniones expresadas públicamente. Creo que al respecto existen básicamente dos posibilidades⁷.

Por lo demás, este pasaje indica que para Merton, «opinión pública» se compone de las opiniones, posiblemente diferentes, de diferentes grupos de personas, es decir, que tiende a una interpretación en el sentido de un «espectro de opiniones» (ver *infra*).

⁵ Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (1962), Francfort d. M. 1990, cap. VII, ofrece un panorama histórico de la diversas concepciones de la opinión pública. Habermas reconoce el problema conceptual (pág. 353), pero prescinde de un análisis consecuente.

⁶ De las *opinions publiques* -recíprocamente incompatibles- en el sentido de diferentes opiniones compartidas cada una por grupos de la población más o menos extensos habló, por ejemplo, Leibniz: cf. Lucian Hölscher, *Art. Öffentlichkeit*, en Otto Brunner et al. (comps.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, vol. 4, Stuttgart, 1978, págs. 413-467, aquí pág. 448, esp. nota. 188. Cf. también para un uso similar del lenguaje Theodor Geiger, *Ideologie und Wahrheit*, Stuttgart y Viena, 1953, pág. 61, quien habla de las «opiniones públicas de los diversos estratos de la misma sociedad».

⁷ Ferdinand Tönnies, *Kritik der öffentlichen Meinung*, Berlín, 1992, págs. 129 ss., distingue también «‘una’ opinión pública» en tanto «opinión esencialmente unánime, o considerada como tal, de algún círculo, el juicio unánime de una totalidad», es decir, «la opinión y el juicio de muchos, hasta de una mayoría, por ello... el de una totalidad, de un círculo, de una unidad interrelacionada en tanto comunidad o sociedad», de «la opinión pública» en tanto «totalidad externa de múltiples opiniones contrapuestas que se hacen oír públicamente», es decir, «en tanto totalidad de la vida reflexiva aprehensible de una unidad...; casi como la unidad de un receptáculo en el que se encuentran mezclados elementos de diverso tipo». Además, según él, existe también «‘la’ Opinión Pública en tanto fuerza y poder con efecto uniforme» para la cual «el sujeto es una totalidad esencialmente, sobre todo políticamente, interrelacionada que se ha puesto de acuerdo de opinar y juzgar de tal manera y que justamente por ello pertenece casi automáticamente a lo público, a la vida pública» (*op. cit.* pág. 131). En algunos aspectos, esta distinción parece similar a la que sigue.

1.1. La opinión pública como opinión «dominante»

Una posibilidad consiste en calificar, de entre las diferentes opiniones que existen o han sido expresadas con respecto a un determinado tema, una y sólo una de ellas como «la opinión pública». Evidentemente, cuál opinión es la que de esta manera es seleccionada depende del criterio que se presuponga.

Si se parte del hecho de que con respecto a un determinado tema las opiniones pueden ser identificadas según su *sujeto* o según su *objeto*, es decir, según *quién* las sustente o *qué* es lo que afirman, están dado con ello también los dos tipos lógicamente posibles de los criterios de selección.

1. Parece obvio que no tiene sentido referir la calificación de una opinión como «opinión pública» a su *contenido*: entre éste y el carácter público de una opinión difícilmente puede establecerse una relación conceptual. Dicho de otra manera: si de entre diferentes opiniones sostenidas públicamente fuera seleccionada una en virtud de su contenido concreto, entonces lo específico de ella obviamente no sería su carácter público -que tendría en común con otras opiniones-, sino algo diferente que tendría que expresarse también en la designación de la opinión seleccionada.

Por lo demás, afirmaciones tales como «La opinión pública con respecto a *x* ha cambiado» indican que por lo menos el uso ordinario del lenguaje no parte de una definición según el contenido. Cualquiera entiende una definición según el contenido. Cualquiera entiende una afirmación de este tipo como un enunciado acerca de un *cambio en el contenido* de la opinión pública, algo que excluye toda concepción centrada en el contenido.

2. Queda, pues, sólo la posibilidad de que el criterio de selección sea referido al sujeto, es decir, al o a los *portadores* de la opinión. Aquí pueden distinguirse nuevamente dos casos posibles. Porque como criterios podría pensarse en

- i)* la *cualidad* o
- ii)* la *cantidad*.

de quienes sostienen la opinión (cualquiera que sea su contenido). Es decir, la opinión pública en este sentido sería aquella opinión que «domina» el espectro de opinión sostenido porque o bien *i)* es sostenida por personas (cualquiera que sea su número) de *determinadas características*, o bien lo es *ii)* por una «masa crítica» (cualesquiera que sean las personas que la integren), es decir -para el contexto democrático, que es el único aquí interesa- por *una mayoría*⁸.

⁸ En este sentido, suele hablarse de la opinión «dominante». Aquí conviene recordar la constatación de Habermas (cit. en nota 5, pág. 44) con respecto a la expresión

Parece que con esto se agotan los tipos de criterios lógicamente posibles y sistemáticamente con sentido para la definición del concepto «opinión pública» como una única opinión seleccionada. Más adelante habrá de examinarse si las dos definiciones posibles que de aquí resultan -o al menos una de ellas- conducen a un concepto de «opinión pública» que puede ser relevante para la toma de decisiones políticas o para su crítica en una democracia representativa.

1.2. La opinión pública como «espectro de opiniones»

Pero veamos, por lo pronto, otra posibilidad de entender «opinión pública». Ella puede explicarse muy fácilmente con el uso de la expresión en el lenguaje ordinario: enunciados tales como «En la República Federal de Alemania, la opinión pública está *dividida* con respecto a la cuestión del asilo político (o de las disposiciones sobre el aborto)» son bien frecuentes. En un caso concreto, siempre puede haber dudas acerca de la *verdad* de tales enunciados; pero, nadie diría que este tipo de enunciados son incomprensibles o carecen de sentido. Y, sin embargo, lo serían si se quisiera mantener la definición de «opinión pública» en el sentido de *una única opinión* -cualquiera que sea el criterio utilizado para seleccionarla- ya que en ese caso la opinión pública sería indivisible *per definitionem*.

