

HISTORIA DEL CONCEPTO «OPINIÓN PÚBLICA»
EN ESPAÑA (1808-1936). ENTRE LA MORAL,
LA POLÍTICA Y LA CIENCIA SOCIAL *

Javier Fernández Sebastián y Gonzalo Capellán de Miguel

Nada permanece ajeno al paso del tiempo. Tampoco —o, mejor aún, deberíamos decir menos que nada— el lenguaje. Sin entrar aquí y ahora a desentrañar el enigma de si la historia se construye con el lenguaje, mediante la representación que éste, en forma de discurso, nos proporciona, o de si toda narración es histórica, *per se*, por la propia configuración histórica del lenguaje (o incluso si es posible una narración de tipo histórico como recientemente cuestionaba el escritor Javier Marías, 2008), nuestro análisis de la opinión pública parte de la creencia en la historicidad del lenguaje. Y dentro de las muchas derivadas que se desprenden de afirmación, deseamos recorrer la que nos lleva hasta la noción koselleckiana de «conceptos fundamentales» (*Grundbegriffe*). Resumiendo —y simplificando— mucho la cuestión, el análisis de los conceptos nos permite conocer los contextos históricos concretos (sociales, políticos, culturales...) en los que ciertas unidades lingüísticas comienzan a usarse, por qué se usan, en qué sentido, con qué significado/s o incluso su interacción y relación con la realidad «extra-lingüística» —lo que solemos denominar «la realidad», a secas—. Y si seguimos su evolución en el tiempo podremos comprobar cómo se producen cambios en su significado (desplazamientos semánticos), connotaciones en su sentido, mutaciones léxicas, apropiaciones discursivas vinculadas a la ideología, etc. Partiendo de todas esas mutaciones que poco a poco se van sedimentando en el lenguaje, a modo de «estratos del tiempo», el historiador puede tratar de reconstruir el discurso de los diferentes actores de cada momento histórico y, a través de esa reconstrucción, recuperar los estados de cosas que han dejado su marca en el lenguaje.

* Este trabajo se inscribe en el Grupo Consolidado de Investigación en Historia intelectual de la política moderna (IT-384-07), financiado por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco – Eusko Jaurlaritzza.

Una aproximación historiográfica que —creemos— se hace especialmente pertinente en un concepto como «opinión pública» que, por un lado, conserva tanta presencia e importancia en la actualidad y, por otro, resulta tan complejo. Que la opinión pública era un fenómeno mal definido —cuando no imposible de definir— es idea que pasó a repetirse por doquier hasta convertirse en un auténtico lugar común entre los estudiosos de la opinión pública. El hito mejor conocido en este sentido vendría dado por las decenas de definiciones diferentes recogidas por Childs en los años sesenta. Pues bien, partiendo de ese catálogo de definiciones, hasta el reciente escepticismo de estudiosos del fenómeno fuera y dentro de nuestro país (por ejemplo, Muñoz Alonso), se ha llegado a considerar imposible, cuando no inútil, tratar de fijar el significado del concepto. Sin embargo, desde la perspectiva que aquí proponemos ese tipo de dificultades pueden obviarse, dado que la naturaleza misma de los conceptos es su permanente mutabilidad y la necesidad de entender su uso y su significado en cada momento histórico. Por lo mismo, nuestra propuesta rechaza la idea de que existan conceptos perennes que puedan usarse como si fueran —y hubieran sido— siempre la misma cosa, en vez de contenedores de muchas y variadas experiencias históricas. Al contrario, pretende indagar en su pluralidad semántica —a veces, incluso contradictoria— y variabilidad temporal, sin ninguna pretensión normativa ni intención de fijar un modelo de opinión pública de acuerdo con algunos de los múltiples sentidos que ésta adquirió en diferentes momentos históricos. Más bien la historia del concepto nos ayudará a entender esa complejidad, esos cambios y esas luchas semánticas, e intentar asignar así a cada significado su contexto y su correspondiente interpretación adecuada.

En esa labor de descodificación del pasado para una comprensión adecuada desde el presente, la historia conceptual suele decantarse por aquellos conceptos que en un momento dado de la historia —generalmente el de la conformación de la Modernidad— cobraron especial protagonismo como referentes fundamentales del discurso político o social. Entre ellos, sin duda, se encuentra precisamente el concepto «opinión pública». Como otros conceptos que pasaron al primer plano del discurso de la Modernidad euroamericana (ciudadanía, nación, progreso, soberanía, democracia...), el sintagma opinión pública tuvo, antes de politizarse y adquirir un determinado sentido en el contexto de los gobiernos representativos y la libertad de imprenta que siguieron a las revoluciones liberales, una existencia y unos usos diferentes. De la misma forma que adquirirá nuevos significados y naturaleza con posterioridad a la eclosión de las ciencias sociales, la sociedad de masas y los nuevos medios de comunicación desde los años finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX.

A cada una de esas etapas que jalonan la historia del concepto es a lo que hemos llamado aquí «momentos», y precisamente lo que vamos a tratar de estudiar en este capítulo es lo que caracteriza a la opinión pública en cada uno de ellos. En este primer trabajo nos ocuparemos de su «momento político», no sin antes referirnos, a modo de introducción, a

su existencia previa, a lo que podemos denominar el «momento moral» y que se expresó, además de bajo el sintagma opinión pública, de otras variadas formas.

1. EL SENTIDO MORAL DE LA OPINIÓN PÚBLICA

En realidad, antes de que la opinión pública pase a entenderse de forma generalizada como uno de los elementos esenciales del funcionamiento político del Estado, ya existía una fuerza social perceptible y bien identificada desde hacía mucho tiempo que respondía muchas a veces a esa denominación. A ella se referían con distintas expresiones como «fama» o «fama pública», «reputación» o, como decimos, ya incluso desde al menos el siglo XVII como «opinión pública». Es el caso de ese creador de neologismos que fue Montaigne, quien en sus *Ensayos* emplea ya la expresión *l'opinion publique* como una fuerza social capaz de rechazar ciertos vicios execrables como la pederastia (1836, I, 110). Un auténtico juez que decide qué actos o conductas están bien y cuáles están mal. De su acción surgiría una especie de catálogo del decoro público cuyo baremo en cada sociedad podría identificarse con la moda de cada momento, y que no era otra cosa que lo que Locke llamaba indistintamente «ley de la opinión» o «de la reputación». Una ley que completaba las leyes divina y civil, para ocuparse de todo lo que tiene que ver con la virtud y el vicio y por tanto con el terreno moral (Noelle Neuman también destacado el componente psico-sociológico de esta ley lockeana también denominada «de la moda»; 1998, 98-101). Una norma no escrita de conducta pública que venía dictada por el juicio del resto de la comunidad, haciéndose visibles en el murmurar, las habladurías y otros eficaces mecanismos de presión muy bien descritos por Choderlos de Laclos en *Les liaisons dangereuses* (1782).

Que estas diferentes palabras se referían a lo mismo queda constatado en numerosos textos posteriores en los que autores que conocían perfectamente el significado político del concepto lo consideran sinónimo o equivalente a esa reputación o fama que alguien tiene en la sociedad. Un significado, por otra parte, que no se perderá posteriormente en el momento político o más tarde aún en el científico de la opinión pública. Porque los estratos o capas semánticas de los conceptos no son rígidos y cerrados, distintos actores en distintos momentos pueden emplear el término con los diferentes significados que el concepto ha ido acumulando con el tiempo. Así, a la altura de 1817, cuando en el mundo germanoparlante el término ya se empleaba en un sentido político pleno, Joseph von Sonnenfels insiste en que la opinión pública es ante todo «una fuerza moral», y precisamente por su dimensión moral es un elemento positivo capaz de fortalecer a los gobiernos (Hölscher, 1994, 451).

Y en España Gumersindo de Azcárate, finalizando ya el siglo XIX, recordaba aún el papel sancionador de la opinión pública en «el orden

moral» como algo necesario porque «hay individuos en cuyo interior existe un verdadero desorden, en virtud del cual toman por bien el mal, y viceversa, y para suplir este vacío hay un tribunal en cierto modo invisible y que, sin embargo, está en todas partes; tribunal en el cual todos somos jueces y fiscales y ante el que todos comparecemos como reos y testigos, el tribunal de la opinión pública» (1881, 406).

La tónica común en varios de esos pasajes es el sentido peyorativo del concepto, que parece una fuerza que la sociedad ejerce contra el individuo, así como una especie de juez de las costumbres y los comportamientos en cada lugar y en cada momento. Una idea de juez público al margen de lo jurídico con otro tipo de penas a imponer, a quien el veredicto popular considere culpable, que no eran menos eficaces que las coercitivas del derecho. Así lo ratificaba J. S. Mill cuando escribía al inicio de su conocida obra *Sobre la libertad*:

El objeto de este ensayo es afirmar un sencillo principio destinado a regir absolutamente las relaciones de la sociedad con el individuo en lo que tengan de compulsión o control, ya sean los medios empleados la fuerza física en forma de penalidades legales o la coacción moral de la opinión pública (1859, 14).

En ese sentido no es de extrañar encontrarse a lo largo del siglo XIX tantos y tantos folletos escritos por sus autores como defensa ante ese poderoso tribunal de la opinión pública que adquieren la forma de una defensa del honor por medio de la imprenta ante presuntos delitos o difamaciones contra ellos emitidos, bien por el juez en el ámbito jurídico bien por otras personas en el ámbito moral. Así aparece con toda claridad incluso en los primeros ilustrados españoles, que empezaban a emplear el moderno concepto «opinión pública» (ya no sólo «opinión») y a asociarlo a las múltiples metáforas que aspiraban a reflejar su enorme fuerza pintándola como un torrente o un tribunal que lo mismo juzga a cualquier individuo del pueblo que a los gobernantes. A ellos, precisamente, explica Cabarrús la naturaleza del extraordinario poder fáctico que denomina «tribunal de la opinión pública» y que, «superior a todas las jerarquías, las contiene con el miedo de la vergüenza o de la execración» y «fija la reputación que han de tener en la posteridad más remota» (1786).

De que la opinión pública siguió ejerciendo su inapelable juicio sobre las personas en el ámbito de la sociedad en un sentido moral da muy buena cuenta, por ejemplo, una pieza de teatro popular escrita en el último tercio del siglo XIX por un militar y poeta vallisoletano, precisamente bajo el título *La opinión pública* (Cano Masas, 1878). Toda la obra es un reflejo y una protesta ante una opinión pública que se ocupa de censurar hasta los más nimios detalles de la vida privada de los individuos, desde si una pareja debe o no contraer matrimonio hasta si una persona debe comprarse un gabán o un violín. Idea que queda muy bien reflejada en las palabras de uno de los personajes de la obra, Doña Virtudes:

Pues de él la Opinión murmura,
y la pública censura
le puede alcanzar a usted
y aún esa estrecha amistad
con hombre mal reputado
puede llamarla un juzgado...

