

## El recorrido conceptual de la “opinión pública”: de ideal político a objeto de control institucional<sup>1</sup>

Beatriz Mañas Ramírez<sup>2</sup>

Recibido: 19 de noviembre de 2015 / Aceptado: 21 de septiembre de 2016

**Resumen.** Analizaremos aquí el proceso por el que la opinión pública, una noción filosófica que nace como ideal político en la Ilustración, termina por devenir un concepto operativo y pragmático, observado sistemáticamente y configurado para su estudio empírico con encuestas a comienzos del siglo XX. Durante este proceso, los significados que el concepto va adquiriendo tienen consecuencias sociales que implican la inclusión o exclusión de determinados colectivos a los que corresponden mecanismos de expresión de desigual legitimidad política. El análisis permitirá comprender la trayectoria conceptual de la opinión pública justo hasta el momento en que esta se convierte en un objeto de investigación preparado para ser estudiado a través de los sondeos.

**Palabras clave:** Opinión pública; historia conceptual; burguesía ilustrada; sociedad de masas; control de la opinión pública; dispositivo; encuestas; sondeos.

### [en] The Conceptual Shift of “Public Opinion”: from a Political Ideal to an Object of Institutional Control

**Abstract.** This paper tries to analyze the process in which public opinion, a philosophical notion born as a political ideal during the Enlightenment, turns into an operative and pragmatic concept, systematically observed and functional for the empirical polling research in the first decades of the 20th century. The meanings that this concept acquires have indeed social consequences which imply the inclusion or exclusion of certain groups who use expressive ways of different political legitimacy. This process will let us understand the conceptual trajectory of public opinion just before the notion is ready to become a polling research object.

**Keywords:** Public opinion; conceptual history; enlightened bourgeoisie; mass society; public opinion control; device; surveys; polls.

**Sumario.** Introducción. 1. La opinión “soñada”: una idea que guía el mundo. 2. Homogeneidad abstracta vs heterogeneidad real: los referentes sociales de la opinión. 3. La opinión “descubierta”: los dispositivos de expresión y registro. 3.1. La desigual legitimidad de los canales de expresión. 3.2. Los inicios de la investigación gubernamental de la opinión. 4. La transformación de la opinión de masas en actor político. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

**Cómo citar:** Mañas Ramírez, B. (2016) “El recorrido conceptual de la “opinión pública”: de ideal político a objeto de control institucional”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 38: 209-233.

<sup>1</sup> Este artículo se inscribe dentro de una de las líneas de trabajo del proyecto de investigación del Plan Nacional I+D+i con referencia HAR2013-44032-P (subprograma HIST): “Los Estados y el control de la opinión pública. Investigaciones, debates y políticas de propaganda en el inicio de la era de masas, 1919-1939”. Investigadores Principales: Antonio Niño Rodríguez y Juan Ignacio Rospir Zabala.

<sup>2</sup> Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED (España)  
E-mail: bmanas@poli.uned.es

## Introducción

La opinión pública es uno de los conceptos sociopolíticos más relevantes de los dos últimos siglos. Su importancia en la teoría política y en las ciencias sociales es tan notable como la dificultad para encontrar sobre él una definición sin controversias. A pesar de sus cambiantes y multidimensionales significados, la noción de opinión pública nace como concepto filosófico que trata de trascender lo particular, con una cierta vocación universal que sin embargo se aleja de lo que finalmente ha sido su discurrir teórico y práctico. Su primera puesta en escena tiene lugar durante la emergencia del liberalismo occidental y el fin del Antiguo Régimen, contexto en el que su significado no puede analizarse según los criterios de investigación empírica utilizados en la actualidad.

Centrar nuestra atención en la trayectoria de un concepto –el de opinión pública– desde una dimensión sociopolítica implica su consideración, no tanto como una entidad lingüística, sino como un elemento central para el análisis social en el contexto histórico. Ello indudablemente nos conduce a la aportación koselleckiana sobre la *Begriffsgeschichte*<sup>3</sup>. Los conceptos se gestan en la historia y, por tanto, adquieren históricamente distintos significados que de una u otra forma siguen sedimentando nuestra comprensión del mundo. Los conceptos remiten a realidades extralingüísticas, y no pueden desgajarse del contexto de realidad en el que se generan, donde además ejercen una función político-social que influye en el propio cambio social. Partiendo de estas premisas, y desde una aproximación sociológica<sup>4</sup>, tomaremos el recorrido conceptual de la “opinión pública” para ilustrar no solamente los cambios en su representación social<sup>5</sup> o en los significados que colectivamente adopta en su devenir histórico, sino también tres dimensiones que afectan y, a su vez, se ven afectadas por esos significados: la dimensión social (grupos que constituyen los referentes sociales de la opinión), la dimensión política (desigual capacidad de los grupos, incluidos –o no– en el “público” portador de la opinión, en la toma de decisiones) y la dimensión mediática (vías o canales de registro y visibilización de la opinión, de diferente legitimación política en virtud del grupo social que los utiliza). La imbricación de estas dimensiones modulará el propio significado de la “opinión pública” y su sentido político hasta convertirse en objeto de estudio “científico” a principios del siglo XX. Un sentido que será finalmente el adoptado por las instituciones que

---

<sup>3</sup> Véase KOSELLECK, Reinhart: “Historia de los conceptos y conceptos de historia”, *Ayer*, 53 (1) (2004), pp. 27-45 y FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier y CAPELLÁN DE MIGUEL, Gonzalo: “Historia conceptual. Actualidad, relevancia, nuevos enfoques” en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier y CAPELLÁN DE MIGUEL, Gonzalo (coords.): *Lenguaje, tiempo y modernidad. Ensayos de Historia actual*, Santiago de Chile, Globo Editores, 2011, pp. 9-20.

<sup>4</sup> Entendiendo esta aproximación desde una perspectiva externalista, consistente en observar los fenómenos (entre ellos la génesis y evolución de los conceptos) como un proceso social más, producto de su relación con el contexto del que forman parte. Ello implica analizar igualmente las funciones sociales que cumplen y las consecuencias sociales que de ellos se derivan. Véase MAÑAS, Beatriz: “La medida de la opinión pública. Una mirada sociológica”, en CAPELLÁN DE MIGUEL, Gonzalo: *Opinión pública. Historia y presente*, Madrid, Trotta, 2008.

<sup>5</sup> El término, acuñado por S. Moscovici (1961) pretende reformular en términos psicosociales el concepto durkheimiano de “representación colectiva”, refiriéndose no tanto a productos mentales, como a construcciones simbólicas, formas de conocimiento o ideación construidas socialmente. Véase ALVARO, José Luis: “Representaciones sociales”, en REYES, Román (dir.): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, Madrid-México, Plaza y Valdés. Disponible en: [www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/R/representaciones\\_sociales.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/R/representaciones_sociales.htm) [Consulta: 25/07/2016]

necesitan legitimarse observando la percepción de los ciudadanos sobre los asuntos públicos, y que estará implícito en los distintos métodos utilizados para su estudio.

Aunque en un sentido amplio podemos encontrar referencias sobre términos semejantes en otras épocas históricas, parece generalmente aceptado que el concepto moderno de opinión pública nace en el siglo de las luces<sup>6</sup>. Esta concepción moderna, entendida como crítica permanente hacia el poder político por una burguesía ilustrada a través de la información colectiva, la discusión y el razonamiento<sup>7</sup>, se sitúa originariamente en Francia con el ocaso del Antiguo Régimen, adquiriendo rápidamente una importancia central en el discurso filosófico y político durante las décadas prerrevolucionarias<sup>8</sup>. En el debate sobre su primera localización, J.A.W. Gunn sitúa en Inglaterra, en los años 1730, el nacimiento del concepto moderno de opinión pública, donde habría adquirido, antes que en Francia, un sentido plenamente político y no solo intelectual<sup>9</sup>. Es decir, Inglaterra habría experimentado unas condiciones sólo teorizadas a mediados del siglo XVIII por la filosofía política francesa. Sin embargo, la historiadora francesa Mona Ozouf critica la tesis de Gunn según la cual en Francia no existían durante ese siglo los canales institucionales para que la opinión pública pudiera ser algo más que una instancia discursiva y polémica, capaz de generar verdaderas prácticas políticas y culturales<sup>10</sup>. En una línea similar, para Fernández Sebastián la literatura francesa será la que muestre con anterioridad el debate sobre la idea de opinión pública como “nuevo poder”<sup>11</sup>.

Por tanto, si bien la sociedad británica del siglo XVIII habría desarrollado con mayor precocidad una esfera pública moderna como condición para el desarrollo del debate y la crítica política, fueron los autores franceses los primeros en teorizar la opinión pública como nueva idea filosófica y política<sup>12</sup> cuya concepción se separa radicalmente de la *doxa*, del sentido privado y errático que hasta ese momento se había atribuido al concepto de opinión.

<sup>6</sup> MONZÓN, Cándido: *La opinión pública. Teorías, concepto y método*, Madrid, Tecnos, 1990.

<sup>7</sup> HABERMAS, Jürgen: *Historia y crítica de la opinión pública* (4ª ed.), Barcelona, Gustavo Gili, 1994.

<sup>8</sup> Respecto a la aparición de una fecha precisa, la única publicación que toma la “opinión” como objeto durante la primera mitad del siglo XVIII es la obra de Le Gendre, *Traité de l'opinion*, de 1733, donde todavía persiste el sentido arcaico de opinión como error. La reflexión histórico-política de Montesquieu acerca del “espíritu general” en 1748, las primeras teorizaciones sobre la opinión pública de la mano de los fisiócratas (véase OZOUF, Mona: “Le concept d'opinion publique au XVIIIe siècle”, en BEAUD, Paul et al.: *Sociologie de la communication*, vol. 1, París, Gallimard, 1997, pp. 349-365) y la aparición propiamente dicha del concepto “opinión pública” con Rousseau en 1750, preparan la emergencia de la opinión como tribunal y fuerza moral en los textos de la segunda mitad de siglo. No obstante, el historiador J.A.W. Gunn, en su vasta obra *Queen of the World: Opinion in the Public Life of France from the Renaissance to the Revolution* (1995), sostiene que, a pesar de lo habitual de situar el origen del término en Rousseau, ya aparecía a partir del siglo XVI en los *Ensayos* (1580) de Montaigne. Véase JÔEL, Félix: “L'économie politique et la naissance de l'opinion publique”, en BINOCHE, Bertrand y LEMAÎTRE, Alain J. (eds.): *L'opinion publique dans l'Europe des Lumières: Stratégies et concepts*, París, Armand Colin, 2013. Para un estudio detallado de la presencia y el sentido del concepto “opinión pública” en los escritos filosóficos prerrevolucionarios, véase VEYSMAN, Nicolas: *Mise en scène de l'opinion publique dans la littérature des Lumières*, París, Ed. Champion, 2004.

<sup>9</sup> Véase BLONDIAUX, Lôic: *La fabrique de l'opinion. Une histoire social des sondages*, París, Seuil, 1998, p. 37

<sup>10</sup> OZOUF, Mona: “Le concept d'opinion...”, pp. 352-353.

<sup>11</sup> FERNANDEZ SEBASTIAN, Javier: “L'avènement de l'opinion publique et le problème de la représentation politique (France, Espagne, Royaume-Uni)”, en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier y CHASSIN, Joëlle (eds): *L'avènement de l'opinion publique. Europe et Amérique XVIIIe-XIXe siècles*, París, L'Harmattan, 2004, pp. 227-253.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 227.