El hecho de que, a pesar de ello, uno pueda entender sin mayor problema los enunciados acerca de una «opinión pública dividida» indica que hay una segunda vía para obtener de una pluralidad de opiniones -«públicas», en el sentido de «públicamente expresadas»- «la opinión pública»: en lugar de calificar como tal a una única opinión, manifiestamente puede entenderse bajo esta designación también todo *un haz de opiniones*, es decir, en el extremo, la totalidad de todas las opiniones sostenidas públicamente⁹.

y discusión «públicas» de las opiniones: «Los discursos no dominan. Generan un poder comunicativo que no puede sustituir sino tan sólo influir al poder administrativo. Esta influencia se reduce al proporcionar o negar legitimación».

⁹ Esta concepción de la opinión pública podría interpretarse también de otra manera, es decir, haciendo referencia ni al contenido ni tampoco al portador (o los portadores) de la opinión como criterios de definición, sino más bien a la «publicidad» como el *modo de expresión* de las opiniones correspondientes; con esta concepción, se llega necesariamente a una interpretación de la opinión pública como «espectro de opiniones», es decir, ella justamente no permite una interpretación como «opinión de la mayoría». Lógicamente posible sería también la elección de cierto sector, más o menos amplio, de la totalidad de estas opiniones; pero entonces, con respecto a la selección y su fundamentación, se estaría frente a problemas no menos graves que en el caso de la selección de una única opinión. Por ello, dejaré de lado esta posibilidad. No muy clara me parece la distinción de «opinión pública»

Cuando, por ejemplo, en el § 1 de la Ley de partidos políticos alemana se dice que una tarea de los partidos es «influir en la formación de la opinión pública», es perfectamente posible una lectura según la cual aquí se trata de la formación de todo el espectro de opiniones que son sostenidas públicamente acerca de los «asuntos públicos». Me parece que esta interpretación tiene un importante argumento a su favor: todos los partidos pueden influir directa e igualmente -ya debido a sus propias contribuciones a la discusión en lo «ancho» del espectro de opiniones y en la «profundidad» de la discusión pública al respecto; en cambio, la influencia en «la opinión pública» en el sentido de una única opinión determinada (por ejemplo, la opinión mayoritaria), sería en todo caso indirecta -justamente a través de la influencia en la composición del espectro total- y no les sería posible a todos los partidos en la misma medida. Sin embargo, la Ley formula manifiestamente un deber directo e igual para todos los partidos.

Con estas pocas observaciones, espero haber aclarado en qué consiste el problema fundamental de aquello que Popper llamó la «intangible y vaga entidad llamada opinión pública»¹⁰: Mientras que, en el fondo, las opiniones son atributos de individuos, el concepto de «opinión pública» se refiere a un sujeto *colectivo*. Pero, los miembros individuales de este sujeto pueden perfectamente sostener diversas opiniones.

Probablemente por ello, se usa a veces la expresión «la opinión pública» en el sentido de la interpretación como «espectro de opiniones». En este caso, el problema es que el uso del lenguaje puede inducir a error, ya que despierta la impresión de una única opinión, aun cuando en realidad se trate de una pluralidad de opiniones.

Si, en cambio, se habla de «la opinión pública» efectivamente en el sentido de una única opinión indivisible, entonces, si se admite que en última instancia las opiniones tienen que ser atribuidas a individuos, uno se ve enfrentado con otro problema: porque en este caso, o bien tenemos que indicar criterios que permitan en *cada caso* seleccionar esta opinión de entre la pluralidad dada de opiniones sustentadas individualmente, o estar dispuestos a admitir que en

como espectro de opiniones, por un lado, y como «opinión dominante», por otro. El libro clásico de Harold D. Lasswell y Abraham Kaplan, *Power and Society*, Newman Have, 1950, pág. 39, donde dicen: «Public opinion comprises all of the opinions maintained by various parts of the public in question, as well as a specification of the parts having no opinion. When 'public opinion' is spoken of in the singular, some one dominant opinion is referred to». También en la primera parte de esta frase, se refiere a la opinión pública en singular.

¹⁰ Karl R. Popper, *Public Opinion and Liberal Principles*, en ídem, *Conjectures an Refutations*, 2.^a ed. Londres, 1965, págs. 347 ss., aquí 354.

determinados casos no existe *ninguna* opinión pública. Y finalmente, si se considera, por el contrario, que «la opinión pública» no debe ser imputada a individuos, sino a colectivos, habrá que indicar qué es lo que hay que entender por una tal *opinión colectiva* y cómo ha de ser determinada en cada caso concreto¹¹.

Ahora, ¿qué hacemos con estas alternativas lógica y semánticamente posibles para la definición del concepto de «opinión pública»? ¿Cómo podemos seleccionar una de ellas como la más adecuada? Propongo aquí seguir el criterio de Brian Barry según el cual «no podemos ganar nada si simplemente escogemos alguna definición y estipulamos que ‘Esta es la que todo el mundo debería usar’. Más bien..., conviene analizar las implicaciones de las definiciones alternativas...»¹² dentro del contexto en que el concepto es utilizado. A ello quiero dedicar la segunda parte de estas reflexiones.

