

## **2) Opinión pública y comunicación política**

### **2.1) Dificultades para establecer una definición del concepto “opinión pública”**

Cuando hablamos de “opinión pública”, lo hacemos refiriéndonos a un concepto multidisciplinar en cuya formación participan multitud de condicionantes. Las dificultades, en consecuencia, para establecer una definición plausible del término son notorias. Hasta el momento la investigación no ha podido presentar una conceptualización que abarque todas las perspectivas desde las que se puede estudiar el fenómeno. Las definiciones son abundantes, los puntos de vista que se adoptan enormemente variados, y los factores que hay que tener en cuenta para definirla concurren de tal forma que se antoja una tarea enormemente difícil obtener una definición “definitiva” o, valga la redundancia, “definitoria” desde todos los puntos de vista. En la práctica, lo poco a lo que podemos aspirar es a aislar una definición mínimamente operativa que nos permita avanzar en la investigación.

Muchos han sido los autores que han estudiado la opinión pública desde las más variadas disciplinas, llegando a conclusiones muy dispersas, incluso contradictorias, sobre las funciones, características y, en suma, definición de la misma<sup>1</sup>. De igual manera, el estudio de la opinión pública puede dedicarse a muchos fenómenos relacionados con ella.

---

<sup>1</sup> Véase un breve resumen de posibles definiciones de la opinión pública en el estudio de Raúl Rivadeneira (*La opinión pública. Análisis, estructura y métodos para su estudio*, México, Trillas, 1976), pp. 68 – 73.

En cuanto al primer aspecto (perspectivas de estudio de la opinión pública), podríamos diferenciar las siguientes<sup>2</sup>:

- 1) *Psicológica*: Por un lado, esta perspectiva adopta una visión de la opinión pública contemplada como la suma de las opiniones y actitudes individuales. Las opiniones expresadas en público no serían sino reflejo del pensamiento de los individuos que las sustentan. Desde esta perspectiva también se realizan diversos estudios sobre la percepción, en cuyo caso también se plantea el estudio de la opinión pública como un fenómeno colectivo.
- 2) *Cultural*: La opinión pública se estudia como reflejo de una serie de pensamientos, comportamientos y costumbres colectivas que juegan el papel de referente de las opiniones sostenidas por los individuos. La opinión pública, desde esta perspectiva, entronca con el conjunto de creencias predominantes en una determinada comunidad.
- 3) *Racional*: Este concepto de opinión pública enlaza con la tradición liberal, según la cual la opinión pública es el fenómeno por el cual el público (entendido como público ilustrado y racional) debate los asuntos propios de la esfera pública hasta llegar a algún tipo de consenso.
- 4) *Publicística*: Desde este punto de vista se destaca la relación del concepto “opinión pública” con la acción de dar publicidad, “publicar”, los asuntos públicos en algún soporte que permita mediar entre las élites y los ciudadanos. Por tanto, la función de la prensa y los otros medios de comunicación está en el centro del interés de este acercamiento a la opinión pública en cuanto “opinión publicada”.

---

<sup>2</sup> Sigo aquí la diferenciación establecida por Cándido Monzón (*Opinión pública, comunicación y política*, Madrid, Tecnos, 1996), pp. 326-332

- 5) *Elitista*: Esta perspectiva destaca el hecho objetivo de que no todas las opiniones tienen el mismo peso e indaga en las relaciones entre el público – masa y las élites. Esta corriente, de cariz generalmente conservador, discrimina entre una opinión racional e ilustrada de las minorías y una pseudo - opinión superficial y manipulada de las masas.
- 6) *Institucional*: Pone en relación la opinión pública con el funcionamiento del sistema democrático. La opinión pública es vista como un elemento fundamental de la estructura de las instituciones políticas.
- 7) Por último, Cándido Monzón destaca el acercamiento de la teoría de la *tematización* de Niklas Luhmann, que desarrolla un concepto de la opinión pública en el que son los medios los que se encargan de fijar los temas de debate de los ciudadanos; pero estos temas están ya predeterminados y su solución sugerida e incluso impuesta por los medios, de forma que se reduce el debate a su mínima expresión.