Hasta mediados del siglo XVIII, la opinión se circunscribía al dominio de las actitudes y comportamientos privados relativos a la “reputación”, los “prejuicios” y los “juicios de valor”, oscilando entre un sentido peyorativo relacionado con la “conformidad ciega” y “el qué dirán”, y otro más noble vinculado con la “tradición”, los “hábitos” y el “honor”. Como señala Kaufmann<sup>13</sup>, “la opinión pública de esa época es, ante todo, opinión”, una forma errática de comprender el mundo que no merece las cualidades atribuibles a formas superiores y nobles de conocimiento. La aparición de la opinión en la literatura de la época como sintagma compuesto, es decir, en su conjunción con el adjetivo “público”, supondrá una profunda transformación semántica que anulará “la pluralidad de las opiniones singulares” consideradas subjetivas, y que impondrá la “objetividad” de la luz y la verdad filosófica. En realidad, existe una estrecha complementariedad entre la opinión como verdad pública y la opinión como error subjetivo. Como veremos, ambos sentidos se necesitan para circunscribir –con consecuencias sociales– el espacio que otorga derechos de participación en la vida política.

### 1. La opinión “soñada”: una idea que guía el mundo

Según la interpretación ya clásica de J. Habermas<sup>14</sup>, la noción moderna de opinión pública aparece gracias a la nueva cultura política que emerge de la transformación del sistema de relaciones económicas y de la esfera familiar burguesa, de la constitución de una burguesía ilustrada, y de la creación de lugares e instituciones (prensa, clubs, cafés, sociedades literarias, salones, etc.) donde una élite intelectual se encontraba en condiciones de intercambiar colectivamente información, discutir y debatir asuntos públicos, ejerciendo una constante crítica al poder absoluto representado por el monarca. Desde su perspectiva, el fenómeno no se inscribe en una simple reproducción pública de ideas filosóficas. Más bien al contrario, es fundamental el papel que ocupa la noción de esfera pública como un espacio –delimitado físicamente por aquellos lugares– donde surge un nuevo tipo de sociabilidad, donde la burguesía ilustrada, como colectivo portador de la razón, el juicio y la cultura necesarios, puede espontáneamente desarrollar su interacción discursiva para intentar limitar y transformar el absolutismo.

Sin embargo, como señala Baker<sup>15</sup> en su estudio sobre el imaginario político del siglo XVIII, la opinión pública no es un reflejo de grupos concretos existentes en la estructura social de la época. La opinión pública aparece explícitamente en los textos filosóficos a partir de 1750, pero su contenido remite más bien a una construcción ideológica o política, a una especie de autoridad abstracta a la que invocan los nuevos actores políticos para dotar de legitimidad a sus reivindicaciones. De hecho, al margen de la crítica que pueda ser ejercida desde la esfera pública, existe una amplia base popular sin relación alguna con los círculos en los que se mueven las élites que,

<sup>13</sup> KAUFMANN, Laurence: “Entre fiction et réalité: l’opinion publique dans la France du XVIIIe siècle”, en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier y CHASSIN, Joëlle, (eds): *L’avènement de l’opinion publique. Europe et Amérique XVIIIe-XIXe siècles*, París, L’Harmattan, 2004, p. 98.

<sup>14</sup> La primera edición de su obra *Strukturwandel der Öffentlichkeit* es del año 1962. La versión española *Historia y crítica de la opinión pública* se edita por primera vez en 1981.

<sup>15</sup> BAKER, Keith Michael: *Au tribunal de l’opinion. Essais sur l’imaginaire politique au XVIIIe siècle*, París, Payot, 1993.

amedrentada por *les mouches*<sup>16</sup>, alentada por la prensa clandestina y castigada cada vez más duramente por la justicia real, desarrolla una crítica directa hacia la persona del rey a través de unos canales que desbordan –y serán por ello reprimidos– la esfera pública<sup>17</sup>.

Sobre todo durante las tres últimas décadas del siglo XVIII, la literatura de la época aparece plagada de alusiones explícitas sobre el rol político que debe desempeñar la opinión pública. Sin embargo, ello no supone promocionarla definitivamente como nueva fuerza política, sino más bien consolidar la idea de opinión pública, una ficción filosófica cuyo contenido difícilmente puede considerarse una realidad social. Antes de la puesta en escena política del concepto, existe una puesta en escena literaria donde los filósofos de la Ilustración pretenden actuar como guías de la verdadera opinión<sup>18</sup>. La contribución de autores como Rousseau, Necker, Diderot, Voltaire y otros, fue decisiva en la construcción de este concepto, pero la rapidez con la que tanto en Europa como en América<sup>19</sup> se impone por todos lados la tesis de la soberanía de la opinión, las metáforas asociadas a ella –opinión como “reina”, “viento”, “tribunal”, “torrente”, “antorcha”– se convierten rápidamente en lugares comunes de la prensa periódica.

La fuerza que el pensamiento ilustrado atribuye a la idea de opinión pública puede verse incluso desde el interior del poder monárquico en la figura del ministro de Finanzas de Luis XVI, Jacques Necker<sup>20</sup>, cuyo pensamiento resume de forma paradigmática todas las metáforas –y su función– asociadas al concepto moderno de opinión. Necker la percibe como una fuerza inédita e ineludible que se ha convertido en la gran dispensadora de elogios o reprimendas:

la opinión pública, como si estuviera en lo alto de un trono, concede premios y coronas, hace y deshace reputaciones<sup>21</sup>.

una fuerza invisible que, sin tesoros, sin guardia y sin ejército impone leyes en la ciudad, en la Corte y hasta en el palacio de los Reyes<sup>22</sup>.

Estos pasajes sintetizan las principales metáforas que darán sentido a la opinión pública a finales del siglo XVIII: una “fuerza irresistible”, que funciona como un tri-

<sup>16</sup> En castellano “moscas”, era el apelativo despectivo con el que el pueblo se refería a los delatores o “chivatos” que trabajaban para el rey.

<sup>17</sup> Véase FARGE, Arlette: *Dire et maldire. L'opinion publique au XVIIIe siècle*, París, Seuil, 1992.

<sup>18</sup> Veysman muestra que los significados concretos del significante “opinión pública” no son estáticos durante el siglo XVIII, difiriendo según autores. Véase VEYSMAN, Nicolas: *Mise en scène...*

<sup>19</sup> Véase FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier: “Le concept d’opinion publique, un enjeu politique euro-américain (150-1850)”, en Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN y Jöelle CHASSIN, (eds): *L’avènement de l’opinion publique. Europe et Amérique XVIIIe-XIXe siècles*, París, L’Harmattan, 2004, p. 27.

<sup>20</sup> Banquero genovés que accedió al Ministerio de Finanzas durante los períodos 1776-1781 y 1788-1789. Su concepción de la opinión pública, aunque diseminada por toda su obra, puede verse fundamentalmente en la introducción de *De l’Administration des finances de la France*, publicado en 1784, todo un éxito de ventas para la época. Para un estudio detenido de su obra en relación al concepto de opinión pública, véase BURNARD, Léonard: *Necker et l’opinion publique*, París, Honoré Champion, 2004 y JAUME, Lucien: “L’opinion publique selon Necker: entre concept et idée-force”, en Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN y Jöelle CHASSIN (eds): *L’avènement de l’opinion publique. Europe et Amérique XVIIIe-XIXe siècles*, París, L’Harmattan, 2004, pp. 33-50.

<sup>21</sup> Extracto de *De l’Administration des finances de la France*, citado por BURNARD, Léonard: *Necker: entre...*, p. 50: «l’opinion publique, comme du haut d’un trône, décerne des prix et des couronnes, fait et défait les réputations».

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 51: «une puissance invisible, qui sans trésors, sans garde et sans armée, donne des lois à la ville, à la Cour, et jusque dans le palais des Rois».

bunal capaz de pronunciarse sobre todos los asuntos, de la que ni siquiera el rey puede abstraerse. Por tanto, su autoridad como “reina del mundo” es suprema y universal, y no existe ningún límite a su influencia. Al igual que otros autores de la época, Necker subraya que el desarrollo de la opinión pública es el resultado de un nuevo “espíritu de sociedad”, de la “comunicación continua entre los hombres”<sup>23</sup>, es decir, del progreso de la sociabilidad que el espíritu de la Ilustración habría traído consigo. Sociabilidad que, sin embargo, sólo incluiría en la práctica a los hombres (en masculino) con talento, literatos, burgueses ilustrados, únicos representantes legítimos de este tribunal invisible que reivindica el derecho de participar en los asuntos públicos.

La insistencia en el carácter unificado y no conflictivo de la opinión pública muestra que, a pesar de la admiración que el modelo británico suscitaba en Necker y en los círculos ilustrados franceses, se desconfiaba de los desórdenes que pudieran derivarse de la dinámica contestataria propia de las divisiones partidistas existentes en Inglaterra. Es interesante destacar que este protagonismo del holismo y la homogeneidad que caracteriza, en general, la idea de opinión pública en Europa continental contrasta con el paradigma individualista anglosajón de diversidad de opiniones e intereses que imperaba durante los años de la revolución<sup>24</sup>. La idea de opinión pública que se teoriza en Francia es, ante todo, la de una fuerza pacificadora, unitaria y reflexiva que deja al margen las pasiones y las enconadas luchas partidistas. Los intereses personales siempre deben, según esta concepción, someterse al “interés general” y la opinión pública que encarna ese interés estará por encima de la opinión particular como síntesis armoniosa del conjunto de opiniones individuales<sup>25</sup>. Será esta una visión que armonice con la forma de entender la sociedad de la *Física Social* de Adolphe Quetelet<sup>26</sup> y su “hombre medio”, quien encarnaría el valor ideal de todo el grupo: la opinión pública constituiría una emanación de la sociedad que vendría a representarla sin constituir la opinión de ninguno de sus miembros individuales.

El imaginario despectivo sobre la opinión pública pervive pero se coloca en otro espacio, un espacio popular que, sin embargo, es crucial para la definición y el sostenimiento de la idea de opinión pública como verdad universal. Una verdad universal que encuentra su legitimación en dos elementos: la “razón”, que instituirá una nueva fe en concurrencia con la dirección religiosa de las conciencias, y el “público” –en singular–, que al unirse a la opinión le confiere una apariencia de unidad y universalidad de la que carecen las opiniones particulares. Ambos elementos de legitimación tienen una importancia fundamental para circunscribir los espacios sociales reales que tienen efectivamente derecho a ejercer la crítica política y a participar en la vida pública.

Veysman ha señalado que el discurso ilustrado tiene por objetivo crear la ilusión de una opinión y un poder<sup>27</sup>. Los filósofos que teorizan la idea de opinión, en realidad desean convencer a sus lectores de su propio protagonismo como guías y maestros de esta poderosa fuerza. La opinión pública que nace de la Ilustración se

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> En Reino Unido la opinión pública no tendrá en el discurso una función de “juez de última instancia” capaz de integrar a toda la nación por encima de la lucha de clases y partidos. Véase FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier, “Le concept...”.