2. El papel argumentativo de la opinión pública

Dado que el concepto de «opinión pública», como ya señalé antes, se invoca a menudo en el contexto de la democracia representativa para fundamentar juicios sobre decisiones o acciones políticas, este es el contexto que más interesante me parece para examinar las implicaciones de las definiciones alternativas. Se trata, pues, de

¹¹ Cf., por ejemplo, José Ferrater Mora, *Diccionario de Filosofía*, vol. 3, Madrid, 1981, Art. «Opinión», donde se distingue el concepto de «opinión» que «se refiere siempre a un sujeto o individuo que la sustenta» del concepto de la «opinión pública» de la siguiente manera: «Distinto es el caso, en cambio, cuando se trata de la llamada opinión pública, investigada sobre todo por la sociología. La opinión es entonces un fenómeno social que no se halla situado en el mismo plano del saber o de la certidumbre, sino que más bien expresa una forma especial de comportamiento. La ‘opinión pública’ es por esto más un modo de actuar que de pronunciarse sobre la realidad, aun cuando se trate de un actuar que implica su manifestación en ciertos pronunciamientos... Mientras la opinión individual es un acto intencional, la opinión pública es un estado, y ella misma se convierte, dentro de una investigación sociológica o histórico-filosófica, en objeto de cualquier posible opinión en el sentido primeramente mentado». Sobre la «opinión pública» como manera de actuar, cf. ya Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5.ª ed. Tübingen, 1976, pág. 566 (cap. IX, 2), donde «la llamada ‘opinión pública’, es decir, bajo las condiciones de la democracia de masas:... un actuar comunitario nacido de ‘sentimientos’ irracionales y por lo general puesto en escena o dirigido por los líderes de los partidos y por la prensa» se considera en tanto factor de influencia sobre «el curso racional de la justicia y la administración». Por lo demás, parece que tanto Weber como Ferrater Mora a veces utilizan la palabra «opinión» en el sentido de «expresión de opinión».

¹² Brian Barry, Power, *An Economic Analysis*, en ídem, *Democracy and Power*, Oxford, 1991, pág. 259.

saber en qué sentido la opinión pública puede apoyar argumentativamente tales juicios.

Por lo pronto, hay que tener en cuenta que las decisiones -también las políticas- pueden ser juzgadas desde varios puntos de vista, de forma tal que habría que analizar la relevancia posible para cada uno de ellos. En lo que sigue, quisiera considerar tan sólo dos aspectos que me parecen especialmente importantes.

Por una parte, sobre las decisiones políticas, o los actos que de ellas resultan, pesa siempre una *obligación de justificación*; dicho de otra manera, se pueden juzgar siempre con respecto a su *admisibilidad* o *validez*. Se trata aquí de la cuestión de la *legitimidad* de las decisiones. Los correspondientes juicios pueden ser formulados en dos niveles: en el *nivel jurídico-positivo* de la admisibilidad dentro de un sistema político dado; y en el *nivel suprapositivo* de la admisibilidad ética. Si se supone que el respectivo sistema político en tanto tal posee legitimidad ética, entonces para el juicio de las diferentes decisiones particulares dentro de este sistema, por lo que respecta a su legitimidad, basta, por lo general, considerar su conformidad con las normas del sistema. En lo que sigue, habré de suponer que una democracia representativa en un Estado de derecho es un sistema legítimo en este sentido.

Pero, por otra parte, justamente en una democracia representativa, las decisiones políticas están sujetas también a una *obligación o necesidad de convencimiento*: Sólo pueden ser estables -al menos a largo plazo- si no provocan un fuerte rechazo en la mayoría de sus ciudadanos; y, sobre todo, en la permanente competencia por los cargos políticos, sólo pueden tener éxito aquellos candidatos que con las fundamentaciones de sus propias decisiones y/o con sus críticas a las decisiones de otros, en general, logran generar un apoyo amplio. Por lo tanto, la oportunidad política, la eficiencia y la capacidad de imposición de las decisiones están estrechamente conectadas con las preferencias, actitudes y convicciones -es decir, en última instancia, con las opiniones- de los ciudadanos. Para la praxis política tiene, pues, una máxima importancia saber cuál es, *de facto*, el juicio de los miembros de la sociedad con respecto a determinadas decisiones. Nos encontramos aquí, obviamente, en el nivel de la *legitimación* de las decisiones, donde lo que interesa son enunciados descriptivos, mientras que en el nivel de la *legitimidad*, se trata de enunciados normativos¹³.

¹³ Para una distinción precisa entre el concepto normativo de *legitimidad* y el concepto descriptivo de *legitimación*, cf. Ernesto Garzón Valdés, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Madrid, 1987.

2. 1. La opinión pública como opinión de determinadas personas

Consideramos, en primer lugar, la «opinión pública» en el sentido de la opinión de un grupo de personas *cualitativamente* determinado. Ciertamente, una vez que un grupo tal ha sido determinado, es relativamente fácil clasificar las decisiones de acuerdo con su coincidencia o no coincidencia con la correspondiente «opinión pública». Pero, ¿qué importancia puede tener una tal constatación? O, más precisamente, ¿qué fuerza puede tener en este caso el muy difundido uso de la «opinión pública» como argumento en conexión con la fundamentación, justificación o crítica de decisiones?

1. Por lo que respecta al aspecto de la *legitimidad*, en un sistema de democracia representativa hay un solo tipo de grupo de personas que posee relevancia «legitimativa» en virtud de ciertas características *cualitativas*: se trata del grupo justamente de quienes desempeñan papeles políticos, que -por así decirlo- encarnan las instituciones políticas.

Es fácil comprender por qué ello tiene que ser así si se toma en cuenta de qué depende la legitimidad de una decisión política en un sistema de democracia representativa. Pienso que pueden indicarse dos condiciones:

i) Una se refiere al *contenido* de las decisiones legítimas y tiene un carácter puramente negativo: una decisión legítima *no* puede tener determinados contenidos, es decir, no puede violar el bien conocido «coto vedado» garzoniano¹⁴ de los derechos fundamentales que corresponden a todo miembro de la sociedad¹⁵. Es obvio que pueden ser objeto de discusión las características y la dimensión de este coto vedado; pero no he de entrar aquí en ella. En todo caso, con respecto a un Estado democrático de derecho puede decirse que están excluidos por lo menos aquellos contenidos que violarían el derecho vigente y, sobre todo, la Constitución¹⁶.