Tanto como con la fama o reputación en la que el sujeto de la opinión eran los vecinos o la comunidad más cercana, casi siempre maldiciente o difamadora de los comportamientos públicos o privados de los individuos, a la opinión pública se la asimiló desde antiguo con otra expresión: *vox populi* (si bien esta última, muy anterior, tiene originalmente un sentido muy distinto). Curiosamente el citado drama sobre la opinión pública se cerraba con estos versos: «El mundo no se equivoca. / ¡Voz del pueblo, voz de Dios!». Una voz del pueblo que parecía legitimada por Dios y cuya naturaleza la equipararon algunos historiadores de la opinión pública posteriores a la del consenso universal aristotélico. Lo que andaba en voz del pueblo parecía evidenciar su certeza. Sin embargo cualquier transformación de la noción de opinión pública hacia su sentido moderno e ilustrado requería, como condición de posibilidad, acabar con semejante creencia. A ello contribuyó el español Feijoo. Hasta tal punto le pareció fundamental al erudito asturiano erradicar esa máxima popular que dedicó el primer artículo de su célebre *Teatro universal* a desmentir que «la voz del pueblo» tuviera un valor de verdad incuestionable. Y una manera directa de hacerlo era precisamente cuestionar la sabiduría del sujeto mismo de esa voz pública: el vulgo, la plebe, la multitud (toda una serie de variantes léxicas con el común denominador de ser formas despectivas de denominar al pueblo bajo). La masa ignorante no podía emitir juicios fiables, y mucho menos infalibles, como pretendía quien la elevaba a *vox Dei*. Además de una herejía, eso parecía una insensatez. Y esto es muy importante porque Feijoo además de cuestionar la máxima estaba poniendo las bases o preparando el terreno, si se prefiere, para la llegada de un sujeto más digno de la voz pública, de la opinión: los sabios, las clases medias ilustradas, de las que él mismo era un buen representante. Las primeras frases de su texto son contundentes a este respecto: «El valor de las opiniones se ha de computar por el peso, no por el número de las almas. Los ignorantes, por ser muchos, no dejan de ser ignorantes». Idea que se completa con la siguiente comparación: «Siempre alcanzará más un discreto solo que una gran turba de necios; como verá mejor al sol un águila sola que un ejército de lechuzas» (Feijoo, 2006, 5). No hay demasiada distancia —ni temporal ni conceptual— entre las palabras de Feijoo y las que escribirá más tarde uno de los pioneros en la introducción del moderno concepto de opinión pública en España, Jovellanos, para quien «donde falta la instrucción, no hay opinión pública, porque la ignorancia no tiene opinión decidida» (ca. 1780).

Otro aspecto que resultará inexcusable para operar el tránsito desde una noción negativa en el ámbito moral hasta un concepto positivo y reputado en el ámbito político es el relativo al significado mismo de uno de los dos términos que conforman el sintagma «opinión pública». Algo que no debe extrañarnos si tenemos en cuenta que hasta bien entrado el siglo XVIII conservaba, de acuerdo con una tradición latina que ya había servido a Covarrubias para fijar tempranamente el significado de la voz en 1611, un sentido de error que la alejaba de la verdad y la oponía a la razón. Matiz que aparece expresado con toda claridad en textos de la época como la *Lógica* moderna de Andrés Piquer, donde podía leerse que la opinión era «aquel conocimiento que nosotros tenemos de las cosas sin evidencia y sin certidumbre, y con recelos de que puede no ser verdadero» (Álvarez de Miranda, 1992, 579). Una semántica que compartían otras lenguas europeas, de manera que el vocablo «opinión» (*Meinung*) se asociaba por autores del prestigio de Kant a un juicio insuficiente. Por todo ello, para que la opinión pública llegara a convertirse en esa «reina del mundo» que ya muchos autores habían coronado sería preciso un proceso de «dignificación de las opiniones» (*ibid.*). Una circunstancia que no se produjo tanto por la mutación del significado mismo del término «opinión» como por el cambio del sujeto de la misma. El vulgo, la ignorante plebe, contra la que arremetieron Feijoo y muchos otros sabios ilustrados del período, tendría que convertirse en el respetable público. Un selecto público que unas veces estará perfectamente pilotado por las clases educadas y/o cultas y otras reducido a la nación política, a la peculiar —y pequeña— república de los propietarios de la tierra, del dinero y de la capacidad. Como observará Mill para el caso de Inglaterra, «la opinión de aquellos a la que se da el nombre de opinión pública [...] son principalmente la clase media» (1859, 118-119).

2. EL MODERNO CONCEPTO POLÍTICO DE «OPINIÓN PÚBLICA»

Los orígenes del concepto moderno de opinión pública hay que buscarlos en la Europa de la segunda mitad del siglo XVIII. El léxico de las principales lenguas del continente da testimonio de la irrupción de esta nueva fuerza políticamente operativa. También en España, durante las dos últimas décadas del Setecientos, esta expresión conoce una importante mutación semántica: de referirse casi exclusivamente a la mejor o peor fama o reputación de algún sujeto entre sus vecinos, *opinión pública* empieza a usarse en sentido político, aludiendo de manera todavía incipiente y difusa al apoyo por parte de las minorías cultas que todo gobierno estaría en el deber de procurarse (Glendinning, 1984). Este cambio, perceptible en los escritos de Jovellanos, Cabarrús y otros autores del momento, no llega a eclipsar por completo concepciones muy arraigadas que veían en la opinión más bien un cúmulo de errores y de prejuicios populares a combatir por la minoría ilustrada que un conjunto articulado de juicios y de razones fundadas que eventualmente

podiera servir de palanca para las reformas (e incluso de guía y legitimación del poder). De modo que en el período intersecular la valoración política de la opinión pública fluctúa entre quienes la ven como una fuerza con la que hay que contar, a la manera de un invisible y anónimo tribunal supremo que «juzga todos los actos del gobierno» (Jovellanos, 1780) y aquellos que desconfían de su influjo, considerándola esencialmente como un obstáculo a vencer por el gobierno ilustrado.

La politización, en los albores del nuevo siglo, de un asunto en principio privado como lo fue el encarcelamiento y prisión de Jovellanos por la voluntad de Godoy, en lo que tiene de ejemplar, marca un hito significativo en la aparición en España de un espacio público autónomo del poder del monarca. La modesta campaña suscitada por este suceso, como en su día advirtió Alcalá Galiano, señala un punto culminante en esta nueva valoración de la opinión que implica la elevación del público a la dignidad de juez de última instancia en asuntos políticos (Fernández Sebastián, 2000).

Mas no será hasta 1808 cuando la opinión pública —un poder «mucho más fuerte que la autoridad malquista y los ejércitos armados», escribirá Quintana en el prospecto del *Semanario Patriótico*— se manifieste en todo su esplendor y alcance su máximo prestigio, añadiendo a su función controladora la de guía de todo gobierno legítimo. La notable presencia de este sintagma en el caudal de términos políticos es un simple corolario de tal advenimiento. Lo cierto es que, sin esperar siquiera un marco legal que ampare la libertad de prensa (decreto de 10 de noviembre de 1810; *Constitución de 1812*, art. 371), el vacío de poder subsiguiente a la invasión francesa hará posible que un aluvión de manifiestos, periódicos y folletos políticos venga a consagrar el indiscutible protagonismo de la opinión pública, cuya «imperiosa voz» todos invocan, en la escena política. No en vano la de la Independencia (como lo había sido ya la guerra contra la República francesa de 1793-1795) es una «guerra de opinión» en la que, además de las dinastías y de las armas, chocaban entre sí maneras muy diversas (incluso antagónicas) de entender el orden político y social.

Un síntoma altamente revelador de que la opinión pública ha llegado a constituir un nuevo principio de legitimidad es la proliferación en la segunda década del siglo de las memorias vindicativas del propio nombre puesto en entredicho a consecuencia de determinadas actitudes y conductas políticas (además de las numerosas apologías escritas por afrancesados, hay obras de este tipo bien conocidas de Jovellanos, Quintana, etc.). Lo significativo es que tales escritos se dirigen respetuosamente a la opinión como tribunal político supremo, demostrando así sus redactores que les preocupa tanto o más «la censura del público» que la estimación del monarca.

Conviene anotar en este punto que las circunstancias bélicas explican la gran dificultad que en este momento tuvieron la mayoría de los autores que se ocupan de este tema para aceptar dos características inherentes a la moderna opinión pública: su pluralidad y su movilidad, de modo que en esos años predominan abrumadoramente los textos que invocan este

formidable agente colectivo —que muchas veces se confunde con el llamado *espíritu público* que debe vincular a los ciudadanos entre sí— no precisamente como una colección de opiniones diversas, sino como una potencia unitaria e imperiosa, emanada directamente del pueblo. Al igual que sucediera en la Francia de 1793, algunos liberales avanzados —es el caso de Calvo de Rozas— tratan incluso de establecer una perfecta sinonimia entre *opinión pública* y *voluntad general* (*Proposición a la Junta Central sobre la libertad de la imprenta*, 12 de septiembre de 1809). También *El Robespierre Español* equipara el significado de ambos conceptos, y tras definir la opinión pública como «el juicio público que la mayor parte de los ciudadanos forma acerca de un asunto interesante al bien común de la patria», explica que deben ser los «escritores públicos» quienes, a través de una indagación imparcial y desinteresada del sentir del pueblo, representen, expresen y depuren la auténtica opinión pública/popular, que debe tener «fuerza de ley» (1811, 223 y 236-237).

Menudean asimismo las declaraciones que localizan los focos de la opinión, amén de en la prensa periódica, en los espacios públicos urbanos, círculos y centros de sociabilidad. El *Redactor general* (n.º 109), por ejemplo, asegura que la opinión pública debe buscarse «en los cafés, calles y plazas».

Advertimos entonces dos nuevos matices del concepto que ahora se añaden. Uno se refiere a que, a diferencia del momento anterior en el que una opinión entendida en sentido moral juzgaba los comportamientos o asuntos privados o particulares, ahora el foco de la opinión se concentra en lo que de interés general o común tengan las cosas. Es decir, se asienta en lo público, pero no en todo lo público sino en lo que por su interés importa a todos. El otro es el relativo a quiénes deben ser los intérpretes del sentir general. Y, en la mayoría de los casos, se atribuye la función de dar voz al público a un colectivo que podríamos llamar de «proto-intelectuales». Un pensamiento que se expresará con toda contundencia por el autor que con más profundidad y perspicacia analiza la opinión pública en esa época, Alberto Lista, quien no tiene reparos en afirmar:

¿Cuándo son buenas las leyes? Cuando expresan la voluntad general de la nación y el voto del monarca. Y ¿quién puede reunir estos extremos, al parecer tan distantes, sino los escritos de los sabios, que forman la opinión pública, e ilustran, confirman o corrigen la del gobierno? La ley debe salir del seno de la nación, que es la parte instruida del pueblo, y volar al pie del trono para ser sancionada (1809; 2007, 11).