<sup>25</sup> Aunque era una idea común a los autores ilustrados, fueron particularmente los fisiócratas quienes consideran que el individuo sometido a la autoridad de la opinión pública se está sometiendo realmente a su propia razón. Véase BURNARD, Léonard: *Necker: entre...*

<sup>26</sup> Reconocido como uno de los padres de la estadística moderna, Quetelet publicó su *Physique Social* en 1835.

<sup>27</sup> Véase VEYSMAN, Nicolas: *Mise en scène...*

convierte pronto en un argumento político de gran importancia, capaz de condensar necesidades discursivas y objetivos políticos de sectores sociales e intelectuales emergentes que se venían gestando durante la última parte del Antiguo Régimen. Tal como señala Ozouf, lejos de tratarse únicamente de una cuestión retórica, la idea de una opinión pública terminará influyendo, no solo en las actividades literarias, sino también en las prácticas parlamentarias, en forma de crítica política, y en las prácticas monárquicas, en forma de vigilancia y contención de la posible subversión<sup>28</sup>. Sin embargo, cabe preguntarse si la entidad de la opinión pública se corresponde con una base social real, o si se trata más bien de una figura discursiva, una forma retórica cuya puesta en escena puede tener, eso sí, consecuencias en las prácticas sociales.

## 2. Homogeneidad abstracta *versus* heterogeneidad real: los referentes sociales de la opinión

El sentido globalizante y unificador de la opinión que surge durante la Ilustración va indisolublemente unido al carácter público que se le atribuye. A diferencia del modelo anglosajón<sup>29</sup> donde la tradición individualista protestante enfatiza el sustantivo “opinión”, la tradición francesa e hispana, envuelta en el “espíritu de las naciones” de Montesquieu y en la “voluntad general” de Rousseau, e influida por la unidad social de los fisiócratas y por la importancia que la escolástica atribuye al bien común, desplazará el peso connotativo de la expresión en el adjetivo, es decir, en su carácter “público”<sup>30</sup>. A pesar de la ambigüedad del término<sup>31</sup>, para que la idea de una opinión universal sea posible y cristalice en el vocabulario político será necesario hacer abstracción de las diferencias particulares, tomando la idea de “público” como un sentimiento colectivo en el que existe unidad estrecha y consenso entre los miembros de la sociedad. Sin embargo, es necesario observar si esa idea abstracta de consenso se desgaja una vez que intentamos explorar qué queda de ello en los colectivos sociales reales. Como el “público” es un espacio connotado funcionará como un mecanismo de inclusión y exclusión social: pertenecer a ese espacio otorga derechos políticos y genera dinámicas de concurrencia.

La opinión pública de la Ilustración está pensada y articulada con vocación intelectual para ser un criterio casi infalible de verdad. Por ello, su representación sólo puede encargarse a un público ilustrado, relativamente unitario, encargado de preparar la sociedad para oponerse al estado monárquico. Lo más importante de esta perspectiva no es la emergencia de una nueva sociabilidad que posibilite ideas y

<sup>28</sup> OZOUF, Mona: “Le concept...”, p. 355.

<sup>29</sup> Véase FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier, “Le concept...”, pp. 24-25.

<sup>30</sup> El adjetivo “público” es polisémico: no sólo aludirá al grupo social que porta la opinión, sino a lo que es “exterior” y “visible”, a lo que “no se esconde”, a lo que “no es secreto”.

<sup>31</sup> Señala Morange que esta ambigüedad era recogida en el debate mantenido en los textos españoles de finales del siglo XVIII. Así, cita la irónica y aguda definición del término “público” realizada por Nipho en 1761, en el n° 18 de su *Cajón de sastre*, enfatizando su versatilidad y heterogeneidad: “Este término ‘público’ es uno de los más difíciles de comprender de todos los que componen el copioso diccionario de ideas humanas. [No es] más que un conjunto de puntos de vista raramente coincidentes, [que normalmente pasan] por un consentimiento general, que en realidad no es más que el acuerdo de un pequeño número”. MORANGE, Claude: “Opinion publique: ambivalence d’un concept (Espagne: 1750-1823)”, en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier y CHASSIN, Joëlle (eds): *L’avènement de l’opinion publique. Europe et Amérique XVIIIe-XIXe siècles*, Paris, L’Harmattan, 2004, p. 183.

prácticas críticas hacia el poder real, sino que la opinión así considerada sea exclusiva de un grupo específico. En efecto, el liberalismo económico y cultural habría desplegado un espacio público en el que “propietarios, negociantes, industriales y juristas”<sup>32</sup> participan como “tribunal” para ejercer su libertad y poner en cuestión las instituciones monárquicas. De ahí que las interpretaciones clásicas consideren que el público de la opinión esté formado fundamentalmente por la burguesía.

Sin embargo, tiene particular interés la controversia sobre la composición real de esa burguesía ilustrada. Robert Darnton<sup>33</sup> sostiene que, si bien la esfera pública ha sido calificada de “burguesa” porque su emergencia ha coincidido con el nacimiento del capitalismo, su composición incluía más hombres de leyes, ministros y administradores, que financieros o comerciantes. Es decir, la calificación del público como “burgués” no respondería tanto al origen social o económico del colectivo como al nuevo tipo de vida propiamente urbano que, como contrapunto a las costumbres de la corte, se desarrolla con la efervescencia cultural provocada por la eclosión de la imprenta y la multiplicación de salones, cafés, teatros y otros lugares de intercambio cultural. En cualquier caso, está claro que el público de la opinión forma parte de la élite social, pues las prácticas asociadas a la participación en la esfera pública requerían unos mínimos de comodidad económica que permitieran liberar tiempo y energía para algo distinto de la mera supervivencia material en un contexto de pobreza y desigualdad.

Quienes estaban sometidos a la presión de la miseria y el trabajo no tenían la oportunidad de preocuparse por cuestiones que no afectaran directamente a sus necesidades materiales, quedando fuera del espacio público. Las clases más bajas de la sociedad no son contempladas como parte del público en el imaginario político de la Ilustración. Por tanto, ni son portadoras de razón o criterio válido para decidir asuntos de estado, ni sus manifestaciones de opinión pueden considerarse legítimas. Como han explicado Patrick Champagne<sup>34</sup> y Löic Blondiaux<sup>35</sup>, existe una consideración jerárquica de las opiniones que evacúa del público a las clases populares. El “vulgo”, la “multitud”, la “muchedumbre”, “la plebe”, “la chusma” son categorías al uso en el vocabulario ilustrado para referirse a las masas, a las que se atribuye una escasa capacidad intelectual, considerada negativa para el progreso social. El pavor que las masas suscitan entre los hombres de estado, hace que la apelación a la “ignorancia”, a la “irracionalidad”, y a la “ligereza de sus costumbres” constituya un argumento recurrente para justificar la desvinculación de las clases populares de cualquier tipo de toma de decisiones políticas. Rousseau, D’Alambert, Diderot, Condorcet y otros así lo reflejaron explícitamente en sus escritos.

Cuando se habla de opinión, hay que distinguir tres especies: la opinión de las gentes ilustradas [...], la opinión cuya autoridad arrastra a la opinión del pueblo; finalmente, la opinión popular, que es la de la parte más estúpida y miserable<sup>36</sup>

<sup>32</sup> KAUFMANN, Laurence: *Entre fiction...*, p. 93.

<sup>33</sup> DARNTON, Robert: *Le massacre des chats*, París, Robert Laffont, 1985 (1ère éd. 1984), pp. 107-119.

<sup>34</sup> CHAMPAGNE, Patrick: *Faire l’opinion. Le nouveau jeu politique*, París, Les Éditions de Minuit, 1990.

<sup>35</sup> BLONDIAUX, Löic: *La fabrique...*

<sup>36</sup> Extracto de *Réflexions sur le commerce des blés* (1776), citado por BLONDIAUX, Löic: *La fabrique...*, p. 43: « Quand on parle d’opinion, il faut en distinguer trois espèces: l’opinion des gens éclairés (...); l’opinion dont l’autorité entraîne l’opinion du peuple; l’opinion populaire enfin, qui reste celle de la partie la plus stupide et la plus misérable ».



¿Cómo una multitud ciega que con frecuencia no sabe lo que quiere, porque raramente sabe lo que es bueno para ella, podría garantizar el gobierno?<sup>37</sup>

En España, el relato de los ilustrados respecto a la confianza en las masas no era muy distinto. Ya Feijoo, señalaba en 1726 que la voz del pueblo solo puede ser fuente de errores<sup>38</sup>:

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. ¿Qué acierto, pues, se puede esperar de sus resoluciones? Antes es de creer que la multitud añadirá estorbos a la verdad, creciendo los sufragios al error<sup>39</sup>

La España del siglo XVIII es, desde sus comienzos, testigo de profundas transformaciones políticas, institucionales y administrativas debido al advenimiento de una nueva dinastía con la muerte de Carlos II. Como sostiene G. Franco<sup>40</sup>, las luchas que Felipe V tuvo que mantener con parte de sus súbditos propiciaron la entrada en escena de nuevos grupos sociales al servicio de la Corona, y el desarrollo de nuevas instituciones y formas de gobierno bajo la influencia de las nuevas ideas y prácticas culturales. Podemos decir que las ideas de la Ilustración se fueron incorporando en las dinámicas gubernamentales hasta el punto de producirse una apropiación de estas manifestaciones por parte del Estado español, fundamentalmente a partir de la segunda mitad de siglo, con el “despotismo ilustrado” de Carlos III. La actividad cultural de las tertulias acaba institucionalizándose con el amparo gubernamental de las Reales Academias y las Sociedades Económicas de Amigos del País<sup>41</sup>. Existirá por tanto una renovación cultural “oficial” impulsada y dirigida desde el poder.

En este contexto de reforma protagonizado por gobernantes y sustentado por intelectuales se intentará contener el ideario revolucionario que durante las últimas décadas del siglo llega desde Francia, y que el político Floridablanca tratará de evitar durante el reinado de Carlos IV –su “cordón sanitario”– ante el temor de su difusión y consecuencias en España. Durante los años revolucionarios tendrá lugar una agitación liberal acompañada de la circulación de panfletos, pasquines y símbolos revolucionarios. Pero, tal como señala Morange<sup>42</sup>, la ínfima minoría de liberales españoles que coqueteaban con la idea de la Revolución Francesa no debe hacernos olvidar que esta era apenas conocida para las masas de población, siendo en todo

<sup>37</sup> Extracto del *Contrat Social* (1762), citado por BLONDIAUX, Lóic: *La fabrique...*, p. 50: « Comment une multitude aveugle qui souvent ne sait pas ce qu'elle veut, parce qu'elle sait rarement ce qui lui est bon, pourrait-elle assurer le gouvernement? ».

<sup>38</sup> Durante la primera mitad del siglo XVIII, bajo el reinado de Felipe V, la incipiente recepción de ideas ilustradas en España se debe más bien a determinadas individualidades que, como Feijoo y Mayans, desarrollan su actividad intelectual en campos como el ensayo crítico, la ciencia o el pensamiento político, social y económico. Es en este contexto de influencia cultural en el que hay que entender las palabras de Feijoo al referirse al valor de las opiniones populares, que él censura como frecuentemente supersticiosas y no fundamentadas en la experiencia.

<sup>39</sup> Extracto del Discurso I, Tomo I del *Teatro crítico Universal*. Disponible en: [www.filosofia.org/bj/f/bjft101.htm](http://www.filosofia.org/bj/f/bjft101.htm).