¹⁴ Ernesto Garzón Valdés, *Representación y Democracia*, en DOXA (Alicante) 6 (1989), págs. 143-163, aquí 157.

¹⁵ Acerca de la relación necesaria entre el principio de la mayoría y el de la protección de las minorías, cf., sobre todo, Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tubinga, 1929, esp. págs. 53 ss.; también Bernard Manin, *On Legitimacy and Political Deliberation*, en *Political Theory* 15:3 (1987), págs. 338-368, aquí 362: «There are certain actions that the majority must be forbidden to take: it ought not, for example, exclude anyone from the right to vote and to participate in deliberation. Nor ought it to suppress the fundamental liberties necessary for the effective exercise of this right: freedom of conscience, of opinion, of speech, and of association».

¹⁶ En el caso de la República Federal de Alemania, un sector del «coto vedado» hasta ha sido fijado inmoviblemente a través de la llamada «garantía de eternidad»

ii) La segunda condición se refiere al *procedimiento* para la toma de decisiones legítimas y tiene un carácter *positivo*: vale aquí el principio de la mayoría. Desde luego, para la determinación de la correspondiente «totalidad», necesaria para el cálculo de la mayoría, habrá que recurrir en cada caso -según el tipo de decisión- a las respectivas provisiones de la Constitución o de las leyes competentes.

Si se acepta que estas dos condiciones son necesarias y conjuntamente suficientes para la legitimidad de una decisión política en una democracia representativa¹⁷, entonces, por razones lógicas, hay que aceptar también que para las decisiones que *no* afectan el «coto vedado» sólo son relevantes las «opiniones» (de la mayoría) de los actores políticos competentes constitucionalmente determinados; en el caso de decisiones *dentro* del «coto vedado» tiene importancia *adicional* también el mencionado aspecto del contenido.

De aquí se sigue especialmente que la invocación de la opinión de cualesquiera *otras* personas o grupos de personas determinados cualitativamente -por ejemplo, de ciertas «autoridades morales» que gozan de reconocimiento general, o de un pequeño grupo de comentaristas políticos cuya característica común es la amplia difusión de su opinión a través de determinados productos periodísticos- no puede nunca servir para juzgar la *legitimidad* de una decisión política¹⁸. Y hasta las propias opiniones de los decisores políticos

del art. 79, III, de la Ley Fundamental que excluye de cualquier reforma constitucional aquellos artículos de la LF que contienen el catálogo de derechos fundamentales y las características básicas del sistema estatal.

¹⁷ Sobre diversas concepciones de las características de una democracia representativa, cf. sobre todo Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967; además, Brian Barry, *Political Argument*, Londres y Nueva York, 1965, esp. cap. XIII: Justifications of 'The Public Interests'; Norman E. Bowie (comp.), *Ethical Issues in Government*, Philadelphia, 1981, esp. Part I: Should Legislators Serve Constituents or Conscience?; y el trabajo de Garzón Valdés, citado en nota 14.

¹⁸ Con ello, no se quiere decir que tales opiniones no puedan a veces -o hasta regularmente- acertar con sus evaluaciones; lo único que se dice es que ni siquiera en este caso sería relevante -y, por ello, aducible para la legitimación- el hecho de que se trate de una «opinión pública» en el sentido indicado, sino tan sólo el hecho de que esta opinión tiene un determinado contenido. Por lo demás, para la idea de que la preocupación por la «opinión pública» puede estar vinculada más bien con posiciones anti-democráticas, cf. J. a. W. Gunn, *Public opinion*, en T. Ball, J. Farr y R. L. Hanson (comps.) *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, 1989, págs. 251 ss.: «...[Britain] the nation that enjoyed representative institution could afford to ignore unofficial pretenders to the people's voice... In France, by contrast, one detects more concern about the status of public opinion, perhaps for the very reason that there was no electorate to consult... and, in sum, little that Britons would see as a political process... the salience of a political concept may turn not on the presence of the conditions of which it speaks, but on its absence, a fact not always noted by those who exaggerate Gallic contributions to understanding public opinion».

competentes en cada caso tienen relevancia, por lo que respecta a la legitimidad, sólo en la medida en que se expresan en una *decisión concreta* tomada de acuerdo con el procedimiento prescrito. Por lo tanto, ni siquiera en el significado de la «opinión de un grupo de personas con determinadas características constituiría una instancia a la que pueda recurrirse argumentativamente en cuestiones de legitimidad¹⁹.

2. En cambio, un concepto de «opinión pública» cualitativamente definido sí puede ser relevante cuando se trate de la cuestión de saber si una decisión política puede contar con la aprobación de un «amplio público» y, en última instancia, de una mayoría de la ciudadanía, es decir, cuando se trata de saber si posee *legitimación* (o si habrá de tenerla en un futuro próximo). Pero, tampoco en este caso la opinión de un grupo de personas cualitativamente determinado juega un papel «en tanto tal»; tiene más bien importancia sólo cuando puede suponerse que en el caso de este grupo de personas se trata de aquellas que «forman opinión», es decir, de los llamados *opinión leaders* cuyas opiniones de hecho influyen en la opinión de la mayoría por lo que respecta a determinados estados de cosas y, con ello, en la legitimación de ciertas decisiones, debido a la *autoridad* de estas personas y/o su «dominio» (en el doble sentido de «control» y «habilidad para el manejo») de los medios de comunicación de masas²⁰.

3. Resumiendo, puede decirse que en contra de una definición de la «opinión pública» a través de una determinación cualitativa de los sujetos puede objetarse no sólo que con ello se reduciría la utilidad argumentativa del concepto al nivel descriptivo de la legitimación y, consecuentemente, al de la oportunidad política, sino que,

¹⁹ Cf. René Marcic, *Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie*, en Horst Ehmke *et al.* (comps.), *Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag*, Francfort d. M. 1969, págs. 267-292, quien contrapone la «opinión pública» en tanto manera de expresión «no orgánica» del pueblo que es «esencialmente abierta, amorfa, inarticulada» al modo de ser «orgánico», «constituido» (págs. 271 y 287); sobre la «opinión pública» como manera «inorgánica» de la expresión de la voluntad y opinión del pueblo, cf. también Hegel, *Philosophie des Rechts*, § 316 Zusatz.