2.1. *Alberto Lista y la definición política del concepto «opinión pública»*

Podemos decir que Lista fue el primer y más importante teórico de la opinión pública en la España del primer liberalismo y la época isabelina. Una afirmación que podríamos extender, incluso, a todo el mundo ibero-

americano, ya que su «Ensayo sobre la opinión pública», que vio la luz por vez primera en *El Espectador Sevillano* (n.ºs 38 al 53, octubre/noviembre de 1809) y conoció varias ediciones en español y en portugués, tuvo enorme eco en países como Portugal (*Correio da Peninsula*, 1810), Argentina (*El Hispano-Americano Constitucional*) o, muy especialmente, México (donde a la reproducción inmediata por parte de la versión mexicana de *El Espectador Sevillano* siguieron las de *El Sol*, ya en 1827, y *La Cucarda*, en 1851¹). En un texto que el propio autor reproducirá con algunas modificaciones durante el Trienio Liberal (en 1820 se publica en *El Español Constitucional*, de Londres), esboza un modelo ideal que sitúa a la opinión en un terreno intermedio entre la enseñanza política —administrada por «los sabios que escriben e instruyen a la nación»— y el poder ejecutivo: «la Nación está obligada a examinar; los sabios a proponer y discurrir; el gobierno a sancionar la opinión pública, o a manifestar las correcciones que deben hacerse a los resultados de las discusiones».

A lo largo de todo el texto se constituye toda una red de términos en torno a la opinión pública que arroja una idea muy clara del concepto de opinión pública que tenía Lista. En primer plano resalta una primera oposición entre «los sabios» y «la masa general», sea de las voluntades, sea de los ciudadanos. Y siguiéndole el hilo nos conduce hasta otra contraposición de términos que reflejan quién es para el autor el verdadero sujeto de la opinión pública. Así, encontramos al «público» frente al «pueblo ignorante» o «el espectador estúpido». Y dependiendo de quién lleve las riendas de la opinión, tendremos pueblos «civilizados» o bien «pueblos incultos», dominando en unos «la ilustración» y la «verdad» y en los otros las «tinieblas» y el «error». Todos esos vocablos delimitarían una nítida frontera que define lo que significa la opinión pública y a lo que se opone. En el mismo sentido, otros términos que van conformando el ser de la opinión pública son «razón», «examen» y «discusión», mientras que en el polo opuesto encontraríamos «tumultos», «pasiones humanas», «gritos y puñales». Es decir, la opinión pública ilustrada es ante todo racionalidad frente a la irracionalidad y la violencia. Y siguiendo por esa senda Lista relaciona la opinión pública con términos como el «bien público», el «interés general» o el «interés común», oponiéndolo ahora al «interés individual» o particular y al «espíritu de secta o de partido». Y todo ello culminaría en una última oposición de vocablos: la opinión pública se identifica con la «libertad» como opuesta al «despotismo» y la «tiranía», o incluso la «democracia».

Por tanto, en el nacimiento mismo del moderno concepto político «opinión pública» vemos que éste aparece formando parte de un vocabulario más amplio. Un vocabulario en el que la «opinión» comparte espacio

1. Un primer desarrollo de esta interesante relación lo presentó Noemí Goldman durante el Congreso de *Iberconceptos* celebrado en Madrid en septiembre de 2007 (aún inédito), y es el resultado del trabajo conjunto y comparado de varios investigadores iberoamericanos sobre el concepto de «opinión pública» entre 1750 y 1850.

discursivo con «constitución», «representación», «soberanía del pueblo», «voluntad general», «deliberación», «civilización», «progreso», «ilustración» o «educación». Toda una serie de valores que ve encarnados en el gobierno representativo, que es la forma de organización política donde la opinión pública tiene su lugar.

A partir de entonces, y durante una larga primera etapa —que se corresponde con esa fase ascendente del liberalismo que, *grosso modo*, podemos situar en la primera mitad del siglo—, la opinión pública tendrá en general una valoración muy positiva, y, limpia de toda tacha de ignorancia o incompetencia, nos remite ya de manera indubitada a un concepto fundamental en el imaginario político del liberalismo (que va de la mano con la libertad de prensa y con el principio de publicidad de las sesiones parlamentarias). Así, Alcalá Galiano escribía en la *Gaceta Patriótica del Ejército nacional* en los albores del Trienio:

Libre la imprenta alza su voz, y forma y sustenta el espíritu público, sin el cual ningún pueblo es libre, ningún gobierno es fuerte. Sociedades de ciudadanos que atienden a la causa pública, formadas en casi todas las ciudades de la península, enfrentan los abusos dando publicidad a todas sus reclamaciones... (Alcalá Galiano, 2003, 50).

La *publicidad*, dice Toreno, ha de ser «la base principal de los gobiernos representativos. Por ella se ilustra y conoce la opinión, y la opinión es la que dirige y guía a los que mandan» (Toreno, 1953, I, 314). Haciendo suyas las palabras del diputado gaditano Pérez de Castro, considera Toreno que: «La opinión pública apoyada de la libertad de la imprenta, que es su fiel barómetro, ilustra, advierte y contiene, y es el mayor freno de la arbitrariedad». Y al referirse al poder arbitrario, ambos, como antes Alberto Lista, están pensando en el despotismo o la tiranía que se encarna en el Rey y su Consejo. Por eso también se ampara y promueve «el poderoso influjo de la opinión pública» como «un campo nuevo» que se abre a los defensores del liberalismo para fortalecer su propia posición dentro del sistema político.

En multitud de textos y debates, especialmente durante el Trienio y, más tarde, desde las postrimerías del reinado de Fernando VII, se encarece su papel como sostén del gobierno (y eventualmente también como metapoder controlador de la acción gubernamental), al tiempo que se discute sobre quiénes, cómo y a través de qué medios deben formar, dirigir o expresar una opinión pública que para la mayoría de los publicistas constituye un factor esencial, imprescindible en los sistemas liberales.

Álvaro Flórez Estrada entiende, por ejemplo, que la opinión debe ser el fundamento de todo gobierno legítimo (*Obras*, BAE CXIII, 212-214). Recoge así el sentido de la opinión como principio de legitimidad política del que no pueden prescindir los gobiernos, un sentido que había adelantado, entre otros, Hume y que los liberales españoles reproducen fielmente, aunque sin citarlo, como haría el propio Alberto Lista en 1821 al empezar

un artículo en *El Censor* con estas palabras: «No existe poder ninguno, hablando rigurosamente, sino por la opinión».

Con respecto a quiénes deben ser los intérpretes y principales actores del nuevo fenómeno socio-político, las posiciones oscilan entre aquellos que, apegados a las concepciones elitistas dieciochescas, restringen la verdadera opinión a un exiguo público ilustrado, y aquellos otros que, a derecha e izquierda, tienden a ampliar el concepto hasta hacerlo coincidir vagamente con una cierta *opinión popular* (ya sea a través de sus manifestaciones espasmódicas y tumultuarias, ya se refiera más comúnmente a la expresión publicística y/o electoral de la universalidad de la población masculina adulta). Entre unos y otros, el liberalismo clásico sitúa en las clases medias —que constituyen el grueso de los lectores y también de los electores— el protagonismo de esta potencia sutil. Mediadoras entre las pulsiones anárquicas de los de abajo y las tendencias despóticas de los de arriba, las clases medias serían las depositarias de la franja más moderada y virtuosa de la opinión (Fuentes y Fernández Sebastián, 1997, 49-51).

De la maduración de ese debate en el segundo período constitucional (1820-1823) dan fe un puñado de artículos publicados en varios periódicos en torno a este tema (Morange, 1983), en los que puede apreciarse, de un lado, el alto predicamento que en los sectores cultos sigue teniendo la mentalidad ilustrada dieciocheca, y, de otro, una evidente aproximación a las tesis dominantes a la sazón entre los doctrinarios franceses, así como a la tradición liberal británica. Así, uno de los mejores periódicos españoles del Trienio observa que la opinión, que se ve obligada a conspirar y «serpea escondidamente» bajo el régimen absolutista, ha de ser plenamente libre bajo el liberalismo, de manera que el régimen de opinión se asemeja a un sistema autorregulado: esta concepción de la opinión como *mercado libre de ideas* inserto en un sistema representativo aseguraría que, a la larga, se impusieran las ideas más razonables y justas: «la libertad de la imprenta», aseguran, «coloca en el trono [a] la razón». Ahora bien, el debate debe efectuarse preferentemente por medio de escritos, y en ningún caso otorgándole «al pueblo, reunido en masa, el derecho de intervenir en los actos del gobierno». La desconfianza en la democracia se da la mano en estas reflexiones con una visión paternalista de filiación ilustrada, que tan pronto concibe la opinión nacional desde una dinámica estrictamente jerárquica, «intelectocrática» (*El Censor*, t. II, n.º 10, 7 de octubre de 1820, 265 y 277), como —acercándose a la visión que del problema tienen los doctrinarios franceses— recurre a una explicación más compleja, que incide en el papel esencial que la prensa y la opinión deben desempeñar en la política moderna. La *verdadera* opinión pública, largamente decantada y que ha de ser cuidadosamente distinguida de la opinión popular, es así entendida a la vez como instancia reguladora de las relaciones entre las clases (altas y bajas, letradas e iletradas) (*ibid.*, t. XVI, n.º 91, 27 de abril de 1822, 72, 74-75) y como medio de interpenetración del gobierno y de la sociedad. A diferencia de las consultas electorales, forzosamente esporádicas, las publicaciones periódicas facilitarían con su

circulación permanente una comunicación política fluida de doble dirección entre ambas instancias (*ibid.*, t. II, n.º 10, 243).

Los doctrinarios conciben, en efecto, la opinión pública como una suerte de *inteligencia social*: depósito en el que confluyen las luces de los ciudadanos ilustrados, la opinión supone un complemento —también en cierto modo un sucedáneo— de la representación política. Y Larra, que enaltece la función del escritor público, compara el proceso de formación de aquélla con un edificio levantado «de consuno» al que debe contribuir por medio de la imprenta «cada español que se crea capaz de fundar una opinión» (*El Español*, 6 de mayo de 1836). Otros la entienden más bien como la resultante de los diversos pareceres en pugna: «la verdad», afirma Nicomedes P. Díaz, «no la posee ni un partido ni un hombre. Pero la poseen todos, [...] la tiene la 'opinión' que a todos los resume; [...] la posee el poder, que teniendo la inteligencia de la opinión, hace prevalecer y dominar la razón de cada uno» (*Condiciones del gobierno constitucional de España*, 1848).

El moderantismo, en línea con el grupo de Lista y los afrancesados sevillanos, rechazará de plano la intervención popular en los asuntos públicos. Los *juicios del pueblo* son irracionales e irreflexivos y carecen de toda validez en política, en tanto que «son muy pocos en cualquiera nación los que pueden juzgar acertadamente de los actos del gobierno: un profundo conocimiento de las cosas y de las relaciones que todas tienen entre sí, unido a la práctica de gobernar, es dado solamente a un corto número de personas en la sociedad civil» (*La Estrella*, n.º 5, 29 de octubre de 1833).