<sup>40</sup> FRANCO, Gloria A.: “El ejercicio del poder en la España del siglo XVIII. Entre las prácticas culturales y las prácticas políticas”, *Mélanges de la Casa Velázquez*, 31-5 (2005), pp. 51-78. Disponible en: [<http://mcv.revues.org/1605>]

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>42</sup> MORANGE, Claude: “‘La Révolution Espagnole’ de 1808 à 1814. Histoire et écritures”, en MORANGE, Claude et al.: *La Révolution française: ses conséquences et les réactions du «public» en Espagne entre 1808 et 1814*, París, Annales littéraires de l'Université de Besançon. Diffusion Les Belles Lettres. Paris Vie, p. 22.

caso un conocimiento muy parcial mediado por eclesiásticos franceses exiliados en España y por las campañas de propaganda y adoctrinamiento ideológico contra el pensamiento liberal.

Las consecuencias de este contexto cultural y político, en el que las ideas ilustradas conviven con una monarquía absoluta y con el miedo a la revolución, siguen situando la opinión de las masas en una posición subalterna. La publicación periódica *El Censor*<sup>43</sup>, que se hacía eco de las ideas procedentes de la Francia prerrevolucionaria, establecía claramente la diferencia entre dos tipos de “mayorías” que podían conformar la opinión, cada una de las cuales tendría un estatuto diferente respecto a la veracidad de sus criterios:

Dos clases se reconocen de mayoría de opinión, a saber, la una legal y la otra natural. La primera no es ni puede ser otra entre nosotros que la mayoría de votos en el congreso nacional, porque es la que representa legalmente la voluntad de la nación. La segunda es aquella que se forma espontáneamente [...]. A esta última mayoría contribuyen no solo los hombres de cierta y determinada clase, condición ó dignidad, sino también las mujeres, los jóvenes, los criados y todos los individuos que gozan de la facultad de pensar [...] Pero no quisiéramos que se creyese que por más circunstanciada que se halle esta mayoría deba nunca sobreponerse a la mayoría legal<sup>44</sup>

El juicio de la multitud es repudiado por el pensamiento de la Ilustración. La abstracción de la opinión pública universal necesita de un cuerpo también abstracto, que se considera contaminado si tiene contacto con la heterogeneidad y particularidad real de la población. Sin embargo, el sujeto ficticio supuestamente universal de la opinión pública y el colectivo minoritario que en realidad pretende, erigiéndose como su representante legítimo, monopolizarla para conseguir promoción social y reivindicaciones políticas, no son equivalentes. Recurrir a la opinión pública no solo va a servir para luchar contra el poder absoluto y el oscurantismo religioso, sino para contener y separar del espacio público la polimorfa y amenazante fuerza cuyo poder reside únicamente en el número de personas que la componen: la masa de individuos que conforman el pueblo real.

La representación unitaria de un público ficticio no remite, por tanto, a una comunidad homogénea real. La coherencia de su formulación por los teóricos de la opinión pública esconde múltiples espacios que entran en concurrencia. Los centros de opinión no se reducen a medios socioculturales ilustrados, sean burgueses, parlamentarios o judiciales<sup>45</sup>: existen “contrapúblicos” cuyas opiniones se manifiestan, por ejemplo, en las disputas que mantienen los obreros con sus capataces en los talleres urbanos, o en las luchas campesinas contra los terratenientes. Sin embargo, postular la existencia de una opinión pública consensual sirve para negar las diferencias, la diversidad de posiciones, los conflictos reales. Los ciudadanos, que así se denominarán a partir de la Revolución, formarán entonces una comunidad política “formal” que habrá de someterse al orden representativo de un estado de derecho cuyas leyes han sido debatidas y sancionadas por individuos que se consideran por-

<sup>43</sup> Periódico semanal que se editó en Madrid entre 1781 y 1787.

<sup>44</sup> Extracto de *El Censor*, Tomo XVI, pp. 69-71. Citado por MORANGE, Claude: *La Révolution...*, p. 200.

<sup>45</sup> Véase KAUFMANN, Laurence: “Entre fiction...”, p. 95.

tavoces legítimos de la opinión. Esta tensión entre el carácter homogéneo-consensual y heterogéneo-conflictual, que ya se desprende de los estudios históricos sobre el nacimiento y el primer recorrido de la opinión pública, nos parece una cuestión fundamental que, bajo formas distintas, permanecerá en la base del debate sobre la aplicación posterior de métodos de investigación al estudio de la opinión pública.

La opinión triunfa como concepto y como actor político a medida que se va diluyendo la identidad de los individuos que la constituyen: no se trata de un público que encuentra un referente real, sino un público “soñado”. La realidad de la época difiere considerablemente de la imagen que proporcionan filósofos y literatos<sup>46</sup>: encontramos un discurso pretendidamente descriptivo sobre el error de las opiniones de las masas que contrasta con un discurso normativo sobre la verdad infalible de la opinión legítima. A pesar de que muchos de los estudiosos posteriores de la opinión que comienzan a plantear y trabajar con sondeos verán tras ella una realidad social que no se pone en cuestión, podemos decir que la opinión pública ha sido antes una figura discursiva y retórica con estrechas bases sociales. El criterio cuantitativo todavía no se juzga admisible, y no es posible pasar de las opiniones individuales a la opinión pública a través de la agregación. Como la opinión pública se define y encuentra su legitimidad a través de un ideal racional, la homogeneidad y universalidad teóricas terminan pasando por encima de la diversidad de opiniones particulares y contradictorias. Habrá de llegar la ampliación del sufragio y la democracia representativa para articular un sistema capaz de conjugar en el imaginario social la idea de un consenso necesario para la toma de decisiones, que a la vez sea legítimo para una pluralidad, eventualmente conflictiva, de intereses procedentes de distintos grupos sociales. Y para ello será necesaria la aceptación colectiva de una nueva fuente de legitimidad que se origina en la lógica de las mayorías.

### 3. La opinión “descubierta”: los dispositivos de expresión y registro

La teorización de la opinión pública durante la Ilustración no fue acompañada de una reflexión metodológica de igual nivel que tuviera como finalidad “medirla” sistemáticamente. Sin embargo, en la práctica la opinión se exteriorizará y visibilizará a través de ciertos dispositivos cuyo estatus político variará dependiendo, no tanto del contenido concreto de las opiniones que reflejan, sino del formato que adquieren y del colectivo social que los promociona y utiliza. Por un lado, tanto el “público” como el “pueblo” harán uso de distintos canales de expresión para objetivar y visibilizar sus percepciones sobre los asuntos públicos. Por otro lado, aunque todavía no puede hablarse de un estudio “científico” de la opinión, las autoridades comienzan a interesarse efectivamente por registrar el “sentir popular”, el “estado de los espíritus”, la “situación moral y política”, instaurando una serie de prácticas regulares y conscientes de “gobierno de la opinión”.

---

<sup>46</sup> A pesar del elevado analfabetismo, tanto en las zonas urbanas como rurales surgen más de mil nuevas publicaciones periódicas entre 1789 y 1800 (Véase ALMAZÁN, Alejandro: *La medida de la opinión pública y sus efectos: el caso español*. Tesis doctoral, Madrid, UNED, Departamento de Sociología I, 2009, p. 36). Sin embargo, la recepción de los autores ilustrados por la población es limitada. El estudio cuantitativo de la producción editorial en provincias y en París muestra que los libros de devoción siguen siendo, con respecto a los de filosofía, los más adquiridos. Véase VEYSMAN, Nicolas: *Mise en scène...*, p. 718.

### 3.1. La desigual legitimidad de los canales de expresión

Los espacios en los que es posible manifestar opiniones quedan perfectamente delimitados e identifican claramente el tipo de soportes de expresión para estas. Existe un espacio público que acoge al actor colectivo cuyo estatus político –cuya opinión– es reconocido, donde el saber, la información, la discusión y la difusión de conocimientos se presuponen como principio de una cultura crítica que fundamenta una sociedad libre –esto es, de una sociedad ilustrada–. En el siglo XVIII, la apertura de espacios de sociabilidad hace que toda esta circulación de “saberes” y opiniones ilustradas sea inseparable de los instrumentos que le dan soporte<sup>47</sup>: salones, clubs, cafés, liceos se van ampliando al hilo de la conquista de libertades, pero el vehículo más importante y eficaz vendrá dado por la posibilidad de difundir ideas en forma de textos impresos, fundamentalmente en el formato de prensa periódica, que también se lee y debate en aquellos lugares.

En la Francia revolucionaria, la libertad de prensa es inmediata y explícitamente inscrita en el nuevo Código de libertades que constituye la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano<sup>48</sup>. El artículo XI reconoce que “la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciados del Hombre: todo Ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir, imprimir libremente, salvo que deba responder por el abuso de esta libertad, en los casos determinados por la ley”<sup>49</sup>. La letra impresa y, en especial, la prensa, será considerada por las autoridades que la consagran como una forma de hacer llegar las ideas ilustradas a todo el cuerpo social. En palabras del diputado Royer-Collard:

Nadie ignora hoy en día que, para las sociedades modernas dispersas en vastos territorios que no se reúnen jamás en una deliberación común, la libre publicación de las opiniones individuales por la prensa no es solamente la condición de libertad política, sino el principio necesario de esta libertad [...] <sup>50</sup>

Sin embargo, tal como se desprende de la redacción del artículo XI, existen restricciones más o menos explícitas a la libre circulación de opiniones. Hacer de la opinión pública una opinión publicada supone convertirla en un objeto visible, susceptible de ser aprehendido por todos y, por tanto, de enfrentarse a opiniones concurrentes, o de atraer y persuadir a aquellos que se identifican con ella. Los discursos y la prensa son los vehículos a través de los cuales la élite ilustrada expresa la “verda-

<sup>47</sup> HABERMAS, Jürgen: *Historia y crítica...*

<sup>48</sup> REYNIÉ, Dominique: *Le triomphe de l'opinion publique. L'espace public français du XVIe au XXe siècle*, París, Odile Jacob, 1998, p. 222.

<sup>49</sup> “La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme: tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté, dans les cas déterminés par la Loi”. Texto disponible en: [www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp).

<sup>50</sup> Extracto de su discurso en la Cámara de diputados en la sesión de 1817: « Personne n'ignore aujourd'hui que, pour les sociétés modernes éparées sur de vastes territoires et que ne se réunissent jamais dans une délibération commune, la libre publication des opinions individuelles par la presse n'est pas seulement la condition de la liberté politique, mais qu'elle est le principe nécessaire de cette liberté [...] ». Citado por REYNIÉ, Dominique: *Le triomphe...*, p. 326. Una visión sistemática del papel de la prensa en la difusión de la opinión será ofrecida a comienzos del siglo XX por Gabriel Tarde en *L'opinion et la foule*, quien subraya la importancia de los nuevos medios de comunicación, en especial la prensa, para la formación de “públicos” distintos a las “masas”, como efecto psicológico de la difusión de la opinión. Véase TARDE, Gabriel: *L'opinion et la foule* (ed. original 1901), París, PUF, 1989.

dera opinión pública”. Es necesario operar una restricción del público para que no se confunda con el vasto espacio social real que contiene a las “masas ignorantes”. Así, la consagración de que “todo Ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente” no es equivalente a que toda la población real tenga efectivamente capacidad para ello. La difusión y, por tanto, “la potencial nocividad política”<sup>51</sup> que para el orden puede tener una opinión publicada se limita no solo a quienes puede leer y escribir, sino que dependerá del “esoterismo” del lenguaje en el que viene expresada. Así se restringe necesariamente el tamaño del auditorio que puede estar expuesto a las opiniones publicadas independientemente de la libertad que exista para la impresión y publicación. Por otro lado, el artículo contiene una condición más explícita relativa a la limitación por motivos de “abuso de esa libertad, en los casos determinados por la ley”: las autoridades sancionan –controlan– lo que se considera manifestaciones legítimas e ilegítimas de la opinión, incluso después de la caída del Absolutismo<sup>52</sup>. Ello implica reconocer el impacto de la “publicidad”: la libertad de imprimir y difundir determinados contenidos puede afectar el orden público. Pero admitir una libertad no permitida en el régimen precedente generará la convicción de que realmente se ha entrado en una nueva era de civilización y progreso.