Con unas visiones tan variadas de la opinión pública no resulta extraño que el concepto se estudie en relación con multitud de condicionantes. Podemos reseñar los siguientes<sup>3</sup>:

- a) La sociología de la comunicación de masas estudia las características peculiares del nuevo sistema comunicativo de la sociedad industrializada, caracterizada por la aparición del hombre - masa. Por tanto, se centra en los usos y efectos de los medios de comunicación y, en una perspectiva más general, las interrelaciones que se establecen entre los medios y el público.
- b) La comunicación política pone en relación el proceso de formación de la opinión pública con cuestiones propias del mundo de la política. La

opinión pública es estudiada en aquel campo (el debate político) en el que tiene mayor relevancia social.

- c) La idea de espacio público opuesto a la privacidad, la condición individual. El espacio público como lugar de relevancia social donde ocurren y se conforman los fenómenos de opinión pública. En la sociedad de masas, son los medios de comunicación los principales encargados de definir el espacio público.
- d) La discusión en torno al concepto de público, al que haremos referencia a continuación. El público como sujeto de la opinión pública y su relación con los conceptos de “multitud” y “masa”.
- e) El estudio de los estados y corrientes de opinión, fundamentados habitualmente en la investigación empírica a partir de las encuestas. La opinión pública como proceso cambiante expresada en la aparición de distintos estados de opinión.
- f) El estudio de las instituciones, los grupos, los líderes de opinión y las élites como poderosos condicionantes de la opinión pública.
- g) La opinión pública internacional, o la existencia, cada vez más importante, de un proceso de formación de opiniones que trasciende las fronteras y afecta a un nuevo concepto de ciudadano, relativamente ajeno a los asuntos de interés público exclusivamente nacionales. El estudio de la dimensión internacional de la opinión pública intenta responder a una serie de cuestiones que pueden plantearse los ciudadanos a propósito de los flujos de información internacionales, los problemas que afectan al conjunto (o buena parte) de la humanidad, las relaciones interpersonales en un entorno cada vez más globalizado, etc.
- h) Por último, Cándido Monzón destaca que la opinión pública es un concepto abierto. Puede darse, en consecuencia, en multitud de

---

<sup>3</sup> Vid. Cándido Monzón (1996), pp. 333-349.

ámbitos sociales y personales, aparece en circunstancias variadas y su estudio, por tanto, no debe circunscribirse a unos límites estrictos, por más que sea más habitual o relevante en algunos campos determinados.

No puede extrañarnos, en este contexto tan multidisciplinar de acercamientos a la opinión pública, y con tantas manifestaciones posibles de la misma, que definir adecuadamente el concepto sea un proceso harto farragoso. La definición de la opinión pública aparece siempre en relación con unos fenómenos determinados, y siempre en oposición a otras manifestaciones que, en la práctica, son también opinión pública. Aunque la idea de “opinión del público” aparece ya en los textos de los filósofos griegos (la opinión, o *doxa*, como opuesta a *areté*, verdad), la opinión pública como fenómeno de estudio es un concepto emanado de la Ilustración del siglo XVIII, donde se configuran dos definiciones posibles, en primer lugar, de lo que significa “opinión”<sup>4</sup>:

- a) Se usa para distinguirla del concepto de “hecho”
- b) Se refiere al concepto del público sobre los demás, la moral pública y las costumbres que se consideran adecuadas.

Con la difusión de la imprenta, la llegada de una alfabetización más amplia y el desarrollo de una filosofía liberal que afirma las libertades del individuo, la opinión divina del rey absoluto es sustituida por la opinión de la masa como instrumento de presión, si bien hemos de tener presente que, en un principio, el concepto de “opinión pública” había de aplicarse más bien a la burguesía ilustrada que triunfaría sobre el Antiguo Régimen. Esta opinión pública, sin embargo, se apoya desde el principio en la prensa como “voz” de la opinión frente al poder, por un lado, y en la idea de democracia como expresión clara de la opinión.