Junto a la libre discusión entre un número de participantes amplio o restringido, la necesidad de la publicidad en el sistema constitucional es enfatizada por varios periódicos. «Los gobiernos representativos», leemos en uno de los más influyentes, «no son otra cosa sino gobiernos de publicidad» (*El Español*, 21 de abril de 1836). Se va idealmente definiendo así una esfera diáfana de opinión *pública* y una política transparente por oposición al secreto, la intriga y, en suma, a la política reservada que caracterizaba a las sociedades del Antiguo Régimen. Se desprende de los textos que la índole *pública* de la opinión no estriba únicamente en el hecho de que sea el público el sujeto de dicha opinión, sino también en otras dos condiciones. En primer lugar, en su visibilidad, en su transparencia. En segundo lugar, la opinión es pública también por su objeto. En rigor, para que pueda hablarse de opinión pública es condición esencial que los asuntos sobre los que verse sean de interés *común* para los ciudadanos. Así, desde el periódico avanzado *La Discusión* se llegaría a preguntar: ¿dónde está la opinión pública, si todos los hombres ven las cosas por el prisma de sus ambiciones, y no por el prisma del bien general? (29 de octubre de 1853). Por lo demás, es notorio que la etiqueta *opinión pública* se usa globalmente al menos en dos acepciones (que suelen aparecer confundidas). De un lado, para referirse en sentido objetivo al conjunto

de opiniones que se expresan en público (principalmente a través de la prensa); de otro, el sintagma se aplica también en sentido subjetivo a sus portadores, esto es, al colectivo de opinantes.

Una buena idea del lugar central que el concepto opinión pública llega a ocupar en la vida política española cuando comienzan a ponerse las bases estables del Estado liberal nos la ofrece el texto del Dictamen sobre la reforma de la Constitución de 1812 que la Comisión formada al efecto propuso a las Cortes en 1836. Tal era la autoridad de la opinión pública a esas alturas que los miembros de la comisión, presidida por Argüelles y con el progresista Olózaga como secretario, aseguraban haber tenido como guía para su reforma «la opinión nacional». Es decir, que lo que implícitamente estaban afirmando era que la obra legislativa de las Cortes debía hacerse y se hacía de acuerdo con la opinión pública. Y es que precisamente ése era un punto que había preocupado a muchos autores de la época: si las leyes en general y la legislación emanada del Parlamento en particular estaban en consonancia con la opinión pública del momento.

Y poco más adelante declaraban ya de forma explícita por qué actuaban de tal forma: «Tienen los sistemas representativos la excelencia, sobre cuantos han existido jamás, de reconocer por norte y móvil único del Gobierno la opinión pública». Pero no cualquier opinión pública, sino «la verdadera y bien formada opinión nacional» que reconocían «más poderosa ahora que en ningún tiempo». Ya que tiene «a su favor la irresistible fuerza de la libertad de imprenta» (*Diario de Sesiones de las Cortes [DSC]*, I, 43, apéndice, 2-4). Una opinión a la que generalmente atribuyen una supuesta uniformidad.

2.2. *Las «opiniones públicas» y sus críticos*

Sería demasiado prolijo reseñar aquí las aportaciones y distinciones conceptuales de Borrego, Alcalá Galiano y otros teóricos y tratadistas de la política que se ocupan del tema en el período de las regencias. A lo largo de la era isabelina continúa y se profundiza el debate acerca de una opinión pública que todavía muchos imaginan como una entidad monolítica. Alternativamente encarnada en los hombres de letras (es ésta una concepción en declive, propia del Siglo de las Luces), en los propietarios/ciudadanos (liberalismo) o en el conjunto del pueblo (democracia), se va extendiendo la conciencia de su irremisible pluralidad. Hay un indicio muy significativo: en ocasiones la propia locución se pluraliza. Modesto Lafuente habla de una multitud de *opiniones públicas* desafinadas y «tan numerosas como los órganos que soplan» (Fuentes y Fernández Sebastián, 1997, 88-93). Lo cual aparece en consonancia con la definición irónica pero bastante ajustada a esa percepción de la época que ofrece Rico y Amat en su *Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las frases más usuales entre los mismos...* a la altura de 1855:

«Opinión pública»: El órgano de Móstoles. Como cada trompeta suena por distinto tono, los que lo pulsan no oyen mas que las tocatas que á ellos les agradan; así es que al sonar el órgano se figuran unos que oyen la pítita y otros el himno de Riego. Para un periodista la opinión pública son los suscriptores de su periódico, para el gobierno sus empleados, para un diputado sus electores, para un general sus tropas, para un orador los que le aplauden, para un moderado los de su partido, para un progresista la M.N., para los absolutistas los frailes, para un demócrata sus deseos, para un ministerial el pueblo que cobra, para un opositor el pueblo que paga.

Y cierto decreto preventivo de la Junta de Vigilancia de Barcelona contra los motines y agitaciones populares en teatros, plazas de toros, etc., prohíbe taxativamente la manifestación en esos espacios de «todas las opiniones públicas» (*El Corresponsal*, 30 de octubre de 1841). Y es que a la postre los observadores no pueden menos que constatar que el otrora «recto y apacible curso del río de la opinión pública [...] se ha transformado en innumerables arroyos» (*Los españoles pintados por sí mismos*, 1843, II, 475).

La constatación de esta pluralidad coincide con un sensible enfriamiento del primitivo entusiasmo (de la anterior generación) liberal hacia esta noción. A partir de ahí, durante la segunda mitad de siglo —al tiempo que la prensa y el régimen de opinión se van consolidando e institucionalizando— en los medios liberales encontramos posiciones mucho más ambiguas y matizadas, que indican una evidente pérdida de su atractivo. El largo pliego de cargos que va acumulándose contra este ya no tan nuevo poder social puede reducirse a tres puntos. Por una parte, se la acusa de no ser verdaderamente tal opinión *pública*, sino más bien un arma arrojadiza que cada partido u órgano periodístico utiliza al servicio de sus intereses y puntos de vista particulares. En segundo lugar, desde medios de oposición son frecuentes los reproches al gobierno por la manipulación ministerial de la prensa y, por ende, de la opinión. La tercera acusación, más de fondo, llama la atención, en la línea tocquevilleana, sobre el hecho de que la propia opinión pública está trocando progresivamente su antigua condición de «reina del mundo» por la de tirana de las sociedades. El supuesto despotismo de una mayoría ignara y mediocre sobre las minorías cultas e inteligentes —un planteamiento en el que cabe ver una reviviscencia de la vieja desconfianza ilustrada hacia el vulgo— acierta a expresar las preocupaciones de un sector de las elites de mediados de siglo ante el imparable avance de la democracia. Esta visión pesimista sobre el reinado de la opinión, redoblada si cabe con el advenimiento de la sociedad de masas, paradójicamente se combinará en algunos autores de las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX con el lamento reiterado por la inexistencia en España de una verdadera opinión pública.

Lo cierto es que desde muy pronto es posible atisbar cierta inquietud por esa presión supuestamente asfixiante de la mayoría, que tanto preocupará a autores como A. de Tocqueville o J. Stuart Mill. Ya en 1820 algunos textos permiten entrever la preocupación por preservar la libertad individual, de

pensamiento y de expresión frente a los riesgos de una opinión mayoritaria demasiado dominante (*Catecismos políticos españoles*, 1989, 195-196). Además, el exquisito respeto que escritores y políticos suelen manifestar hacia el público ilustrado es compatible, como observa Larra, con su temor al pueblo y su desprecio por el vulgo, de manera que, en tanto que las Luces no lleguen a la amplia masa popular, esa minoría consciente —cuyo número se desea ampliar— ha de dirigir al pueblo, entendido como una masa esencialmente pasiva, que debiera limitarse a hacer suyas las opiniones elaboradas por la elite censitaria/capacitaria. E incluso antes del Trienio es posible detectar el arranque de esta tradición crítica con la idea misma de opinión pública, tanto por su vinculación al elitismo cultural ilustrado como al liberalismo político. Así se hacía patente en un artículo titulado «Opinión pública» que insertaba el *Censor General* nada más iniciarse la restauración absolutista de Fernando VII, donde se afirmaba:

[...] si está demostrado ya que el *pueblo* viene a ser un juguete en las manos de nuestros filósofos, luego se infiere que la *opinión pública* tan decantada no sea para su inteligencia otra cosa que el arte de engañar y seducir.

Una mentira —continuaba— a la que «dan el colorido de *expresión de la voluntad general*» y que tenía un origen espacial y cronológico muy concreto:

[...] nació entre nosotros la *opinión pública* en el año de 1810 y en lugar privado, aunque se cree que fue en Cádiz, en el alto Café de Apolo, porque salió a la luz tan tiznada [...] que semejantes efectos sólo pudieron ser producidos por las primeras impresiones del ron, y el humo de doscientos chicotes, que decoraría sin duda aquella atmósfera de su nacimiento (14 de junio de 1814).

Y concluye que «hasta aquella feliz época no se había oído siquiera hablar en España de esta diosa superior a los mismos Soberanos», idea que, obviamente, no podía gustar a los absolutistas.

La desconfianza hacia la opinión pública se acrecienta si cabe en los sectores más conservadores de la sociedad española. Buena muestra de ello son las diatribas de Balmes contra ese «monstruo de la opinión», «patrimonio de unos cuantos negociantes», que ha servido siempre de «ariete de los revoltosos» contra los gobiernos y de «zapa con que se minaron tronos de diez y de quince siglos» (1948-1950, V, 643-650). Para *La Esperanza* la opinión pública es y será siempre un «fantasma» que no debería condicionar la acción de los gobiernos (25 de junio de 1845), en tanto que María Teresa de Braganza y Borbón, en su *Carta a los españoles* (25 de septiembre de 1864), arremete contra esa impostora que «el liberalismo moderno coronó neciamente por reina del mundo». «¿Qué cosa más insensata», se pregunta, «que poner como fundamento de un Estado, de sus leyes, de su gobierno, el mero fantasma de la opinión pública?». (Este carácter fantasmático vendría

dado por la absoluta imposibilidad de reducir «millones de opiniones distintas» a una sola voz «que se pueda decir universal»: Artola, 1991, II, 65.)

Llegado el caso, sin embargo, los tradicionalistas sostienen con energía la identidad entre la auténtica opinión pública y las creencias populares, especialmente cuando se trata de religión y de costumbres. Así, en el debate sobre la libertad de cultos de 1855, frente a la representación política de los diputados liberales, Cándido Nocedal dice representar en las Cortes a «la verdadera opinión nacional, la verdadera opinión pública de España» (DSC, 28 de febrero de 1855, 2504).