La libertad de opinar entendida como “libertad de imprimir opiniones” supone afirmar la universalidad de un público, el usuario de los canales legitimados, que es en realidad un grupo social minoritario. Las herramientas para hacer públicas las opiniones no se limitan a la prensa, los discursos u otros textos impresos, pero aquella equiparación consigue el efecto de otorgar un estatuto inferior –e incluso pernicioso– a las modalidades alternativas de expresión. Como señala Farge<sup>53</sup>, las opiniones de las masas se materializan en canales multiformes y dispersos que fundamentalmente actúan en las calles: gritos, rumores, imágenes y palabras en panfletos, carteles, y libros clandestinos que circulan por canales no legitimados, mostrando que la crítica política popular tiene menos relación con el carácter filosófico de la Ilustración que con la contestación hacia la figura del rey y con la sátira hacia las costumbres cortesanas.

Estos canales se consideran insurrectos y las autoridades tratarán de controlarlos o reprimirlos, no tanto por el contenido de las opiniones vertidas como por el contexto en el que estos canales actúan. Los carteles, emblemas, arengas y rumores, operan fundamentalmente en la vía pública y son susceptibles de lectura y escucha por una cantidad imprevisible de personas. Por tanto, la represión de estos dispositivos se relaciona más con la contención de grupos sociales que pudieran compartir determinados contenidos, que con las propias opiniones disidentes, únicamente peligrosas para el orden si aglutinan a un gran número de personas.

Los dispositivos de visibilización de la opinión tienen una importancia central para delimitar lo que se considera verdadera opinión pública o simple –pero peligroso– “ruido” callejero que es necesario controlar o reprimir. Lo que se ha de evitar es que las opiniones generen algo que vaya más allá de ellas, es decir, que de la “opi-

<sup>51</sup> REYNIÉ, Dominique: *Le triomphe...*, p. 233.

<sup>52</sup> En España, el pánico por los acontecimientos revolucionarios de Francia limita enormemente la libertad de publicación. Incluso los liberales deliberarán si la opinión puede manifestarse a través de las elecciones y la imprenta. Sólo un sector más radical defiende la legitimidad de los clubs y el derecho de reunión, y un pequeño número considera las manifestaciones en la calle como una forma legítima de expresión de la opinión. Véase MORANGE, Claude: *La Révolution...*, p. 198.

<sup>53</sup> FARGE, Arlette: *Dire et maldire...*, pp. 95-99.

nión” se pueda pasar a la “acción”, entendida como acción espontánea de las masas, proceso en el cual las vías ilegítimas de expresión podrían servir de catalizadores. De ahí que sea necesaria su neutralización por las autoridades independientemente de la verdad, mentira, crítica o disidencia de los contenidos concretos que exhiban. El problema no consiste tanto en reducir la crítica o prohibir el conflicto, sino en controlar las modalidades en las que ese conflicto se expresa para evitar posibles efectos que desborden la capacidad reguladora de la autoridad sobre el orden público. Tras el logro de los objetivos revolucionarios y el reconocimiento de libertades, la permisión del conflicto político debe representar un eje importante para la legitimidad del sistema, pero terminará confundándose con el espacio creado por la opinión que emerge de los dispositivos permitidos, es decir, con la opinión publicada. Los textos impresos, bien sean libros o periódicos, tienen capacidad para influir sobre un colectivo bastante delimitado y minoritario de personas en función de la desigual distribución de competencias necesarias para su uso. Sin embargo, los rumores, arengas, imágenes que se exponen en la vía pública suponen una captación inmediata y colectiva de contenidos por un universo mayoritario, mucho más difuso y difícil de delimitar y, por tanto, menos previsible y manejable.

### 3.2. Los inicios de la investigación gubernamental de la opinión

El miedo a las consecuencias de las modalidades de enunciación popular para desestabilizar el sistema político provocará su continua observación y vigilancia. El poder necesita conocer los discursos de las masas para prevenir desórdenes, desplegando una serie de prácticas regulares destinadas a conocer la opinión que no está publicada en letra impresa.

Desde hacía ya mucho tiempo el estado realizaba operaciones administrativas para conocer las bases de su poderío —riqueza económica, poder militar y determinadas características de la población— gracias fundamentalmente al desarrollo de la “aritmética política”<sup>54</sup>. Pero será desde el período revolucionario cuando las autoridades comienzan a preocuparse de forma más o menos sistemática por obtener información sobre la “situación moral y política”, sobre el “estado de los espíritus”. Con este fin, la “protoencuesta” de opinión realizada en el año 1745 bajo el impulso del interventor general Orry se ha considerado la primera que tiene por objeto estudiar un fenómeno de opinión<sup>55</sup>. Con la intención de recaudar recursos económicos y humanos para la guerra de Sucesión austriaca, se desarrolla un cuestionario que registra determinados datos relativos a personas y bienes. Pero lo innovador respecto a la práctica habitual es que trata de anticipar las reacciones de los individuos ante una decisión que el poder estaba considerando: se daba una instrucción a los funcionarios encargados de aplicar el cuestionario para que hicieran circular una serie de rumores sobre el aumento de los derechos de entrada a las ciudades francas y el reclutamiento

<sup>54</sup> El desarrollo de la aritmética política, que comienza en Inglaterra en el siglo XVII, servirá para proporcionar a los estados una cuantificación constante de las características poblacionales y realizar posteriores estimaciones y previsiones.

<sup>55</sup> Véase BEAUD, Paul; QUÉRÉ, Louise: *La formation de l'opinion comme phénomène intersubjective. Pour un changement de paradigme dans l'étude de l'opinion publique*, París, Rapport de recherche, Convention C.N.E.T./M.S.H., 1990, p. 40.

de una milicia de dos hombres en cada parroquia<sup>56</sup>. Otro precedente es el registro de información de la oficina general de la policía de París, que consagraba gran parte de su trabajo a recoger información a través de agentes encargados de escuchar a escondidas en ciertos lugares públicos (jardines, plazas, paseos, cabarets) lo que se decía sobre el rey y sobre determinados acontecimientos, informando regularmente de estas observaciones<sup>57</sup>. En ningún caso las administraciones tratan de obtener información para atender las demandas o puntos de vista del pueblo. La consciencia de la superioridad numérica de las masas moviliza a los poderes públicos para escudriñar sus opiniones y tener un mayor control sobre sus posibles reacciones.

Sin embargo, habrá que esperar hasta la restauración de la monarquía francesa para que comience lo que Karila-Cohen (2008:13) ha denominado “el gobierno de la opinión” a través de encuestas políticas<sup>58</sup>, es decir, la puesta en práctica regular y sistemática de investigaciones cuyo objeto de estudio primordial consiste en “sondear” las opiniones individuales y colectivas. Más allá de las prácticas de vigilancia general sobre el orden público o el registro del estado de ánimo popular, estas son las primeras encuestas tras los ensayos revolucionarios que proponen cuestionarios desarrollados, totalmente consagrados a obtener un inventario de opiniones políticas y a observar sus modulaciones. Es la especialización sobre cuestiones de opinión lo que supone una ruptura respecto de las prácticas policiales anteriores. Indudablemente, ello responde a la importancia concedida al papel de la opinión pública en la vida política gracias a los ideales de la Ilustración, pero igualmente se relaciona con la habitual y tradicional necesidad de vigilancia y observación de los movimientos de la opinión popular.

Metodológicamente hablando, nada tienen que ver estas encuestas con los sondeos estadísticos que se desarrollarán en el siglo XX. Primero los prefectos, y más tarde los procuradores generales y oficiales de gendarmería, se repartirán por todo el territorio francés con la labor de realizar informes de carácter confidencial que emanan de los ministerios más implicados en el orden público, el de Interior y Policía y, en menor medida el de Justicia y Guerra. Estos informes, que debían ser enviados regularmente por correspondencia al organismo competente, tendrán un formato bastante heterogéneo, variando en longitud, fechas de realización y perspectivas, dependiendo de las instrucciones para su realización y de sus autores. Los cuestionarios extractados del estudio de Karila-Cohen<sup>59</sup> dejan entrever que en su estructura hay un gran espacio para la justificación de las motivaciones del estudio, así como para las instrucciones e indicaciones que deben seguir los funcionarios encargados. En realidad, se deja a la intuición y a la capacidad de observación del funcionario el establecimiento de conclusiones sobre la opinión pública relativa al proceso o

---

<sup>56</sup> La instrucción contenida en el cuestionario era la siguiente: « Vous ferez semer le bruit dans les villes franches de votre département d'une augmentation du tir sur les droits des entrées. Vous y ferez aussi semer les bruits, ainsi que dans le plat pays, de la levée d'une future milice de deux hommes dans chaque paroisse, le fort portant le faible. Vous recueillerez avec soin ce qu'en diront les habitants et vous en ferez mention dans l'état que le roi vous demande ». Citado por BEAUD, Paul; QUÉRÉ, Louise: *Sociologie de la...*, p. 40.

<sup>57</sup> Véase FARGE, Arlette: *Dire et maldire...*, pp. 13-19.

<sup>58</sup> El autor, que estudia fundamentalmente el período 1814-1848, alude a las “enquêtes politiques” en Francia. Véase KARILA-COHEN, Pierre: *L'invention de l'enquête politique en France (1814-1848)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 13. Es necesario precisar que la palabra francesa “enquête” no se circunscribe únicamente a lo que en castellano se entiende por “encuesta” o “sondeo”. Su significado es más amplio, más cercano al de “investigación”.

<sup>59</sup> KARILA-COHEN, Pierre: *L'invention de la...*

circunstancia que motiva la puesta en marcha del dispositivo. Es él quien rellena el cuestionario a partir de sus propias observaciones e impresiones, sólo guiado por una serie no demasiado extensa de puntos sobre los que debe fijar su atención, pero dejando abierta la posibilidad de anotar información sobre otras cuestiones que él considere relevantes. El rango de estos funcionarios en la administración será el único criterio utilizado para confiar en la agudeza de sus observaciones.