---

<sup>4</sup> Cit. en Price, Vincent, *La opinión pública*, Barcelona, Paidós, 1994, pp. 19-20.

A partir de ahí comienza la discusión en torno a la especificidad de la opinión pública. Frente a la idea de la opinión pública como resultado del debate público entre individuos libres y racionales comienza a aparecer la dimensión irracional de la opinión pública. Al respecto, Kimball Young<sup>5</sup> destaca que:

Una importante tesis sobre la opinión pública deriva de la creencia en que el hombre es racional y objetivo. Esta escuela dice que la opinión pública es un juicio de grupo más o menos racional, y por lo tanto debe ser cuidadosamente distinguida de las emociones y sentimientos públicos. Supone además que tal juicio racional surge de una consideración fría y desinteresada del asunto. Puntos de vista semejantes eran muy comunes en los siglos dieciocho y diecinueve y se conservan aún poderosos estereotipos en los llamados de algunos políticos y demagogos, que hablan del ‘infalible sentido común’ del hombre de la masa. Un punto de vista opuesto sostiene que el hombre es sobre todo irracional y emotivo, y que la opinión pública se forma principalmente en el proceso por el cual los políticos astutos y maquiavélicos engañan a las masas. Esta interpretación descansa sobre la tesis de que la racionalidad está limitada a unos pocos selectos, y lo que en las masas parece pensamiento inteligente es o bien el resultado de la obediencia que prestan al líder, o bien una hábil racionalización que las masas elaboran para engañarse a sí mismas. (1999: 25 - 26)

Kimball Young observa la perspectiva más razonable de estudio de la opinión pública situándose en el término medio entre ambas posibilidades, pero no todos los investigadores se decantan por la misma solución. Elisabeth Noelle – Neumann<sup>6</sup>, por ejemplo, también indica que la práctica totalidad de definiciones de la opinión pública puede articularse en torno al eje racional / irracional:

1. La opinión pública como racionalidad que contribuye al proceso de formación de la opinión y de toma de decisiones en una democracia.
2. La opinión pública como control social. Su papel consiste en promover la integración social y garantizar que haya un nivel suficiente de consenso en el que puedan basarse las acciones y las decisiones. (1995: 280)

---

<sup>5</sup> En Kimball Young *et alii*, *La opinión pública y la propaganda*, Barcelona, Paidós, 1999.

<sup>6</sup> *La espiral del silencio*, Barcelona, Paidós, 1995.

Pero Noelle - Neumann se decanta claramente por la segunda posibilidad, y en relación a la dimensión irracional de la opinión pública observa una serie de condicionantes<sup>7</sup> que determinan su definición de la opinión pública como “opiniones sobre temas controvertidos que *pueden* expresarse en público sin aislarse”. (1995: 88)

En el lado opuesto, Jürgen Habermas<sup>8</sup> considera el estudio de la opinión pública desde la base de que esta adopta una actitud crítica frente al poder político, en tanto en cuanto está compuesta por individuos racionales. La opinión pública, para Habermas, surge en el ámbito de la publicidad burguesa, pero acaba por afectar al conjunto de los ciudadanos, cuanto menos a los ciudadanos ilustrados:

El mismo proceso que lleva a la cultura a convertirse en una forma mercantil, haciéndola por vez primera una cultura capaz de discusión y controversia, lleva (...) al desenclaustramiento del público. Por exclusivo que fuera el público, nunca podía llegar a echar tras de sí el cerrojo convirtiéndose en un clan; porque se entiende a sí mismo y se encuentra dentro de un público más amplio formado por todas las personas privadas a las que, como lectores, oyentes y espectadores, se les presupone patrimonio e instrucción suficientes como para enseñorearse del mercado de objetos en discusión (...) El ‘gran’ público, formado difusamente al margen de las tempranas instituciones de público, tiene evidentemente una envergadura reducida si se la compara con la masa de la población rural y del ‘pueblo’ urbano (...) Sin embargo, con el público difuso formado a partir de la comercialización del tráfico cultural surge una nueva categoría social. (1997: 75)