Demócratas y progresistas, por su parte, no se cansan de contraponer la legitimidad de la opinión (que los primeros prácticamente equiparan con la soberanía popular) frente a todo género de imposición política. «Los cuerpos deliberantes en un Gobierno representativo deben ser exclusivamente el producto de la opinión pública», afirma Joaquín M.^a López, «sin ningún género de coacción ni de ilegal influencia» (*Eco del Comercio*, 16 de septiembre de 1836). «La fuerza o la opinión, tales son las dos bases [alternativas] de todo Gobierno», escribe Orense (1852, 22), para sentenciar en otra de sus obras: «El Congreso es un espejo que reproduce la opinión pública, o no es nada» (1863, 94).

Carlos Rubio sostiene que el turno de los partidos «ha de ser marcado por la opinión pública» (1865, 16). Y el republicano Salmerón insiste en 1873 que lo deseable es llegar al poder «por el camino de la opinión y de la ley, [y no] por el de la conjuración y la violencia». Una fe, o un *desideratum* más bien, en la acción de la opinión pública que la conocida corrupción de la práctica electoral de la época impidió que se hiciera efectiva, de manera que a un apologeta de la opinión pública como Orense no le quedaba más remedio que reconocer que: «Ningún ministerio ha dejado el poder por el convencimiento de que la opinión le era contraria; siempre se escudaban con tener una mayoría; pero que no les daba el país, sino que ellos fabricaban a su gusto, poblando el Congreso de sus parientes, amigos y favorecidos» (Orense, 1863, 94). Una realidad que —como ha mostrado la historiografía— no fue en absoluto exclusiva de España, sino más bien común a la Europa liberal, de manera que quejas similares a las expresadas por Orense seguiremos encontrándolas en multitud de autores de buena parte de los países occidentales durante todo el período. Valga de ejemplo el pasaje en el que Fracasetti escribía: «en las últimas elecciones sufrimos más que nunca una enorme compra-venta de votos, icon qué ventaja creéis para la simple representación de la opinión pública!» (2008, 30-31).

Incluso en aquellos momentos en que, cegadas las vías ordinarias del sufragio, las fuerzas opositoras se lancen a la aventura insurreccional, no dejarán de legitimar su acción apelando a su acuerdo de fondo con la opinión del país, de la cual a menudo pronunciados y justistas se erigen en portavoces. Si el Estatuto de 1834 había sido ya, según Alcalá Galiano, «una concesión arrancada por la opinión pública», las invocaciones a la publicidad, a la libertad de prensa y a la opinión se tornan lugar común

en los manifiestos, alocuciones y proclamas de todos los movimientos revolucionarios, ya sea la sublevación de 1854 o la Septembrina.

Empero, la ilusión de una opinión pública monolítica y resolutive se desvanece pronto. Triunfante el pronunciamiento o la insurrección, rebrota pujante el contraste entre los diferentes proyectos políticos. Después de la Gloriosa, en particular, las luchas interpartidarias ponen a la vista de todos la extrema fluidez y pluralidad de la opinión. Hasta el punto de que Amadeo I, al despedirse de los españoles tras su renuncia al trono, lamenta que «entre el confuso, atronador y contradictorio clamor de los partidos; entre tantas y tan opuestas manifestaciones de la opinión pública, es imposible atinar cuál es la verdadera». Casi al mismo tiempo Pi y Margall apela a la legitimidad del nuevo régimen con razones distintas y complementarias: descartada la religión como fundamento del orden político, la República es la única garantía de que el poder «siempre pueda modificarse con arreglo a la corriente de las ideas y a la corriente de la opinión pública del pueblo español» (*DSC*, 10 de febrero de 1873, 34).

De la versatilidad de este arma arrojada de idea el hecho de que el general Serrano, al hacerse cargo del poder tras el golpe de Pavía, enfatiza que «el país ha prestado a este acto su más unánime asentimiento», de modo que ha sido «la pública opinión, [la que] sirviéndose del brazo providencial del Ejército, ha disuelto las últimas Cortes Constituyentes» (*Gaceta de Madrid*, 9 de enero de 1874). Cánovas, que tan encarecidamente recomendaba a la reina en el exilio que la monarquía alfonsina debía «ser restablecida por un gran movimiento de opinión pública, que es preciso estimular y no contradecir en lo más mínimo» (Fernández Almagro, 1951, 240-242), tuvo que conformarse sin embargo con una Restauración inaugurada por el pronunciamiento de Martínez Campos en Sagunto. A decir verdad, el político conservador confiaba muy poco en la opinión entendida en sentido amplio. Su oposición acérrima, bien conocida, al sufragio universal podría eximirnos de mayores comentarios. Pero las ideas de Cánovas en este terreno van mucho más allá. En varios escritos y discursos manifiesta su desdén hacia la opinión mayoritaria por lo que tiene de contingente, pasajera, voluble e insustancial. Frente a la teoría liberal-democrática que, en último análisis, reduce a términos electorales los mecanismos de intervención de la opinión pública en materia de gobierno (parlamento, publicidad y libertad de prensa), su escepticismo ante el juicio de las muchedumbres avala la teoría de unas «masas neutras» incapaces de verdaderas opiniones, que se limitan a seguir los dictados de las minorías inteligentes. Para Cánovas la opinión pública no pasa de ser una agrupación amorfa de los menos conscientes, «de los mal enterados, de aquellos que nunca se han tomado el trabajo de aprender a juzgar los negocios públicos». Contra esa opinión caprichosa y espuria, Cánovas presenta una alternativa con vocación de estabilidad y permanencia: la de una *conciencia nacional* constituida por «pocas, pero fundamentales ideas; pocos, pero profundísimos sentimientos» (cit. en García Escudero, 1989, 93-94).

Puede decirse que todo el sistema canovista del turno, destinado a tutelar políticamente a una sociedad inmadura, descansa sobre una profunda desconfianza en la opinión. El gobierno, lejos de emanar de la mayoría de los electores (a su vez una minoría social), es quien *fabrica* esa mayoría electoral y parlamentaria a partir de la (previa) confianza regia. Ahora bien, la manipulación del voto no deja de tener su correlato en el ámbito periodístico. Azcárate pone el dedo en la llaga al señalar que el caciquismo electoral y los llamados *fondos de reptiles* —destinados a financiar bajo cuerda a la prensa adicta— son las dos caras de la misma moneda, pues «al fin y al cabo, si el Ministro de la Gobernación *hace* diputados, y en ocasiones hasta trae alguno del bando enemigo para que dé juego, ¿por qué no le ha de ser lícito hacer opinión pública alimentando los hornos en que se forma y produce?» (1885, iii). Telesforo Maroto Canora, en una «Memoria» presentada ante la Academia de Legislación y Jurisprudencia sobre *la prensa como poder del Estado*, seguía insistiendo en esa idea de una prensa manipulada y políticamente corrompida por «eso que se llama *el fondo de reptiles*, compuesto de sumas arrancadas a los contribuyentes para sufragar los gastos de los periódicos que ya se proponen extravíar la opinión pública a fin de que no se pare mientes en los desaciertos, en los atropellos y aun en los verdaderos delitos que se toleran, consienten o perpetran desde los altos puestos de la Política» (1884, 21). Un extravío de la opinión a la que contribuía el elemento que había pasado desde sus orígenes mismos por ser su cauce de expresión, formación y auténtica garantía, la prensa. Una prensa ahora convertida en causa principal del deterioro del concepto de opinión pública.

En ese contexto de críticas hacia la forma en que estaba funcionando la opinión pública surgirán voces que vuelven a propugnar un modelo elitista semejante al planteado por los ilustrados españoles del primer liberalismo. Es el caso del senador canovista, y autor del primer gran ensayo monográfico sobre la opinión pública de este período, Arcadio Roda Rivas. Tras señalar el peligro de que las opiniones sean erróneas y de los «frecuentes extravíos» de la opinión pública, escribe sin ningún tipo de reparo:

En la esfera de todos los conocimientos, sucede las más de las veces que la verdadera opinión germina y se forma en el retiro de los sabios, y después se comunica a las clases que poseen alguna ilustración, difundándose más tarde entre aquellos hombres que constituyen las venas, o capas inferiores de la sociedad (1870, 6 y 8).

Una pirámide social establecida basada en los diferentes niveles de luces de los grupos sociales que recuerda mucho a Alberto Lista, a la vez que anuncia una nueva etapa donde la desconfianza hacia las masas como sujeto de la opinión se expresará desde distintas perspectivas (ignorancia, irracionalidad, violencia, etcétera).

Mientras, desde la propia prensa, Silvela diserta sobre «El deber del gobierno ante la falta de opinión» (*La Época*, 1878), la oposición antidi-

nástica denuncia reiteradamente el divorcio entre la opinión pública y el Parlamento. La voluntad de la nación, aducen, hay que buscarla fuera de las cámaras. Incluso los liberales dinásticos recurren en ocasiones a tales argumentos. Así, Sagasta reclama el poder en 1880 afirmando que, aunque la mayoría parlamentaria fuera favorable a los conservadores, eso tiene bien poco valor, ya que «sin sinceridad en la práctica del sistema representativo de modo que las mayorías en los Cuerpos Colegisladores puedan ser expresión fiel de la mayoría del país y, por lo tanto, reflejo de la opinión pública, no hay verdadero régimen constitucional» (Varela Ortega, 1977, 444-445). El argumento del «divorcio entre la opinión de los representantes del país y la del país mismo», como se ve, puede también jugar en favor del sistema. De hecho, los conservadores justifican así el poder del rey para disolver las Cortes: «Puede haber casos excepcionales», leemos en cierta obra de la época, «en que la opinión pública legalmente manifestada y la opinión real del país se hallen en desacuerdo. Y es entonces cuando debe funcionar la prerrogativa regia» (Roda Rivas, 1878, 38-39).

Los republicanos, entre tanto, consideran que la soberanía de la opinión está irremisiblemente unida al reconocimiento del sufragio universal masculino. Es probable sin embargo que a la larga el cuestionamiento del régimen no dependiese tanto de la universalidad de una expresión electoral adulterada por los mecanismos caciquiles, cuanto de un descontento creciente en paralelo a la paulatina toma de conciencia de un sector de la opinión. De ahí que paradójicamente las denuncias más enérgicas contra el sistema coincidan, a fines de siglo, con los mayores avances en la socialización política y en la democratización del mismo.