La puesta en marcha de estas investigaciones cobraba especial relevancia con la celebración de elecciones. Se puede decir que comienzan en esta época los estudios preelectorales de opinión, y se realizan sobre todo cuando la elección comprendía cuerpos electorales locales, de pequeño tamaño –no olvidemos, en un contexto de sufragio censitario– y, por tanto, más controlables e influenciados por los prefectos y subprefectos. Estas investigaciones en realidad forman parte de maniobras destinadas a lograr buenos resultados electorales para el gobierno y tienen un carácter secreto y confidencial. Por tanto, deben entenderse como parte de una lógica de cuasi-espionaje gubernamental donde la protagonista es la opinión pública, concretamente, la percepción de los electores sobre los candidatos y su intención de voto. Mención especial merece la circular enviada por el ministro del Interior a sus prefectos en julio de 1833 ante la posibilidad de una disolución de las cámaras<sup>60</sup>. Su carácter confidencialidad permite la exposición explícita de las cuestiones que interesan al ministro: posibles candidatos bien acogidos por la opinión pública, posición e influencia de estos, e incluso la proyección de distintos escenarios para electores menos previsibles<sup>61</sup>. Todo ello bajo una demanda de precisión y veracidad en la que se insta al prefecto a indicar con “cifras” el peso de cada corriente de opinión y las posibilidades de éxito de cada candidato, independiente de lo agradables o no que resulten a los oídos del ministro.

En general, los informes emitidos por los funcionarios son bastante homogéneos en sus descripciones sobre los aspectos consideradas determinantes de las diferencias de opinión en el cuerpo social. Al igual que reflejaban los escritos filosóficos de la Ilustración, los administradores de la monarquía constitucional están convencidos de que la explicación sobre el reparto de las opiniones políticas y la formación de la opinión pública se debe a criterios culturales y económicos<sup>62</sup>. Sólo residualmente se tienen en cuenta otras variables, como las geográficas o profesionales. Así, sus conclusiones terminarán reflejando la dicotomía fundamental entre la opinión pública de las clases “superiores” y la opinión popular de las clases “inferiores”, como corresponde a un sistema de sufragio censitario donde sólo una minoría –ricos y propietarios– tienen derecho a formar parte del electorado: la primera procedería de individuos intelectualmente dotados –capaces de formarse una opinión política–, y la segunda de las masas, demasiado ignorantes como para participar en el debate sobre cuestiones políticas y, por tanto, muy susceptibles de ser “infectadas” por las proclamas revolucionarias.

<sup>60</sup> KARILA-COHEN, Pierre: *L'invention de la...*, p. 229.

<sup>61</sup> Es una pregunta que engloba distintas opciones de respuesta con preguntas que hoy consideraríamos “filtro”: “Quelle serait la conduite du petit nombre d'électeurs qui sont restés attachés à la dynastie déchuë? 1° se rendraient-ils aux collèges électoraux ou s'abstiendraient-ils de voter? 2° S'ils se décidaient à user de leur droit électoral, sur quels candidats porteraient-ils leur suffrage? 3° Dans l'impuissance de faire triompher celui de leur choix, serait-ce sur le candidat constitutionnel ou sur celui du mouvement qu'ils reporteraient leurs voix?” Citado por KARILA-COHEN, Pierre: *L'invention de la...*, p. 230.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 326.



La “búsqueda del conocimiento de la opinión” por el poder político no es una novedad. Tanto en la historia como en la literatura se suceden ejemplos en los que los monarcas agudizan su ingenio para hallar fórmulas que les ayuden a saber lo que piensa la población<sup>63</sup>. Sin embargo, es a partir de la caída del Antiguo Régimen cuando esta necesidad se hace más evidente.

La racionalidad que se instaura durante la Ilustración se incorpora a la actividad de los gobiernos y se manifiesta en la necesidad de anticipar las reacciones del pueblo, de reducir la incertidumbre, de dar forma a lo probable. El peligro potencial que supone la “mayoría” hace que el “número” sea objeto de un seguimiento y control permanentes. Es interesante observar que desde sus comienzos la investigación institucional de la opinión pública está estrechamente vinculada a cuestiones políticas. Control de la disidencia, posibilidad de disolución de las cámaras, elecciones, percepción de los candidatos, afinidad al régimen o al gobierno... son temas presentes en estos primeros cuestionarios regulares que, bajo formatos y contextos diferentes, se consolidarán como contenidos recurrentes en la investigación de la opinión hasta nuestros días.

#### 4. La transformación de la opinión de masas en actor político

La instauración del sufragio universal masculino en la segunda mitad del siglo XIX es clave para entender cómo la opinión de las masas se convierte finalmente en un factor decisivo del juego político. Un pueblo, ni lector ni elector, formado por una mayoría de individuos supone para las autoridades una temible muchedumbre a la que es necesario controlar. En un nuevo período marcado por la emergencia de la sociedad urbana y por la fuerza del movimiento obrero, la extensión del sufragio se presentará como una solución al problema del gobierno de las masas. Como señala Reynié<sup>64</sup>, a partir de ahora “la irrupción de la cantidad en las instituciones políticas” será una consecuencia necesaria.

El sufragio será el reflejo político e institucional de la emergencia de la sociedad de masas. La intensificación del capitalismo industrial, el desarrollo urbano y la dureza de las condiciones de vida agudizan los conflictos sociales y otorgan nueva fuerza al espacio social que hasta ahora no encontraba sitio en el “público sabio”, único legitimado para participar en las decisiones políticas. La consciencia de esa fuerza promoverá los intentos de comprender el funcionamiento de las masas para reducir la incertidumbre ante sus posibles reacciones. En este contexto, la psicología social tendrá un extraordinario desarrollo a partir de las últimas décadas del siglo XIX, fundamentalmente a partir del éxito de textos como el de Gustave Le Bon, *Psychologie de foules*, publicado en 1895. Tanto él como otros seguidores admiten

<sup>63</sup> Algunos ejemplos: En “Las Mil y una Noches” el califa Al-Rachid recorre las calles de Bagdad aparentando ser una persona humilde para escuchar las conversaciones de sus súbditos sobre su gobierno (Véase CAMARERO, Luis: “Los soportes de la encuesta: la infancia de los métodos representativos”. *Metodología de Encuestas*, 3 (2), 2001, p. 164); en “Enrique V”, Shakespeare pone en escena a un monarca recurriendo al mismo truco para conocer el ánimo de los soldados en la batalla (REYNIÉ, Dominique: *Le triomphe...*, p. 339); durante la Edad Media las élites religiosas accedían, a través de la codificación de los penitenciales –pecado y correspondiente penitencia– a los comportamientos y actitudes de las masas (BLONDIAUX, Lóic: *La fabrique...*, p. 52); *les mouches*, en fin, espiaban a la población en lugares públicos para informar de sus opiniones al rey (FARGÉ, Arlette: *Dire et maldire...*, p. 13).

<sup>64</sup> REYNIÉ, Dominique: *Le triomphe...*, p. 177.

que, si bien el reinado de las masas es inevitable, su “inconsciencia” hace necesaria una nueva ciencia que ofrezca claves para hacerlas “gobernables”:

El conocimiento de la psicología de las masas es hoy el último recurso para el hombre de Estado que quiere, no ya gobernarlas –pues ello resulta bastante difícil– sino al menos no estar demasiado gobernado por ellas<sup>65</sup>

La psicología social, a comienzos del siglo XX, no otorga al colectivo mayoritario un estatuto intelectual muy distinto del que le suponía el pensamiento ilustrado. Más bien al contrario, el nacimiento de las ciencias sociales viene a confirmar científicamente su irracionalidad, su maleabilidad y su peligrosidad latente. Sin embargo, ahora es posible que una parte de esa población mayoritaria pueda ejercer su derecho a voto y, por tanto, influir en el poder. En realidad, la consagración del gobierno representativo y del derecho de sufragio no hace desaparecer ni las masas ni el viejo temor a sus canales de expresión. La opinión de cada individuo no importa demasiado, pero sí la forma en que esa opinión se manifieste al exterior y la capacidad de organizar en torno a ella una acción colectiva. Por eso es necesario encontrar fórmulas para encuadrar las acciones de las masas: si bien las crisis revolucionarias del siglo XIX y la emergencia de los partidos políticos y sindicatos mayoritarios pondrán en cuestión la legitimidad de la representatividad de aquellos que, hasta ahora, habían tenido el monopolio de los canales legítimos de expresión de la opinión, esos mismos partidos, como formas de asociación organizada, jerarquizada y permanente, funcionarán ahora como marcos que delimitan la movilización y puesta en escena de las manifestaciones de las masas, haciendo más previsible y controlable su actividad.

Sin embargo, más allá de la publicación impresa, la opinión que emerge de las organizaciones de masas se irá visibilizando de forma legítima –esto es, irá encontrando canales de expresión reconocidos jurídicamente– en la medida en que se reconoce el derecho de asociación y, más tarde, el de manifestación en la calle. También las condiciones de uso de estos dispositivos serán reguladas e insertas en la lógica de actuación de los partidos y sindicatos. Como ha señalado Champagne<sup>66</sup>, a lo largo del siglo XIX y principios del XX se asiste a una “domesticación” progresiva de la manifestación en la calle<sup>67</sup>, que implica una forma de control de la expresión directa de las opiniones. Finalmente, hasta la propia manifestación, instrumentalizada por los partidos políticos y las organizaciones sindicales, termina convirtiéndose en una expresión “adecuada” de la opinión.

Como organizaciones que buscan divulgar sus ideas por medios legales, los partidos políticos han conseguido difundir sus doctrinas sin recurrir al uso de la violencia, apaciguando el temor del poder ante el problema del orden público tradicionalmente vinculado a la expresión de opiniones populares. En este sentido, son instituciones que resultan útiles a la autoridad al controlar el principio de la “mayoría”, logrando suavizar las amenazas atribuidas a la extensión del sufragio. Si seguimos aquí la tesis

<sup>65</sup> Texto de Le Bon perteneciente a la obra *Psychologie de foules*, citado por ROSANVALLON, Pierre: *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, París, Gallimard, 1998, p. 110.

<sup>66</sup> CHAMPAGNE, Patrick: *Faire l'opinion*, pp. 57-62.

<sup>67</sup> Hasta la mitad del siglo XIX sólo se permitirán como “acto público” en la calle las conmemoraciones o celebraciones.

de Reynié<sup>68</sup>, el conflicto social latente se habría transformado, gracias a los partidos, en un conflicto de opinión regulado y legalizado que se reproduce gracias al ejercicio de la argumentación y la persuasión. Efectivamente, no se puede entender el papel y la acción de los partidos de masas sin contemplar la instauración de la “cantidad” en detrimento de la “razón” como principio legitimador de la opinión pública y, a través de la extensión del sufragio, del poder político: la búsqueda de simpatizantes-votantes debido a la existencia de un horizonte electoral introducirá a los partidos en la tarea de influir en las opiniones, en el campo de la propaganda. La forma que adopta la participación política de los ciudadanos, con la emisión del voto de una cantidad creciente de población, condiciona la organización de los partidos en el sentido de reunir el mayor número posible de electores. Una vez aceptado el principio de la mayoría, el sufragio universal masculino impondrá necesariamente el reconocimiento del electorado, más allá de cualquier consideración sobre la correspondencia de este con un público intelectual o culturalmente capacitado para reflexionar sobre asuntos políticos<sup>69</sup>. Por tanto, situará a los partidos en la obligación de convencer a la mayor cantidad posible de sujetos varones con derecho reconocido al voto, independientemente de sus posiciones sociales. Se crea así un espacio de igualdad en el derecho electoral que, sin embargo, no se corresponde con una igualdad de poder material.