²⁰ Como es bien sabido, John Stuart Mill estaba convencido de la existencia de una relación tal; en *On Liberty* (1859, citado según la edición de Curin V. Shields, Nueva York, 1956), dijo al respecto, con evidente disgusto: «... the mass do not now take their opinions from dignataries in Church or Stake, from ostensible leaders, or from books. Their thinking is done for them by men much like themselves, addressing them or speaking in their name, on the spur of the moment, through the newspapers» (pág. 80). Más optimista al respecto parece *Tönnies* cuando dice que «la Opinión Pública [tiene] carácter científico» y añade: «Así, los líderes del pensamiento científico, los eruditos en tanto profesores, son los líderes naturales y reales de la Opinión Pública, de manera inmediata, pero aún más de manera mediata...» (cit. en nota 7, pág. 207).

además, hasta esta misma relevancia dependería de la existencia de una *conexión causal* efectiva entre las manifestaciones de opinión de los supuestos «dirigentes de la opinión» y la formación de opiniones mayoritarias.

Por lo demás, hay que recordar que en estas consideraciones siempre se ha calificado a una *única* opinión como *la* opinión pública. Pero, con toda determinación cualitativa de los portadores relevantes de opinión que se refiera a una *pluralidad* de personas -por más homogéneo que pueda ser el grupo resultante- no se puede suponer sin más que necesariamente *todos* los miembros del grupo habrán de sostener *siempre* la misma opinión. En este caso, para caracterizar una única opinión, otra vez serían necesarios criterios adicionales, de tipo sustantivo o cuantitativo. Ya esta objeción debería bastar para rechazar la idea de un concepto de «opinión pública» en este sentido.

2.2. La opinión pública como opinión de la mayoría

Como, por definición, en un sistema democrático las opiniones pueden adquirir importancia sistemática sólo cuando son compartidas por una mayoría, parece ya desde el comienzo que la correspondiente definición *cuantitativa* de la «opinión pública» ofrece mejores perspectivas de conducir a un concepto al que puede recurrirse como argumento en pro o en contra en contextos de justificación o de fundamentación de decisiones políticas: para el nivel de la *legitimación*, la referencia a la mayoría está dada directamente por la propia definición y, por lo tanto, no depende ya de contextos causales inseguros. Y también para el nivel de la *legitimidad*, en virtud de la estrecha vinculación conceptual entre democracia y principio de la mayoría, parece haberse obtenido así un argumento.

Sin embargo, la concepción de la «opinión pública» como opinión de la mayoría tampoco deja de ser problemática.

1. Por lo que respecta a la relevancia de la «opinión pública» en el sentido de la opinión de la mayoría para la *legitimidad* de las decisiones políticas, resultan dudas directamente de lo expuesto antes con respecto a la toma de decisiones en una democracia representativa. Por cierto, en un sistema tal, lo que importa, por lo general, son las decisiones de una mayoría y, por lo tanto, las opiniones mayoritarias que las apoyan. Pero, en modo alguno el grupo total competente cuya mayoría determina el resultado en un caso concreto, es siempre el mismo: unas veces es la totalidad de todos los ciudadanos con derecho a voto, otras el parlamento como totalidad del poder legislativo y otras, el gabinete como totalidad de la conducción del poder

ejecutivo²¹. Si no se desea suponer un concepto diferente de «opinión pública» en cada uno de estos casos, sino más bien designar como «opinión pública» la opinión mayoritaria de una *determinada* totalidad fija, entonces resulta que sólo en pocos casos la «opinión pública» en tanto opinión de la mayoría de esta totalidad se encuentra en una relación directa con la respectiva mayoría competente, es decir, con la mayoría que -en la medida en que las decisiones se mueven fuera del «coto vedado»- determina la legitimidad. Esto vale especialmente para un sistema tal como, por ejemplo, el de la República Federal de Alemania en el que están excluidos en gran medida los elementos plebiscitarios, y expresamente prohibido el mandato imperativo.

2. Por otra parte, igual que en el caso del concepto cualitativamente definido, también el concepto de «opinión pública» en el sentido de la opinión sostenida mayoritariamente parece, por lo pronto, menos problemático cuando se considera el aspecto de la *legitimación*. Aun cuando se fije por definición la totalidad subyacente, puede siempre establecerse una conexión directa entre una tal «opinión pública» y la legitimación de una decisión concreta. Desde luego, evidentemente, aquí puede tratarse siempre tan sólo de la *legitimación dentro del respectivo grupo*²².

Así, pues, la importancia de la remisión a una «opinión pública» de este tipo podría ser medida en cada caso sólo si se indicara siempre el correspondiente «grupo de referencia», algo bastante fatigoso y que, por lo demás, no responde a la praxis habitual. A ello se sumaría la necesidad de reflexiones teóricas adicionales a fin de poder inferir, a partir de proposiciones acerca de la «opinión pública» así entendida, alguna consecuencia significativa, por ejemplo, enunciados explicativos o que permitieran pronosticar el desarrollo político.

En caso de que se tratase de un «grupo de referencia» de alguna manera delimitado, es decir, no constituido por la totalidad de los

²¹ Aquí, siguiendo a Félix E. Oppenheim, *Political Concepts. A Reconstruction*, Oxford, 1981, págs. 96 ss., se podría hablar de cambiantes «grupos de referencia» de los cuales, mediante la aplicación del criterio de la mayoría, en cada caso se determina un «grupo selecto» como portador de la opinión pública.