2.3. *El giro científico del concepto «opinión pública»*

En las dos últimas décadas de la centuria la actualidad y preocupación por el tema es patente en el mundo universitario, así como en varios discursos y memorias presentados en Academias y Ateneos (Rospir, 1990, 112 ss.). Entre estos trabajos académicos, que abordan el asunto desde perspectivas muy variadas, hay aproximaciones preferentemente jurídicas (Conrotte, Silvela, López Selva), políticas (Azcarate, Posada, Canalejas) o sociológicas (Sales y Ferré). En la medida en que varias de esas aportaciones teóricas obedecen a planteamientos de krausistas e institucionistas, las concepciones orgánicas y armonicistas propias de esta escuela suelen representarse la opinión como la *expresión del espíritu público del cuerpo social*. Éste es el caso de la que parece haber sido la primera tesis doctoral presentada en la Universidad española acerca del tema, publicada en extracto por el *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* (A. López Selva, «Sobre la opinión pública», *BILE*, I/IV, 1890). Ulteriormente verían la luz en este mismo *Boletín* varios artículos de autores extranjeros, como los alemanes C. Röder y F. von Holtzendorff, el último de los cuales insiste en la exigencia de precisión conceptual, así como en la pertinencia de un

enfoque interdisciplinar para un estudio cabal de la opinión pública. Una directriz recogida por A. Posada, quien, en su *Curso de Derecho Político* (1893), concede gran importancia a la incidencia de este factor en el sistema político y se ocupa de la *publicidad* en su doble papel de medio para la formación de la opinión y de órgano de expresión de la misma. (Por cierto, la abundancia de periódicos decimonónicos cuya mancheta comienza con términos tales como *El Eco de...*, *El Clamor...*, *La Voz...*, incluso *La Opinión...* testifica que la prensa cultiva preferentemente su imagen de simple cauce de expresión de la opinión pública. Incluso un adelantado de la moderna prensa informativa como *La Correspondencia de España* lleva en su cabecera este expresivo subtítulo: «Diario universal de noticias y eco imparcial de la opinión».)

Pero, más allá de esta función vehicular, lo cierto es que en el ocaso del siglo la totalidad de las tendencias políticas y sociales (monárquicos y republicanos, conservadores y liberales, anarquistas y socialistas, bizkaitarras y catalanistas) pugnan con todas las armas de la publicidad por la conquista de la opinión. Una opinión que, a raíz del imprudente tratamiento periodístico de la guerra hispano-norteamericana, mira a la prensa con particular desconfianza. Sea como fuere, la irrupción de los intelectuales y los cambios de todo tipo auspiciados por la sociedad de masas relanzan en ese final de siglo el viejo debate —que de un modo bien diferente veíamos surgir al comienzo de nuestro recorrido histórico— acerca de las complejas relaciones del triángulo constituido por estos tres vértices: los intelectuales, la opinión pública y el poder político. Y en las polémicas subsiguientes a la crisis del 98 un tópico se impone: es necesario movilizar a la opinión. Al alborar el siglo XX, en efecto, escritores y políticos regeneracionistas barajan diversas fórmulas para *despertar a la opinión pública*, a fin de que la nación entera se interese en los asuntos públicos y la masa neutra salga de su apatía política, una necesidad en la que todos —Silvela, Romanones, Maura, etc.—, al menos formalmente, parecen concordar.

Por lo demás, las obras de A. Posada, M. Sales y Ferré y otros estudiosos españoles demuestran que en las primeras décadas del siglo XX la recepción de los trabajos de Bryce, Tarde, Le Bon, Cooley, Brunelli, Lowell, etc., está propiciando un cambio de fondo en el enfoque de la opinión pública. En efecto, sin abandonar del todo el dominio de las ideologías y de la filosofía política, el tema tiende a situarse crecientemente en el terreno del análisis empírico de las conductas colectivas, de la sociología y la psicología social (un giro que con el tiempo llevará al desarrollo de las encuestas y los sondeos de opinión). Una buena muestra de esa tendencia nos la proporciona el joven Manuel Azaña que eligió para su memoria doctoral el significativo título de «La responsabilidad de las multitudes» (3 de abril de 1900), retomando así una cuestión de la psicología estudiada pocos años antes por Wund o Le Bon (1895). En ella escribe que es preciso fijar bien el concepto de multitud, «esos agregados de hombres que llaman multitudes» para diferenciarla de «otras colectividades que se les asemejan». Y para eso —con-

tinúa— es preciso recurrir a una «ciencia naciente y apenas formada y que se llama *Psicología colectiva*». La multitud se define, en ese contexto, como un agregado de hombres cuya conducta estudia esta nueva ciencia y que son «heterogéneos e inorgánicos». Además, esta novedosa ciencia estudia cómo contribuye cada individuo a lo que se puede llamar «voluntad del todo y que es diferente a la de cada uno de ellos individualmente considerados». Y se propone también estudiar «hasta qué punto conservan su albedrío los individuos que componen esa multitud» (Azaña, 2007, 18).

En cuanto al significado preciso de la expresión *opinión pública*, lejos todavía de una definición universalmente aceptada, y por mucho que el uso y abuso retórico por parte de políticos y periodistas haya desdibujado un tanto sus perfiles, en general sigue entendiéndose aquélla como una fuerza social difusa susceptible de ejercer más influencia que poder. Una fuerza basada en el «sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados» (así reza la definición correspondiente en la edición de 1925 del *DRAE*, primera que recoge esta acepción). Se trata en realidad de todo un «giro científico» del concepto que se produce en el contexto del cultivo en España de las ciencias sociales y de la recepción de todo un debate internacional en torno a la naturaleza del concepto opinión pública (Capellán, 2004). Debate incluso polémico, ya que algunos autores, como el jurista italiano Carlo Francesco Gabba, se atribuían el papel de pioneros en esa nueva mirada a la opinión pública a la luz de las ciencias sociales (Gabba, 1881; 2008). Para los institucionalistas españoles que siguieron muy de cerca esa línea de análisis, sin perder su dimensión esencialmente política, se consideró que había un nuevo sujeto de la opinión pública: la sociedad. Una sociedad que dotada de vida —y de historia— sentía y se comportaba como un ser orgánico, no como la mera suma de los individuos. Con estos primeros sondeos de la sociedad y su ser colectivo como sujeto de estudio científico se abría una etapa de estudios más académicos y científicos de la opinión pública que acabarían desembocando en las décadas siguientes en reducción científica de la propia opinión. Esta primera fase de aproximación desde unas ciencias sociales más cualitativas no suele tenerse en cuenta a la hora de estudiar la historia de la opinión pública y su concepto, siendo como es el prólogo a la deriva científico-cuantitativa que liderará un enfoque más empírico de la sociología en el siglo XX. Todo ello no fue óbice para que el sentido político del concepto siguiera siendo dominante, en España al menos hasta las dos primeras décadas del siglo siguiente.

3. LOS RESCOLDOS DEL MOMENTO POLÍTICO DE LA OPINIÓN PÚBLICA

El tema, por supuesto, todavía sería objeto de nuevas controversias y conocería una expansión importante en el Novecientos (tanto en el plano

académico como en el político). Muy pronto, la crisis de la Restauración volvería a traer este asunto al primer plano del debate público, adquiriendo el concepto un lugar central en los escritos y discursos políticos de los principales teóricos y actores políticos del momento, como Ortega o Azaña. A comienzos de siglo, la mayoría de las discusiones relacionadas con este ítem conceptual se enmarcaban en dos coordenadas muy precisas: los efectos del Desastre y el advenimiento de las masas a la vida política. En el primer aspecto, la consecuencia más importante del 98 puede ser descrita a grandes rasgos como un divorcio entre el gobierno y la prensa, por un lado, y la opinión, por otro, secuela de la actitud irresponsable de las autoridades y de la mayoría de los periódicos ante la guerra con los Estados Unidos. Además, desde que Azcárate reprochara al «elemento neutro o pasivo» su abstencionismo e indiferencia por los asuntos colectivos, menudeaban las reflexiones acerca del «deber de los gobiernos ante la falta de opinión» y sobre cómo despertar y movilizar a la «masa neutra», uno de los temas predilectos de los discursos de Antonio Maura y sus particulares empeños para fomentar «la ciudadanía». Por otra parte, un sector de las elites intelectuales —bajo el influjo más o menos directo de autores como G. Tarde o G. Le Bon— no ocultaba su inquietud ante la incipiente sociedad de masas. El miedo a las multitudes, a la emocionalidad y el fanatismo de la masa —«las muchedumbres no razonan»— probablemente no es ajeno al giro de buena parte de los trabajos sobre la opinión pública hacia enfoques más sociológicos y psico-sociológicos que políticos o filosóficos —como ya ha quedado reseñado.

El cambio de atmósfera en unos pocos años había sido profundo. Si para un autor liberal de los ochenta del siglo XIX, sobre los pasos de Bluntschli, la opinión pública —ese «regulador de las reacciones que se verifican entre el individuo y el Estado»— era «principalmente la opinión de las *clases medias*» (Valbuena, 1882, 193), dos o tres décadas más tarde una afirmación de ese tenor podía resultar hartamente problemática. Pese a los esfuerzos de algunos teóricos por distinguir al público de la multitud (Salés y Ferré, 1912, 314 ss., 334 ss.), ambos conceptos se aproximaban y confundían peligrosamente. Ortega no era el único en pensar que la «opinión de la masa» —«la masa, la masa del público, ese tremendo, monstruoso animal primitivo que se llama la opinión pública» (Ortega, 1993, 546)— podía llegar a ser francamente irrazonable, y que su poder difuso resultaba a todas luces indeseable sin el oportuno encauzamiento y liderazgo de las elites —o de la «clase directora», como decía Sales y Ferré.

Sea como fuere, la falta de una definición satisfactoria y de una teoría sobre la opinión venía preocupando a algunos estudiosos desde hacía tiempo. El académico Eugenio Sellés, en su discurso de ingreso en la Academia, se preguntaba: «¿Qué es la opinión? Nadie la ha definido bien y todos la sentimos formarse y funcionar a nuestro lado» (Barrera, 2000, 129). Adolfo Posada, uno de los juristas más sensibles a esta cuestión, observaba igualmente que la expresión «opinión pública» se había convertido en una frase vulgar, y sin embargo «no hay todavía una verdadera doctrina que nos

dé buena cuenta de este fenómeno. Está por hacer, en rigor, la teoría de la opinión pública» (1909, 286). El propio Posada dedicaría varios trabajos a este tema, distinguiendo entre órganos «gubernamentales y secundarios» y «no gubernamentales y primarios» de la opinión pública, como son «la conversación, la correspondencia, la Prensa, las reuniones y manifestaciones, la huelga de acción política, etc.» (1909, 287; véase también, desde una perspectiva sociológica, Sales y Ferré, 1912, 338-339). Siguiendo a Cooley y a Tönnies, considera Posada que, más que un agregado de juicios individuales, la opinión pública es «un espíritu social que no implica identidad de opinión [...], un producto corporativo de la comunicación y del influjo recíproco, [...] una organización [...], una unidad compuesta y compleja» (1909, 317-318). Consciente de la heterogeneidad del fenómeno, desarrolla este autor una teoría que trata de combinar opinión y representación. A tal fin, en sus *Estudios sobre el Régimen Parlamentario en España* (1891) distingue el jurista ovetense entre una opinión general, relativa al conjunto de la sociedad, y otra particular, referida a los distintos grupos y asociaciones. La primera estaría representada en la Cámara baja, mientras que la segunda lo estaría idealmente en la Cámara alta, que recogería así «las distintas opiniones públicas de los diversos sectores de intereses» (Fernández Sarasola, 1996).