Esta nueva situación plantea reservas intelectuales que no son sino una manifestación de la contradicción que, a partir de ahora, se suscita entre el significado normativo y universalista de una opinión que pretende encarnar el consenso social, y un pluralismo positivo que, vehiculado por los partidos políticos, comienza a instalarse en la vida pública a través de las democracias representativas. Ya Tocqueville, en su primer volumen de *De la Démocratie en Amérique* (1835) denuncia la posible deriva de las democracias hacia “la tiranía de las mayorías”<sup>70</sup>, y el peligro que ello supone no solo por su poder político al guiar las decisiones del gobierno, sino también por su influencia en la conformación de la opinión. Sin embargo, la lógica electoral pasa inevitablemente por considerar el criterio cuantitativo de “la mayoría” como nueva fuente de legitimidad política, actuando en un doble plano. Por una parte, los partidos políticos se erigirán como instancias colectivas que representan a los individuos que los han elegido. Ese acto de representación implica una suerte de delegación del “criterio adecuado” de una cantidad determinada de individuos votantes hacia unos representantes juzgados “competentes” para decidir la política pública. El criterio de la mayoría se convierte, en última instancia, en un criterio “delegado” hacia lo que se entiende como el “saber”, la opinión válida, de los representantes y líderes de los partidos. Por otro lado, la lógica de las mayorías supondrá que la mera supervivencia de los partidos como instancias de poder dependa de tales mayorías para realizar su función representativa. De ahí que una de sus principales funciones sea encontrar los mecanismos para aumentar su credibilidad pública y lograr el mayor número de

<sup>68</sup> REYNIÉ, Dominique: *Le triomphe...*

<sup>69</sup> Sobre el origen del concepto de opinión pública en España, Morange recoge el extracto del artículo publicado en 1820 en *El Constitucional* “Sobre la opinión pública y las formas de dirigirla”, que muestra la ambivalencia del partido liberal respecto a la cuestión de la opinión pública: por un lado es imposible gobernar sin tenerla en cuenta; por otro, sus soportes sociales son maleables, siendo necesario que un gobierno paternalista encamine sus pasos: “Por poco que se reflexione sobre la naturaleza del sistema liberal, se verá que su único resorte es la opinión pública, que es ella quien le da vida y energía, quien dirige sus operaciones y determina su influencia [...] es tan fácil gobernar a las gentes, guiando sus deseos y sus opiniones, como manipular la voluntad dócil de un niño con caricias y carantoñas”. MORANGE, Claude: *La Révolution...*, p. 205.

<sup>70</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de: *La Democracia en América (vol. I)*, Madrid, Sarpe, 1984, pp. 252-262.

adscripciones posibles. Ambas dinámicas, en un contexto a la vez de legitimación política de las mayorías y de miedo a las masas, influirá notablemente en aquella capacidad de los partidos, antes mencionada, para “domesticar” y encuadrar los movimientos de la población, haciéndolos previsibles.

Más allá de sus posiciones sociales, “las masas” son demasiado numerosas y dispersas para que los partidos puedan acceder directamente a ellas e influir en sus opiniones. Es necesario encontrar mecanismos para ejercer influencia sobre ese nuevo e ineludible actor político que cubre todo el país, formado por muchos millones de personas que no se conocen entre sí. La persuasión necesita hacerse pública a través de canales normalizados y legitimados con el fin de llegar a todos los posibles electores. La tecnología juega un papel importante en el control de las opiniones, favoreciendo determinados dispositivos que facilitan la visibilización de ideas y su llegada a capas de la población cada vez más amplias. Por un lado, la innovación en las técnicas de impresión permitirá aumentar la velocidad de reproducción de las copias impresas, y con ello la cantidad de textos en circulación y su velocidad de reproducción. Por otro lado, las innovaciones en los medios de transporte, no sólo facilitarán la circulación de personas e ideas, sino la distribución de todos los productos generados por la mejora de la imprenta. Es así como surge la prensa diaria nacional, un dispositivo que Gabriel Tarde<sup>71</sup> considerará fundamental como elemento unificador de opiniones antes locales, diversas e ignorantes unas de otras. Esta emergencia de nuevos medios de comunicación habría facilitado el desarrollo de “públicos” distintos resultado de la difusión de la opinión, es decir, expuestos al mismo tipo de información. Poco importarán las características intrínsecas al grupo social para evaluar la importancia de la opinión que sustentan, sino la cantidad de personas que comparten una opinión idéntica por medio de su difusión a través de los medios de comunicación.

Así, resultado de un proceso que tiene lugar durante el siglo XIX y que cristalizará a principios del XX, la opinión pública se presenta como un concepto político principal. Por un lado es “soberana”, pues los que aspiran a gobernar no pueden dejar de observarla y tener en cuenta sus movimientos; en definitiva, dependen de ella y de su expresión en las urnas para poder gobernar. Pero por otro lado es frágil y manipulable, porque se asume que sus soportes sociales, las masas, sencillamente no disponen del tiempo y de las aptitudes necesarias para informarse sobre los asuntos públicos, y menos aún llegar a una opinión reflexiva y razonada resultado de un debate colectivo. Como hemos señalado, la psicología social en auge en Estados Unidos<sup>72</sup> irrumpe como disciplina científica especializada en el estudio de “las masas”, pero se asienta en la escasa confianza en los ciudadanos para formarse opiniones sólidas que no provengan directamente de un acto de propaganda. La conclusión de W. Lippmann en su *Public Opinion*, establece que los ciudadanos son incompetentes para juzgar los asuntos sobre los que se supone deben pronunciarse, pues estos son demasiado complejos para un público cuyo conocimiento sobre ellos

<sup>71</sup> TARDE, Gabriel: *L'opinion et la...*

<sup>72</sup> El concepto habermasiano de opinión pública no parece encontrar correspondencia en el contexto americano: la existencia de un público literario decimonónico que recurre a la discusión racional y crítica apenas ha existido en Estados Unidos, y las tasas de participación en consejos comunales y elecciones es muy bajo. Dewey explicará que existe un desprecio endémico de los americanos por el debate político debido a que las instituciones políticas americanas nacieron en un contexto de escasa articulación social, fomentando que cada cual se ocupe de sus asuntos. Véase ZASK, Joëlle: *L'opinion publique et son double. L'opinion sondée*, vol I, París, L'Harmattan, 1999. p. 149.

es completamente inadecuado, un conocimiento gobernado por “estereotipos” que funcionan como deformaciones simplificadoras de la realidad<sup>73</sup>. En esta visión de la irracionalidad política del pueblo, la complejidad de los asuntos que trascienden la cotidianeidad de los sujetos funciona como un obstáculo fundamental para la formación de una opinión pública que pueda considerarse válida en la orientación política, sin contemplarse ningún tipo de solución encaminada a informar o educar a los individuos que no sea directamente propagandística.

Sin embargo, dado que la opinión de los gobernados va a ser progresivamente considerada como uno de los fundamentos más eficaces de la autoridad política, es necesario imaginar formas de registrarla periódicamente para dar una salida ordenada al miedo latente a las masas: la irrupción de los sondeos en el espacio público y su función simbólicamente democratizadora contribuirán a que la multitud de gobernados encuentre en la publicación de sus resultados la consideración objetivada –pública– de sus opiniones<sup>74</sup>. La idea de la existencia de una relación entre la conquista de la democracia y el registro periódico de la opinión pública se había reflejado explícitamente a finales del siglo XIX en los textos del politólogo James Bryce<sup>75</sup>, quien anima el propósito de registro continuo de la opinión pública, entendiendo que en un estadio de verdadera democracia debe existir la forma de conocer la voluntad de la mayoría en cada instante, sin necesidad de hacerla pasar por el intermediario de una asamblea representativa<sup>76</sup>. Es en esta fase cuando la opinión pública, consciente de su propio poder, adquiriría una supremacía completa. Sin llegar a descubrir cuál sería esa fórmula definitiva que una verdadera democracia necesitaría, Bryce reconoce que la “conversación”, la recogida directa del habla de los individuos en sus propios medios, constituye la mejor manera de descubrir y juzgar las tendencias de la colectividad<sup>77</sup>. Es aquí donde se ha considerado a Bryce como precursor de una noción “sondeable” de opinión pública. Sin embargo, esta concepción idealizada de una opinión racional, justa y unánime, heredera del sueño ilustrado del gobierno por la opinión, poco se reflejará en el concepto que finalmente manejarán quienes desarrollen la herramienta de aquel otro sueño sobre una consulta sistemática de la opinión para la conquista de la democracia. Es interesante observar cómo el pensamiento de Bryce va a sintetizar la tensión fundamental existente entre la idea de opinión pública como abstracción y la expresión objetiva de la misma a través de la aplicación de unos dispositivos de registro: una vez imaginado e implementado el mecanismo

---

<sup>73</sup> Definir antes de observar es la forma de conocimiento de los estereotipos: los ciudadanos opinarían con escaso razonamiento crítico: “For the most part we do not first see, and then define, we define first and then see. In the great blooming, buzzing confusion of the outer world we pick out what our culture has already defined for us, and we tend to perceive that which we have picked out in the form stereotyped for us by our culture”. LIPP-MANN, Walter: *Public opinion*, New York, McMillan, 1922, p. 81.

<sup>74</sup> Recordemos que, hasta la aparición de los “votos de paja” en diversos periódicos norteamericanos para cubrir las elecciones presidenciales (*New York Herald*, *Chicago American*, *Columbus Dispatch*, *Literary Digest*) y europeos (*Le Petit parisien* realizó su propio sondeo en 1907 recogiendo 1,5 millones de boletines hostiles a la abolición de la pena de muerte –véase REYNIÉ, Dominique: *Le triomphe...*, p. 341), los dispositivos de investigación de la opinión tenían un carácter confidencial, para uso exclusivo del gobernante.

<sup>75</sup> Véase ZASK, Jöelle: *L'opinion publique et son...*, p. 162.

<sup>76</sup> Señala Bryce en *The American Commonwealth*: “Incluso si el mecanismo para pesar o medir la voluntad popular cada semana o cada mes no ha sido inventado, y probablemente nunca pueda serlo, si puede encontrarse una disposición de los dirigentes, ministros o legisladores, para comportarse como si existiese”. Citado por ZASK, Jöelle: *L'opinion publique et son...*, p. 162.

<sup>77</sup> Véase BLONDIAUX, Lóic: *La fabrique...*, p. 85.

sistemático de consulta –los sondeos<sup>78</sup>–, enseguida se percibe que sus resultados no miden aquella opinión soñada. Del interés por la concepción filosófica de la opinión se ha pasado al interés empírico por el dato registrado en un dispositivo. De la abstracción de un ideal se ha llegado a la concreción de una medida.

## 5. Conclusiones

El recorrido sociopolítico de la opinión pública describe una andadura llena de significados plásticos y contradictorios. Por ello es un concepto controvertido y a la vez central del debate político, difícil de abstraer de aquellos contextos históricos y sociales que han modulado su entidad y significación. Mientras que la opinión pública mantiene su protagonismo como noción política desde la emergencia del liberalismo occidental, sus dimensiones cambian con el devenir histórico, no solo por el ir y venir de su significado o por la reactualización de sus contenidos, sino por la pluralidad de sus canales expresivos y por la modificación del estatus político de sus referentes sociales, los “públicos” portadores y emisores de opiniones.