²² Por ejemplo, podría definirse que por «la opinión pública» española se entiende la opinión mayoritaria del grupo de los fumadores residentes en España. Entonces, con respecto a cualquier decisión política tomada por cualquier grupo de actores competidores -de acuerdo con la legitimidad procedimental dentro del sistema político español- siempre podría determinarse sin mayor problema si encuentra o no aprobación por parte de «la opinión pública»; habría simplemente que investigar cuál es la opinión de la mayoría de los fumadores al respecto. Pero, con ello, lo único que sabemos, es que la correspondiente decisión tiene legitimación mayoritaria dentro del grupo de fumadores.

ciudadanos, se estaría en el fondo frente a una combinación cuantitativa (estableciendo la mayoría como criterio para el «grupo selecto») y otra cualitativa (para determinar el «grupo de referencia») de forma tal que volverían a presentarse las dificultades ya presentadas del concepto cualitativamente definido -con excepción del problema de la ambigüedad.

En cambio, si por «opinión pública» se entiende la opinión mayoritariamente sostenida en el «público amplio», es decir, en la totalidad de todos los ciudadanos que suelen expresar sus opiniones políticas, nos vemos enfrentados con un problema totalmente nuevo. Porque, cuál sea realmente en un momento concreto y con respecto a un tema concreto la opinión de la mayoría de los ciudadanos puede, en última instancia, determinarse sólo con la ayuda de una «encuesta popular», es decir, de una votación general. Pero, de acuerdo con el uso normal del lenguaje, por lo general no se cuenta con un resultado de una votación de este tipo cuando se habla de la «opinión pública»; por el contrario: en una democracia representativa, no plebiscitaria, como la de la República Federal de Alemania o la española, la invocación a la «opinión pública» obviamente es considerada, a menudo, como un buen instrumento a fin de influir, justificar o juzgar una decisión recordando una opinión *supuestamente* sustentada por la mayoría, justamente debido a la falta de una manifestación precisa de la opinión mayoritaria (bajo la forma de los resultados de una votación)²³. En este sentido, en el fondo, la remisión a la «opinión pública» debe ser vista como una especie de *sustituto* con el que -obligadamente- uno se conforma cuando no dispone de datos exactos sobre la opinión mayoritaria «realmente» relevante²⁴.

Pero esto significa que, en el fondo, en estos casos las remisiones a la «opinión pública» sólo deberían tener, cuando más, un reducido peso argumentativo ya que, en última instancia, no se trataría aquí de

²³ Estoy pensando en afirmaciones tales como, por ejemplo, «Hace mucho que la opinión pública reivindica la aprobación de la medida X»; «Consciente de mi responsabilidad como representante del pueblo, he votado conforme a los deseos de la opinión pública»; «La Decisión Y obviamente no es compatible con la opinión pública», etc.

²⁴ En este sentido, cf. Karl Salomo Zachariä, *Vierzig Bücher von Staate*, vol. 3. 2.^a ed. Heidelberg, 1839, pág. 208 (según Hölscher, *op. cit.* en nota 6, pág. 455): «No debe confundirse la opinión pública con la opinión de la mayoría. Aquella es la opinión presuntiva (o supuesta), ésta la opinión verdadera de la mayoría. La opinión de la mayoría puede comprobarse tan sólo a través del cálculo de los votos, la opinión pública se infiere de las opiniones expresadas por algunos individuos». También Popper parece querer decir que la «opinión pública» en general se considera como sustituto -para él, evidentemente no satisfactorio- de la opinión de la mayoría cuando habla de «the majority (or ‘public opinion’)» (cit. en nota 10, pág. 351).

constataciones de hechos confirmadas empíricamente de manera indubitable, sino tan sólo de *suposiciones* acerca de la opinión mayoritaria existente, en el mejor de los casos, sobre la base de conclusiones inductivas más o menos bien fundadas o en el peor de los casos, simplemente inventadas.

Así entendida, la «opinión pública» no debería jugar ningún papel decisivo para la toma de decisiones en la democracia porque, como había dicho ya Karl Salomo Zachariä en 1839 en su *Cuarenta libros sobre el Estado*: «La opinión de la mayoría tiene (por presuposición) una voz decisiva; la opinión pública, sólo una voz consultiva»²⁵. Y ni siquiera esto último vale incondicionalmente: por lo pronto, *de facto*, en modo alguno es correcto que los actores políticos competentes siempre reconozcan, tengan en cuenta o usen la opinión pública, así definida como «voz consultiva» en la fundamentación de sus decisiones. Tanto los representantes legislativos como los miembros del Ejecutivo adoptan, a veces, decisiones «impopulares», es decir, rechazan el «consejo» de la opinión pública después de haber tomado conocimiento de él, o quizá hasta conscientemente no lo toman en cuenta desde el comienzo. Evidentemente, la fundamentación de la decisión no puede entonces contener ninguna referencia a la opinión pública, sino que necesita una base totalmente diferente. Y manifiestamente, en estos casos, los correspondientes decisores (que, no hay que olvidarlo, siempre se encuentran en competencia política con sus opositores) suponen que no sólo pueden adquirir *legitimación* -en el sentido de la aprobación de las *mayorías* relevantes- sobre esta otra base, sino que hasta pueden adquirirlo en *contra* de la crítica posible a su decisión, justamente *por* no haber tomado en cuenta la opinión pública. Un argumento general que podrían aducir sería que el sistema de la democracia representativa y su *legitimidad* se basa, entre otras cosas, en el hecho de que los órganos competentes de decisión, en sus decisiones (mayoritarias) *no* deben «reflejar» la opinión (mayoritaria) de cualesquiera otros grupos, es decir, que no están sometidos a la «tiranía de la opinión pública» que tanto lamentaba John

²⁵ Zachariä, *op. cit.* en nota 24, *ibíd.* También Tönnies (*op. cit.* en nota 7, págs. 133 ss.) habla, en el contexto de la opinión pública, de las dos funciones de la consulta y de la decisión; pero, lo que le interesa aquí no es la aclaración de (los límites de) la función de la opinión pública, sino que él utiliza la imagen de una reunión en las dos fases de consulta y toma de decisión tan sólo para aclarar su concepción de la diferencia entre «opinión pública» y «la Opinión Pública»: en la fase de la consulta, se manifiesta un espectro de opiniones (corresponde a la «opinión pública»); a través de la toma de decisión, una de estas opiniones se destaca como opinión de la asamblea (corresponde a la «Opinión Pública»).