No fue ése ni mucho menos el único modelo de puesta en práctica del «gobierno de la opinión» ni la única descripción del fenómeno que vio la luz en esos años. Santamaría de Paredes, por ejemplo, describía la opinión pública por medio de una metáfora antropomórfica —«inteligencia colectiva», «sentimiento colectivo» y «voluntad colectiva»— y la definía como «una atmósfera de común pensar, sentir y querer» que se agita «sobre la variedad de ideas, sentimientos y aspiraciones de los individuos que componen el Estado» (1893, ed. de 1903). Otros, citando a F. Giner y a G. Tarde, reflexionaban sobre las relaciones entre la moral y el derecho a través de la opinión, concebida como un «estado difuso del espíritu social de cada época», «producto orgánico de las acciones y reacciones mutuas entre diversas unidades sociales» (Aguilar y García, 1900, 37-43). Por supuesto, la mayoría de autores insistían en que la prensa debía ser la guía, el reflejo, o ambas cosas a la vez, de la opinión pública (Fité, 1899-1989, 53; Valera, 1902, 1208), sin olvidar a los partidos políticos, que Azcárate describió igualmente muy a menudo como «órganos» y «medios de formación y expresión de la opinión pública» (1900). No falta quien recuerde, sin embargo, que, debido a las altas tasas de analfabetismo, los lectores habituales de periódicos en España son una minoría, y por tanto en puridad no podría decirse que la prensa constituyera un exponente de la verdadera opinión pública del país (por ejemplo Maura en el Parlamento). Y la casi totalidad de los autores que se ocupan del tema —muchos de ellos krausoinstitucionistas— no se cansan de señalar por activa y por pasiva el agudo contraste entre la salud política de aquellos «pueblos en que la opinión pública decide de sus destinos, como los Estados Unidos o la Gran Bretaña»,

y «aquellos otros en que imperan la indiferencia, el pesimismo, la anemia». Ni que decir tiene que España se encontraba en este último grupo de países valetudinarios. De hecho, las quejas sobre la ausencia —o cuando menos la debilidad— de una auténtica opinión pública en nuestro país constituyen uno de los más reiterados lugares comunes del primer tercio del siglo.

Otro de los aspectos que concentran el interés de los autores es la posibilidad de conjugar de manera adecuada la opinión y la representación. Se trata de un punto que ya hemos visto aparecer en la propuesta de A. Posada, y que había sido objeto de numerosas reflexiones a lo largo del siglo XIX, desde las Cortes de Cádiz. En su *Ensayo sobre la opinión pública*, A. Roda Rivas había tratado sobre los posibles desencuentros entre el Parlamento y la opinión pública, observando que aunque, en principio, la representación nacional es «el único órgano legítimo de la opinión pública», a veces hay causas que «bastardean» esa representación oficial (1870, xvi). La prensa, escribe otro autor, tiene entre sus principales cometidos atraer la atención del público hacia las cuestiones que demandan pronta solución, propiciando así un debate informado que permita a la opinión pública adoptar «sin trastornos, sin violencias [...] las oportunas determinaciones, convirtiendo en leyes los proyectos correspondientes» (Maroto Canora, 1884, 18-19). El catedrático Elorrieta Artaza explica en una de sus obras:

[...] con el fin de evitar todo divorcio entre los representantes y los representados, y de hacer más efectivo al mismo tiempo el imperio de la soberanía nacional, el liberalismo aspira a que dirija la gobernación del Estado un nuevo elemento, que tiende a compenetrar a los representantes y los representados, y ese elemento es la opinión pública [...], una fuerza que debe actuar sin interrupción, no sólo oponiéndose a las leyes que estime funestas o eligiendo las Asambleas legislativas, sino también influyendo constantemente en las orientaciones que debe seguir la política, pidiendo nuevas leyes o exigiendo otro orden de medidas públicas (1926, 68-71).

En este esquema, como se ve, la prensa y la opinión tienen reservada una función primordial en el sistema político. Una función esencialmente activa, tanto en sentido «negativo» —oposición a las malas leyes— como «positivo» —articulación de las demandas sociales—. Otras veces, sin embargo, la opinión aparece principalmente como destinataria pasiva de los mensajes que se le dirigen para intentar conquistarla (como cuando un nuevo partido político se presenta ante el público; por ejemplo, el *Manifiesto fundacional del Partido Demócrata Monárquico*, 9 de marzo de 1909, *apud* Artola, 1977, II, 157). Claro que, fuera del universo político liberal-democrático, había una manera radicalmente distinta de ver la cuestión. Al integrista Cándido Nocedal no le cabía duda alguna de que la *verdadera* opinión pública —el auténtico «juicio y sentir del pueblo español», que él prefiere denominar «conciencia pública» o «conciencia nacional»— era hondamente religiosa y monárquica, y tenía bien poco que ver con el

«salón de conferencias, [...] los pasillos del Congreso, [...] los círculos políticos, y [...] sus periódicos» (1900, 15-18).

Otro de los caballos de batalla en esas primeras décadas del siglo fue el papel de los intelectuales de cara a la opinión, una relación triangular que casi siempre pasaba por la prensa, pues, como sostuvo Unamuno —y podrían haber suscrito muchos otros escritores y publicistas del momento—, para él hacer política es «ante todo y sobre todo, hacer opinión pública» (*Nuevo Mundo*, 27 de marzo de 1915; OC, X, 244). No muy diferente sería, según Ortega, el papel del intelectual, una figura que normalmente proyecta su influencia a través del periódico, que debiera ser siempre «un creador o educador de la opinión, no [...] un siervo de ella» (1917; cit. Redondo, 1970, I, 39-40). En un sentido diametralmente opuesto, el conde de Villamonte se quejaba de que «en España, en lugar de ser la Prensa el eco de la opinión, es la que, por el contrario, trata de formarla» (Cases, 1917, 58).

Educar la opinión a través de la prensa: un trabajo nada fácil en un país con casi un sesenta por ciento de analfabetos, lo que llevaba a casi todos los comentaristas a enfatizar la urgente necesidad de elevar el nivel cultural de los españoles y fortalecer así la opinión pública del país. El diputado liberal Baldomero Argente, en declaraciones a Antonio Cases, niega que toda la responsabilidad en este campo recaiga sobre los políticos profesionales, como solían afirmar tantos periodistas e intelectuales. Por el contrario, subraya, de los «tres elementos directores llamados a realizar esa labor», la Prensa ha de orientar y dirigir la opinión, en lugar de «seguir las aspiraciones de la multitud», en tanto que los intelectuales «por el artículo, el folleto, el libro, la cátedra, la conferencia [...] instruyen, avisan, despiertan el entendimiento soñoliento de la multitud, desmenuzan ante ella las necesidades públicas, van poco a poco cuajando los criterios en torno de direcciones jurídicas, económicas o sociales [...]; preparan, en fin, las corrientes de opinión pública que el político recoge más tarde para llevarlas a la esfera de la legislación o a las resoluciones del Gobierno» (Cases, 1917, 77).

El libro que venimos citando, *La opinión pública española*, de A. Cases Casan, constituye desde varios puntos de vista un interesante trabajo de transición, pionero en la aproximación empírica. En efecto, tras plantear de entrada algunas reflexiones no demasiado originales, la mayor parte del volumen está dedicado a presentar los resultados de una especie de encuesta en la que más de un centenar y medio de senadores y diputados responden a un sencillo cuestionario sobre el estado de la opinión pública en la sociedad española y las vías para mejorarla y robustecerla. Muchos de ellos coinciden —en ocasiones recordando a Costa— en que el medio más eficaz para fortalecer la opinión está en la escuela (*ibid.*, 32, 60, 62 y *passim*), pero otros apuntan en diferentes direcciones y buscan otras claves, como una prensa imparcial, la labor pedagógica de los partidos y de los intelectuales, el fomento del asociacionismo, etc. Las respuestas de los parlamentarios, además de ofrecer un amplio elenco de definiciones del concepto (*ibid.*, 45, 54, 73, 75-77, 90, 101, etc.), permiten al lector

hacerse una idea aproximada de lo que pensaba la clase política nacional acerca del tema en aquellos años cruciales de la primera guerra mundial.

Un acontecimiento, por otro lado, que estimuló el uso de la propaganda y la lucha por la opinión pública de los distintos países en pro o en contra de los bandos implicados. En nuestro país uno de los intelectuales del momento, Luis Araquistáin, se quejaba de esta situación desde la emblemática revista *España*:

Hay una gran masa de opinión española, dotada de autónoma inteligencia, que se puso desde el principio y seguirá hasta el fin al lado de las potencias aliadas. Sólida e incorruptible, ninguna propaganda germánica la hará vacilar. Pero junto a ella, como flotante boya que va y viene a merced de todos los hechos y de todas las opiniones, hay otra masa de opinión expuesta a todas las mixtificaciones que elaboran a diario las mil bocas de la propaganda teutónica. A esta masa neutra y crédula deben hacerse llegar todos los datos y todos los principios en pugna en esta guerra, no tanto con un estrecho espíritu de proselitismo como con un propósito de información y educación crítica (Barrio Alonso, 2003, 39).

Así, es significativo que, en un tiempo en que se hablaba cada vez más de «crisis del parlamentarismo» (Sánchez de Toca, 1914), varios interlocutores sugieran diversos expedientes para fortalecer el régimen de opinión a costa de la representación. Algunos años antes, Adolfo Posada había ya constatado «la decadencia de las Asambleas legislativas», advirtiendo que, a los ojos de numerosos observadores, «el ideal que parece dibujarse sería el de un Gobierno tan directo como fuera posible de la opinión pública». Se trataría, en suma, de eliminar intermediarios y recurrir a un modelo rousseauiano y referendario de democracia, en el que la representación sería sustituida por la voluntad popular (1909, 287-288). Ahora, el senador Roig y Bergadá asegura, en esa misma línea, que «la más alta y acabada expresión de la opinión pública es el ‘referéndum’. Es la única fórmula que permite a los pueblos gobernarse por sí mismos» (Cases, 1917, 42). Otras voces de la misma encuesta insisten igualmente en la conveniencia de consultar directamente a los ciudadanos siempre que sea posible.

Algunos eran menos optimistas con respecto al buen juicio de las mayorías sociales. Varios diputados recelan de que las ideas y los intereses de analfabetos o semianalfabetos imperen sobre los ilustrados, al tiempo que se quejan de que el lenguaje utilizado por políticos y publicistas es poco inteligible para las multitudes y sugieren que, si se quiere aprovechar —sobre todo en la política exterior— la «inmensa fuerza motriz de las corrientes de sentimientos y convicciones nacionales», sería necesario acortar la distancia excesiva entre las «clases directoras» y la «masa popular», haciendo que los intelectuales se aproximen al vulgo y se hagan entender de todos (*ibid.*, 89-90 y 103-104).