Si bien la opinión pública se origina como un ideal abstracto, termina convirtiéndose en un concepto operativo observado estrechamente por las instituciones y tratado empíricamente por las ciencias sociales, que enseguida lo consideran objeto de investigación estadística y cuantitativa. En efecto, la opinión pública que nace en los textos filosóficos de la Ilustración constituye una figura retórica que se define y legitima a través de un ideal de racionalidad, universalidad y homogeneidad que no tendrá realidad social más que como abstracción. Su triunfo como concepto político implica la disolución de la identidad de los colectivos que supuestamente constituyen sus referentes. Se trata de un público idealizado que no incluye las “masas” de individuos, consideradas demasiado ignorantes para convertirse en sus legítimos portadores.

Esta consideración delimitará a su vez la legitimidad de los espacios donde la opinión se hace visible, permitiendo o proscribiendo canales expresivos en función del formato que estos adquieren y del colectivo social que los utiliza. Las autoridades temen, ante todo, la posible trascendencia de la opinión hacia una modalidad de expresión del conflicto difícil de controlar, y es por ello permanentemente observada, incluso espía.

Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XIX, en un contexto marcado por la emergencia de la sociedad urbana y el movimiento obrero, el paso de la “razón” a la “cantidad” como principio legitimador de la opinión pública constituirá una solución para el gobierno de las masas y la extensión del sufragio. Este impondrá el reconocimiento del electorado aceptando “el principio de la mayoría”, y la opinión de los gobernados se convertirá en fundamento de la autoridad política. Es ahora cuando el concepto queda “preparado” para una diferente consideración teórica y empírica. Durante las primeras décadas del siglo XX, el desarrollo del consumo de masas y la organización sistemática de la propaganda electoral se aliaron perfectamente con la evolución cuantitativa de las ciencias sociales –fundamentalmente de

---

<sup>78</sup> Para un análisis detallado de la emergencia de los estudios de opinión pública en el contexto norteamericano, véase ROSPIR, Juan Ignacio: *Opinión Pública. La tradición americana 1908-1965*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010. Sobre el proceso de exportación de los sondeos de opinión a Europa, véase BLONDIAUX, Lóic: *La fabrique...* Para el estudio del caso español, véase ALMAZÁN, Alejandro: *La medida de la...*

la Psicología social— para predecir el comportamiento político de los ciudadanos. Como consecuencia, el desarrollo de los sondeos supondrá una forma de entender los objetos de investigación social —entre ellos, las actitudes de la población— como agregados que se distribuyen en conjuntos de frecuencias. Comienza una nueva etapa donde los sondeos, a pesar de las reservas que algunos autores mostraban ante la “medición de la subjetividad”, se consolidan como herramienta fundamental para objetivar “científicamente” la opinión pública, un concepto cuya intrínseca dimensión filosófico–política quedará relegada en favor de una dimensión operativa como objeto de investigación psicosocial. Este momento, el de la irrupción y consolidación de los sondeos, constituye para Gunn, más que cualquier otro, un punto de inflexión en la historia de la opinión pública, pues marca la transición entre la dimensión teórica e intelectual de la opinión pública y la dimensión eminentemente empírica de su estudio con muestras estadísticas en forma de encuestas<sup>79</sup>. Pero este giro empírico y operativo no debe ocultar la función política que también asumirán los sondeos, fundamentalmente los de carácter electoral. Estos constituirán una herramienta que permitirá a partidos políticos e instituciones, en colaboración con los medios de comunicación, vehicular y dar una salida aceptable al conflicto entre la pluralidad de opiniones y el principio de las mayorías. A partir de los años 30 del siglo XX, los sondeos adquieren, a través de la metodología estadística que los sustenta, una legitimidad académica y científica que los situará, frente a las instituciones, como un dispositivo útil para el control público y la reducción de la incertidumbre ante la toma de decisiones, y ante la ciudadanía, como el registro de la “verdadera voz” de los ciudadanos, como un instrumento democrático en sí mismo capaz de discernir la opinión mayoritaria resultado, eso sí, de la mera agregación del número de individuos que la sustentan.

Este giro conceptual se mantendrá, al menos, hasta finales de los años 60, cuando otras metodologías de carácter cualitativo anteponen críticas a esta forma de entender y estudiar la opinión, priorizando el contenido de los discursos y argumentaciones de los distintos grupos sociales en torno a los temas suscitados. También, a finales de los 80, ciertas experiencias participativo–deliberativas devuelven, al menos en parte, una connotación sociopolítica, no estrictamente electoral, a la consideración de las opiniones colectivas. En cualquier caso, a día de hoy, ni estas posiciones metodológicas alternativas, ni los obstáculos técnicos o sustantivos que la propia andadura de las encuestas ha propiciado, han reducido la vigencia de los sondeos para el registro, estudio y visibilización de la opinión pública.

## 6. Referencias bibliográficas

Almazán, Alejandro: *La medida de la opinión pública y sus efectos: el caso español*. Tesis doctoral, Madrid, UNED, Departamento de Sociología I, 2009.

Alvaro, José Luis: “Representaciones sociales”, en REYES, Román (dir.): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*, Madrid-México, Plaza y Valdés. Disponible en: [www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/R/representaciones\\_sociales.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/R/representaciones_sociales.htm) [Consulta: 25/07/2016].

---

<sup>79</sup> GUNN, John A.W.: “Public opinion in modern political science”, en FARR, James *et al.*: *Political Science in History. Research programs and political traditions*, New York, Cambridge University Press, 1995, pp. 99-122.

- Baker, Keith Michael: *Au tribunal de l'opinion. Essais sur l'imaginaire politique au XVIIIe siècle*, Paris, Payot, 1993.
- Beaud, Paul y Quéré, Louise: *La formation de l'opinion comme phénomène intersubjective. Pour un changement de paradigme dans l'étude de l'opinion publique*, Paris, Rapport de recherche, Convention C.N.E.T./M.S.H., 1990.
- Blondiaux, Löic: *La fabrique de l'opinion. Une histoire social des sondages*, Paris, Seuil, 1998.
- Burnard, Léonard: *Necker et l'opinion publique*, Paris, Honoré Champion, 2004.
- Camarero, Luis: "Los soportes de la encuesta: la infancia de los métodos representativos", *Metodología de Encuestas*, 3 (2) (2001), pp. 163-181.
- Champagne, Patrick: *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1990.
- Darnton Robert: *Le massacre des chats*, Paris, Robert Laffont, 1985 (1ère édition 1984).
- Farge, Arlette: *Dire et maldire. L'opinion publique au XVIIIe siècle*, Paris, Seuil, 1992.
- Fernández Sebastián, Javier y Capellán De Miguel, Gonzalo: "Historia conceptual. Actualidad, relevancia, nuevos enfoques" en Javier Fernández Sebastián y Gonzalo Capellán De Miguel (coords.): *Lenguaje, tiempo y modernidad. Ensayos de Historia actual*, Santiago de Chile, Globo Editoriales, 2011, pp. 9-20.
- Fernández Sebastián, Javier y Chassin, Jöelle (eds): *L'avènement de l'opinion publique. Europe et Amérique XVIIIe-XIXe siècles*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- Fernández Sebastián, Javier: "Le concept d'opinion publique, un enjeu politique euro-américain (150-1850)", en Fernández Sebastián, Javier y CHASSIN, Jöelle (eds): *L'avènement de l'opinion publique. Europe et Amérique XVIIIe-XIXe siècles*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 11-29.
- Fernandez Sebastian, Javier: "L'avènement de l'opinion publique et le problème de la représentation politique (France, Espagne, Royaume-Uni)", en Fernández Sebastián, Javier y Chassin, Jöelle (eds): *L'avènement de l'opinion publique. Europe et Amérique XVIIIe-XIXe siècles*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 227-253
- Franco, Gloria A.: "El ejercicio del poder en la España del siglo XVIII. Entre las prácticas culturales y las prácticas políticas", en *Mélanges de la Casa Velázquez* (31-5), 2005, pp. 51-78. Disponible en: [<http://mcv.revues.org/1605>]
- Gunn, John A.W.: "Public opinion in modern political science", en Farr, James *et al.*: *Political Science in History. Research programs and political traditions*, New York, Cambridge University Press, 1995, pp. 99-122.
- Habermas, Jürgen: *Historia y crítica de la opinión pública* (4ª ed.), Barcelona, Gustavo Gilli, 1994.
- Jaume, Lucien: "L'opinion publique selon Necker: entre concept et idée-force", en Javier Fernández Sebastián y Chassin, Jöelle (eds): *L'avènement de l'opinion publique. Europe et Amérique XVIIIe-XIXe siècles*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 33-50.
- Joël, Félix: "L'économie politique et la naissance de l'opinion publique", en BINOCHE, Bertrand y Lemaître, Alain J. (eds.): *L'opinion publique dans l'Europe des Lumières: Stratégies et concepts*, Paris, Armand Colin, 2013.
- Karila-Cohen, Pierre: *L'invention de l'enquête politique en France (1814-1848)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008.
- Kaufmann, Laurence: "Entre fiction et réalité: l'opinion publique dans la France du XVIIIe siècle", en Fernández Sebastián, Javier y Chassin, Jöelle (eds): *L'avènement de l'opinion publique. Europe et Amérique XVIIIe-XIXe siècles*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 91-107



- Koselleck, Reinhart: “Historia de los conceptos y conceptos de historia”, *Ayer*, 53 (1) (2004), pp. 27-45.
- Lippmann, Walter: *Public opinion*, New York, McMillan, 1922.
- Mañas, Beatriz: “La medida de la opinión pública. Una mirada sociológica”, en Capellán De Miguel, Gonzalo: *Opinión pública. Historia y presente*, Madrid, Trotta, 2008.
- Monzón, Cándido: *La opinión pública. Teorías, concepto y método*, Madrid, Tecnos, 1990.
- Morange, Claude: “Opinion publique: ambivalence d’un concept (Espagne: 1750-1823)”, en Fernández Sebastián, Javier y Chassin, Jöelle (eds): *L’avènement de l’opinion publique. Europe et Amérique XVIIIe-XIXe siècles*, Paris, L’Harmattan, 2004, pp. 181-210.
- Morange, Claude: “‘La Révolution Espagnole’ de 1808 à 1814. Histoire et écritures”, en Morange, Claude et al.: *La Révolution française: ses conséquences et les réactions du «public» en Espagne entre 1808 et 1814*, Paris, Annales littéraires de l’Université de Besançon. Diffusion Les Belles Lettres. Paris VIe, 1989, p. 22.
- Ozouf, Mona: “Le concept d’opinion publique au XVIIIe siècle”, en Beaud, Paul et al., *Sociologie de la communication*, vol. 1, Paris, Gallimard, 1997, pp. 349-365.
- Reynié, Dominique: *Le triomphe de l’opinion publique. L’espace public français du XVIe au XXe siècle*, Paris, Odile Jacob, 1998.
- Rosanvallon, Pierre: *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.
- Rospir, Juan Ignacio: *Opinión Pública. La tradición americana 1908-1965*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010.
- Tarde, Gabriel: *L’opinion et la foule*, Paris, PUF, 1989 (ed. original 1901).
- Tocqueville, Alexis de: *La Democracia en América (vol. I)*, Madrid, Sarpe, 1984.
- Veysman, Nicolas: *Mise en scène de l’opinion publique dans la littérature des Lumières*, Paris, Ed. Champion, 2004.
- Zask, Jöelle: *L’opinion publique et son double. L’opinion sondée*, vol I, Paris, L’Harmattan, 1999.