Stuart Mill²⁶, sino que deben preocuparse por tomar las decisiones independientemente y según su «leal saber y entender». A este argumento deberían añadirse, en cada caso particular, las respectivas razones materiales específicas de la decisión adoptada. Frente a una tal posibilidad de fundamentación, el recurso a la «opinión pública» en tanto supuesta opinión mayoritaria, se presenta claramente como un verdadero «pretexto», como la negación de una argumentación seria; en tanto tal, indica que tanto aquellos que se sirven de este pretexto como aquellos que se dejan impresionar por él, sostienen una comprensión de la democracia difícilmente sostenible desde una perspectiva ética.

2.3. La opinión pública como espectro de las opiniones

Como la «opinión pública» en el sentido de una única opinión «dominante» ha demostrado ser poco fecunda, ¿no se podría entonces atribuir una fuerza argumentativa más fuerte a la «opinión pública» como «espectro de opiniones»?

El problema es que aquí resulta aún más difícil que en el caso de la interpretación como «opinión de la mayoría» ver de qué manera una referencia a «la opinión pública» podría servir, en general, como argumento para la fundamentación o crítica de decisiones políticas. Quizá, cuando más en algunos casos, podría argumentarse con la

²⁶ Mill veía esta «tiranía de la opinión pública» como efectivamente dada y responsable de la cualidad mediocre de la política: «In politics it is almost a trivality to say that public opinion now rules the world... Those whose opinions go by the name of public opinion... are always a mass, that is to say, collective mediocrity» (*op. cit.* en nota 20, págs. 80 ss.). Además, veía en ello también una tendencia a una nivelación creciente de las opiniones y a la eliminación de todo impulso para un pensamiento independiente, no conformista: «A more powerful agency... in bringing about general similarity among mankind, is the complete establishment... of the ascendancy of public opinion in the State... as the very idea of resisting the will of the public, when it is positively known that they have a will, disappears more and more from the minds of practical politicians, there ceases to be any social support for nonconformity -any substantive power in society which... is interested in taking under its protection opinions and tendencies at variance with those of the public» (*ibíd.* págs. 89 ss.). Cf. también Tönnies: «Una opinión pública se puede atribuir a cualquier círculo abierto o cerrado que en tanto tal tiene algún peso para sus miembros individuales, de manera que orientan sus comportamientos y también sus expresiones de opinión por la opinión dominante en él, que adquiere tanto más fuerza cuanto más unánime sea; ya que temen causar escándalo, pero se alegran y lo gozan cuando encuentran aprobación y aplauso...» (*op. cit.* en nota 7, pág. 130). Y, por otro lado: «La Opinión Pública siempre pretende ser decisiva, reclama la aprobación y hace obligatorio por lo menos el silencio, la omisión de protesta» (*ibíd.*, pág. 138).

existencia de una estructura muy particular de la así entendida opinión pública; por ejemplo -para sólo mencionar los casos extremos- en el caso (improbable) de una opinión pública realmente «indivisa», unánime, se podría abogar en favor de la decisión que respondiera a esta opinión; o, en el caso «patológico» opuesto de una opinión pública extremadamente fraccionada en el que no puede percibirse ninguna opinión mayoritaria, en favor de una «abstención» o «moderación» política, es decir, en favor quizá de una decisión diferenciada o de una basada en el mayor «común denominador» posible. Pero, justamente en el conocido hecho de que las decisiones de este último tipo no necesariamente son políticamente las más inteligentes ni éticamente las mejores se muestra una vez más cuán problemática es la fundamentación o apreciación de decisiones sobre la base de la argumentación con la opinión pública. Por lo demás, naturalmente siguen valiendo para la interpretación del concepto de la «opinión pública» como «espectro de opiniones» todas las otras objeciones generales ya presentadas en contra de la obligación de los decisores políticos por otras opiniones que no sean las del respectivo órgano competente de decisión.

2.4. La opinión pública, ¿un «mito político»?

A pesar de las dificultades conceptuales y de la reducida fuerza de explicación y legitimación de la «opinión pública» presentadas, en la discusión de las decisiones políticas, es la cosa más común del mundo recurrir a este término. No hay duda que ha demostrado ser *políticamente eficaz*²⁷. Pero, ¿en qué puede basarse esta eficacia?

Puede suponerse que justamente aquello que vuelve *científicamente* sospechosa a esta expresión -es decir, su ambigüedad- es lo que le confiere atractivo para el uso *político*. Por lo general, se presupone como algo evidente el significado de «opinión pública», y la expresión es utilizada sin mayores explicaciones, como si se tratase de un concepto perfectamente unívoco. Pero, el hecho de que realmente sea ambiguo, de que encierre al mismo tiempo la connotación de *unidad* y *pluralidad*, es quizá la razón por la cual suele atribuirse a la «opinión pública» un papel importante para democracia. En

²⁷ Es justamente su efecto político el que convierte la opinión pública en el peligro que Popper ve en ella: «Public opinion (whatever it may be) is very powerful. It may change governments, even non-democratic governments. Liberals ought to regard any such power with some degree of suspicion. Owing to its anonymity, public opinion is an irresponsible form of power, and therefore particularly dangerous from the liberal point of view» (*op. cit.* en nota 10, pág. 349).

efecto, parece plausible que justamente en virtud de la ambigüedad pueda surgir la impresión de que esta *una*, única «opinión pública» -cualesquiera que sean los criterios de selección para determinarla- sea algo así como la «quintaesencia» verdadera, correcta (o, al menos, una especie «promedio» relevante) de las *muchas* y diferentes opiniones públicamente sostenidas.