Uno de los más influyentes, José Ortega, en un artículo publicado en el diario *El Sol* en 1918 bajo el título «Cunegunda o la opinión pública es-

pañola», se posiciona frente a quienes creen que «en España el Parlamento no representa la opinión pública», al tiempo que sostiene que «nuestras Cortes no son una ficción; la ficción es la idea que de nuestra opinión pública tenemos» (OC, X, 399-400). Era una manera de poner a la sociedad española ante el espejo, sin desviar las responsabilidades de cada cual ni atribuir las ineptitudes en exclusiva a la clase política.

No era ése exactamente el parecer de Manuel Azaña. Tras reconocer en 1917, desde la tribuna del Ateneo madrileño, que España poco a poco iba «entrando en el ejercicio de un régimen de opinión» (2003, 55), el advenimiento de la Dictadura vino a modificar radicalmente el panorama. En su *Apelación a la República* (1924) recuerda el político alcalaíno que los desastres de África «habían desencadenado un gran movimiento de opinión popular que pedía [...] sanciones y enmienda. Las Cortes, recogiendo aquel movimiento, iban a hacerse intérpretes de la opinión pública» cuando el golpe de Estado de septiembre de 1923 echó por tierra tales esperanzas (Azaña, 1990, 117-118). La llegada de la Dictadura de Primo de Rivera supuso, en este sentido, un estímulo para que sus adversarios volvieran contra ella el argumento de la opinión. No deja de ser significativo que al menos dos periódicos de oposición, uno de Madrid y otro de Barcelona (*La Opinión*, 1923-1932; *L'Opinió*, 1928-1934), llevaran esa palabra en sus manchetas. Marcelino Domingo observaba que todos los gobiernos, ya sean democráticos o dictatoriales, «necesitan de la opinión para prevalecer» e «invocan la opinión como fundamento de su derecho a gobernar», aunque en el fondo la temen, como sucede en España con el Dictador (1925, 227-231). Y aquellos que, como Francisco Villanueva, clamaban por la «restauración democrática en España», insistían en el papel central e insustituible de la opinión pública como «condensación del común sentir del pueblo» (1927, 93-94).

Poco después, el Partido Republicano Radical Socialista recurre a la misma metáfora cuando manifiesta su voluntad de «funcionar mediante centros de condensación y esclarecimiento de la opinión pública» (XII-1929, cit. Artola, 1974, II, 321).

En *La rebelión de las masas* (1930) José Ortega y Gasset afirma que «jamás ha mandado nadie en la tierra nutriendo su mando de otra cosa que de la opinión pública», y sugiere que, independientemente del descubrimiento del concepto, el fenómeno es tan viejo como el mundo, y «la ley de la opinión pública es la gravitación universal de la historia política» (OC, IV, 232). Lejos de representar una postura aislada, esa supuesta ubicuidad e intemporalidad de la opinión, que había sido sostenida por Hume y por muchos otros autores, españoles y extranjeros, constituía a la sazón una creencia firmemente arraigada en los medios intelectuales.

A comienzos de los años treinta, mientras en el mundo occidental se daban a conocer los primeros estudios empíricos sobre la opinión, resurgía con fuerza el viejo tema tocquevilleano del temor a la tiranía de la mayoría, y, en sintonía con los planteamientos de W. Lippmann (1922), más de uno

expresaba sus dudas acerca de la verdadera capacidad del público para opinar con conocimiento de causa en los asuntos políticos. Entre tanto, los republicanos españoles apelaban una vez más al plebiscito de la opinión para legitimar la proclamación de la II República (lo cierto, sin embargo, es que en el lenguaje republicano los conceptos de «pueblo» y «revolución», incluso el de «clase social», eclipsaban ampliamente las tímidas referencias a la opinión [Cruz, 2006]). Durante el primer bienio social-azañista serían sus oponentes de las derechas quienes subrayarían una y otra vez el divorcio de la opinión pública respecto a las Cortes y al Gobierno. A la vista del fracaso de la *Sanjurjada*, el periodista republicano Luis Bello replica en febrero de 1932, en el diario *Luz*, que la opinión, que «ha ido formándose lentamente», sigue siendo en España tan republicana como lo era el 14 de abril de 1931, y enfatiza que «un Gobierno sin opinión no es nada», pero «una opinión sin Gobierno», tampoco (Gutiérrez Palacio, 2005, 201-203).

En parecido sentido, Manuel Azaña alardea en la plaza de toros de Bilbao, poco antes del triunfo de las derechas en las elecciones municipales de abril del 33, de «comparecer ante grandes reuniones populares»: «He aquí la opinión pública —exclama—. ¿Dónde están ellos?» (Azaña, 2003, 287). Apenas un año después, en otro mitin posterior a su paso a la oposición, su declaración es mucho más humilde: «Nosotros no tenemos más que opinión. ¿Es poco?» (11 de febrero de 1934; *ibid.*, 336 y 349). En mayo de 1935 pide «que se consulte a la opinión pública» (*ibid.*, 407-409). Y en abril del 36, tras la victoria electoral del Frente Popular, reconoce ante las Cortes que, «en virtud del democratismo de la Constitución, [...] la vigencia y la orientación del régimen republicano español» descansa en último término sobre la opinión, jactándose, entre los aplausos de sus seguidores, de haber vuelto al gobierno «cabalgando sobre la opinión pública» (*ibid.*, 443 y 445).

Como se ve, el argumento de la opinión era utilizado por los diversos actores de manera estratégica y oportunista, en función de las circunstancias políticas —dependiendo sobre todo de si estaban en el gobierno o en la oposición—, aunque como es natural esas apelaciones eran particularmente frecuentes en períodos de campaña electoral. Ya se sabe que, como reconociera expresamente cierto senador de las Cortes de 1916, para el político —sea conservador o liberal, tradicionalista, republicano o anarquista— la opinión pública casi siempre coincide con su propia opinión (Cases Casan, 1917, 37). La creciente polarización de la vida política, sin embargo, hizo que los líderes políticos focalizaran cada vez más sus mensajes en el sector de la opinión, que constituía su sostén y el principal destinatario de sus soflamas; así, encontramos muchas apelaciones a la «opinión republicana», a la «opinión católica», etc. (aunque, lógicamente, no por ello renunciaban a lanzar sus mensajes al conjunto de los ciudadanos: los candidatos de la derecha, por ejemplo, se dirigen solemnemente «a la opinión pública» desde las páginas del *ABC*, 31 de diciembre de 1935).

Entre tanto, primero en los Estados Unidos y luego en Europa, se estaba produciendo un giro importante en los estudios sobre la opinión.

Algunas empresas comerciales y departamentos universitarios comenzaban a aplicar un nuevo enfoque empírico, refinaban sus métodos y técnicas analíticas, e incluso hay quien intentaba hacer del estudio de la opinión pública una ciencia social autónoma. En España, los medios académicos e intelectuales seguían en gran medida ocupándose de estos asuntos de un modo bastante tradicional, aunque generalmente estaban al corriente de la bibliografía internacional más relevante (véase, por ejemplo, el discurso de recepción de Sangro y Ros de Olano en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, el 15 de mayo de 1932, donde el flamante académico demuestra un amplio manejo de la literatura sobre el tema). En todo caso, la extrema división y polarización de las opiniones y el extraordinario auge de la propaganda en aquellos años —que alcanzaría su ápice en la guerra civil, que fue también una guerra de opinión y por la opinión, tanto dentro como fuera del país— imprimirían un tono escéptico y desencantado a buena parte de los trabajos que se ocupan de esos temas. La singular revista *Cruz y Raya*, de José Bergamín, reproducía en junio 1934 cierto fragmento de *Les illusions du progrès*, de George Sorel, en el que se afirmaba que «la opinión pública se fabrica por medio de los periódicos, como se fabrica una moda cualquiera, o una reputación literaria o el valor comercial de un producto farmacéutico: la democracia ha sistematizado procedimientos que existían antes que ella y con eso no ha inventado nada; en esto, como en todo, es la heredera ideológica del siglo XVIII».

Fuera de España, el filósofo madrileño George Santayana publicaba sendos escritos en inglés sobre esta cuestión (el primero, en 1937, y el segundo, en su libro *Dominaciones y potestades*, 1951), en los que denunciaba los riesgos de la propaganda y del unanimismo y cuestionaba la legitimidad de la opinión pública por su temible poder coercitivo sobre la libertad individual (García Muñoz, 2006, 32). Francisco Ayala escribía asimismo desde el exilio un notable ensayo sobre el mismo tema, en donde —manejando una selecta bibliografía, que incluía a Tönnies, Manheim, Giner de los Ríos, Lowel y Bryce, entre otros— analizaba el papel central de la opinión pública en la democracia liberal, para reflexionar luego sobre la crisis del concepto «en nuestros días, con el fenómeno de una opinión pública dirigida»: la propaganda, concluía, es «uno de los rasgos más visibles de la sociedad presente» (Ayala, 1941, 228). Y, en efecto, la dictadura franquista que se instauraría en España tras la guerra civil tendría entre sus objetivos ideológicos la extirpación completa de la cultura política liberal y democrática con todos los elementos a ella asociados. Uno de ellos fue pronto identificado con la opinión pública, de manera que, como se encargaría de divulgar la prensa falangista en el momento mismo de dilucidarse la contienda, había que acabar con el concepto de «público» y sustituirlo por el más adecuado de «pueblo». Un pueblo que debía pensar, sentir y actuar al unísono, adormecido por la propaganda del régimen y maniatado por la falta de libertades para expresarse.

De la misma forma en que durante casi siglo y medio el concepto de «opinión pública» se había ido configurando en la órbita discursiva y semántica de la política parlamentaria y representativa surgida de las revoluciones liberales, ahora se crearán nuevos conceptos acordes a la lógica del totalitarismo donde la unanimidad de la opiniones venía impuesta desde arriba por medio de la propaganda y la represión. La inexistencia de la opinión pública efectiva supuso un aletargamiento del concepto en el contexto español, que apenas encontró algún que otro resquicio para manifestarse bajo la forma de «rumor». Y si bien la propaganda no dejará de ser una nueva arma utilizada tanto por los fascismos como por democracias y comunismos, en la guerra mundial como en la guerra fría, el concepto de «opinión pública» adquirirá en otras latitudes renovados bríos. La aparición de revistas especializadas como *Public Opinion Quarterly* (1937) que proclamarán la existencia de una ciencia de la opinión pública, los avances de Gallup en la elaboración de encuestas por muestreo supuestamente capaces de predecir la voluntad del pueblo reducida a/o «expresada» en el acto de emitir el voto durante la elecciones (Gallup, 1939), los estudios de psicólogos y sociólogos norteamericanos para profundizar en el comportamiento y las actitudes de los individuos o de los colectivos (años cuarenta y cincuenta), o la aparición de nuevos medios de comunicación como la televisión y el desarrollo de otros ya existentes, como la radio o el cine, seguirían alimentando en las siguientes décadas un desarrollo y transformación del concepto clásico de «opinión pública».

OPINIÓN PÚBLICA

HISTORIA Y PRESENTE

Edición de

Editorial Trotta

GONZALO CAPELLÁN

2008