Pero, si se concibe así a la opinión pública, entonces ya no está referida a individuos o a grupos de individuos que constituyen una parte más o menos grande e indicable de la sociedad, sino que se convierte en *atributo de la sociedad* en tanto tal. Si, además, se considera a la democracia como una forma de gobierno al servicio de la imposición de la «voluntad política del pueblo», entonces puede también parecer plausible considerar a una «opinión pública» que se imputa a la totalidad de la sociedad, como expresión de esta voluntad política del pueblo y, consecuentemente, concederle un papel importante²⁸.

En este sentido, la «opinión pública» puede convertirse en un apéndice del mito político de la «voluntad política del pueblo» unitaria cuya utilización -cuando es políticamente conveniente- habrá de ser tanto más eficaz cuanto más parezca que su relación con manifestaciones de opinión empíricamente constatables tiende un puente entre el nivel ficticio y el real²⁹.

²⁸ Cf. en este sentido las famosas palabras de Abraham Lincoln (1856: cit. según *The Collected Works of Abraham Lincoln*, edición a cargo de Roy P. Basler, 8 vols., New Brunswick, N. J., 1953, vol. II, pág. 385): «Our government rests in public opinion. Whoever can change public opinion, can change the government...Public opinion... always has a «central idea», from which all its minor thoughts radiate». La última frase de esta cita parece indicar una concepción de la (única) opinión pública como opinión de consenso unánime. La capacidad de esta «opinión pública» hasta para derrocar al gobierno aparentemente no le parece problemática a este autor.

²⁹ Cf. con respecto al mito de la opinión pública, sobre todo, Popper. *op. cit.* en nota 10, quien distingue varias variantes de este mito: «There is, first, the classical myth, vox populi vox dei, which attributes to the voice of the people a kind of final authority and unlimited wisdom. Its modern equivalent is faith in the ultimate commonsense rightness of that mythical figure, ‘the man in the street’, his vote, and his voice. The avoidance of the plural in both cases is characteristic. Yet people are, thank God, seldom univocal; and the various men in the various streets are as different as any collection of V. I. P.s in a conference room» (pág. 347). «One form of the myth... is the doctrine that truth is manifest. By this I mean the doctrine that... truth will always make itself known, as long as it is not suppressed... Like the vox populi myth, it is another myth of the univocal voice....A reaction to this rationalist and optimistic myth is the romantic version of the vox populi theory -the doctrine of the authority and uniqueness of the popular will, of the ‘volonté générale’, of the spirit of the people, of the genius of the nation, of the of the group mind, or of the instinct of the blood....An important and still very influential variant of the myth may he described

Sin embargo, desde el punto de vista *normativo*, el recurso a un mito político tal -que, en última instancia, significa un ocultamiento de los datos reales- encierra un peligro para la *legitimidad* del sistema político, que va más allá de los problemas de legitimidad a los que me he referido más arriba. En efecto, se lesiona así por lo menos uno de los intereses que Charles Beitz llama los «intereses regulativos de la ciudadanía» en un sistema democrático, es decir, el interés de la «responsabilidad deliberativa»³⁰. Y hasta desde el *punto de vista de la oportunidad o conveniencia política*, no es necesariamente correcto que el mito político de la «opinión pública» pueda proporcionar, a la larga, la *legitimación* de las decisiones, pues, como dijo el mismo Beitz:

«... para ciudadanos concebidos como los objetos de la política pública..., la toma de conciencia de que las instituciones estimulan la deliberación responsable es una base necesaria de *confianza* en la integridad de las decisiones políticas... Sin ella, la supuesta tendencia de los mecanismos democráticos a provocar resultados equitativos no sería más que una pía esperanza, y faltaría un fundamento importante de la *estabilidad de los regímenes democráticos*»³¹.

Por todas estas razones, parece que nos encontramos aquí en una de las raras ocasiones en las que podemos darle la razón a una afirmación de Carl Schmitt quien dijo que «no importa tanto la opinión pública cuando la publicidad de la opinión»³².

as the myth of the progress of public opinion, which is the myth of public opinion of the nineteenth-century Liberal» (pág. 348). Cf. también Tönnies, *op. cit.* en nota 7, pág. 134: «... la Opinión Pública [parece] prácticamente como un ser inteligente y un poder uniforme, a menudo hasta se lo elogia... o se lo denuncia y censura como un ser misteriosamente sublime y casi mítico».

³⁰ Beitz 1989, *op. cit.* en nota 3, esp. págs. 107 ss.; los otros dos intereses básicos del ciudadano, según Beitz, son «reconocimiento» y «tratamiento equitativo». En este contexto, conviene recordar el proyecto de James Fishkin y otros de organizar un «deliberative opinion poll» para la campaña electoral presidencial de 1992 en EE.UU.; cf. James Fishkin, *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven y Londres: Yale UP 1991, pág. 92, donde explica que el proyecto responde a la necesidad de disminuir la tensión entre las dos alternativas de «a kind of politically equal but nondeliberative direct democracy... and a kind of deliberative but not politically equal representative democracy».

³¹ Beitz, *op. cit.* pág. 114 (subrayados de R. Z.).

³² Carl Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (1923), 6.^a ed., reproducción inalterada de la 2.^a ed. publicada en 1926, Berlín, 1985, pág. 47.

Mi conclusión sería, entonces, que la llamada «opinión pública», lejos de ser una «hermana siamesa» conceptual de la publicidad y, en tanto tal, de vital importancia para el funcionamiento de ésta, resulta ser nada más que un apéndice totalmente prescindible, pero capaz de convertirse, en cualquier momento, en grave peligro para el funcionamiento del sistema.