Ambos investigadores, Jürgen Habermas y Elisabeth Noelle – Neumann, sostendrán una polémica a propósito de esta cuestión en la que ahondaremos en el apartado correspondiente. Valga considerar, por el momento, que esta

---

<sup>7</sup> Fundamentalmente son tres: “1. La capacidad humana de percibir el crecimiento o debilitamiento de las opiniones públicas; 2. Las reacciones ante esta percepción, que impulsan a hablar más confiadamente o a callarse; 3. El temor al aislamiento que hace que la mayor parte de la gente tienda a someterse a la opinión ajena”. (1995: 88)

polémica trasluce la adopción de perspectivas muy diferentes de estudio por parte de los investigadores. Entre ambos parámetros de la opinión pública, racional e irracional, encontramos una variada gama de definiciones que, habida cuenta de la polisemia inherente al concepto “opinión pública”, nunca pueden constituirse como definitivas.

Otra diferenciación que podemos trazar en el estudio de la opinión pública es la diferenciación entre “opinión pública” como suma de las opiniones individuales, tradicionalmente acuñado, sobre todo, por las teorías americanas de base empírica que incidían en el escaso poder de los medios de comunicación, y la opinión pública como proceso social. Considerar, como haremos nosotros, la opinión pública como proceso social aumenta la complejidad de su estudio, dado que en ese proceso intervienen multitud de condicionantes de diversa índole que acaban generando un fenómeno, la opinión pública, que de ninguna forma puede medirse fiablemente usando criterios estadísticos. En cuanto a la relación entre opiniones individuales y colectivas en el proceso de formación de la opinión pública, indica Irving Crespi<sup>9</sup>:

Un problema inherente al término opinión pública es la forma de diferenciar entre sus aspectos individuales y colectivos, para reconciliarlos posteriormente. Un impedimento para la resolución satisfactoria de este problema ha sido la tendencia a cosificar el concepto de opinión pública, o lo que es lo mismo, a conceptualizar la relación del proceso de opinión pública a la acción colectiva, de forma que convierte el proceso en un ser o algo que actúa por sí mismo, separado de los individuos que componen la colectividad. Esta propensión a reificar el proceso de opinión pública procede del hecho de que aunque las opiniones son sostenidas por individuos, siempre existe una sensación de que el proceso tiene que ver con algo más que el pensamiento y la conducta de los individuos y que ‘existe una realidad social más allá de las actitudes individuales’ (Back, 1988: 278). (2000: 31)

---

<sup>8</sup> *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili, 1997.

<sup>9</sup> *El proceso de opinión pública*, Barcelona, Ariel, 2000.



Y más adelante:

Lo que no puede ser asegurado (...) es la forma en que las opiniones individuales llegan a ser significativas y efectivas en la vida social y política. Conseguirlo exige ir más allá de los análisis de la dinámica de la opinión individual, a la consideración de procesos colectivos. Existe un nivel distinto del proceso colectivo a través del cual a) un problema se convierte en importante, al menos para algunas personas, aunque sea una minoría; lo que conduciría a la discusión b) sobre qué resulta tener más importancia; c) qué soluciones alternativas se han formulado y después seleccionado, y d) culminar en la movilización final de opiniones para afectar la decisión colectiva. (2000: 83)

Podemos asumir que, si bien la opinión pública se forma a partir de opiniones individuales, éstas desde el principio están mediadas por una serie de factores de índole social de tal forma que, por decirlo así, la opinión pública acaba siendo un proceso colectivo con entidad propia, creado a partir de la interacción de una serie de actores individuales que se influyen mutuamente a lo largo de un proceso determinado. Será la opinión pública como colectivo la que adopte carta de naturaleza en la acción política<sup>10</sup>. Una acción política que dependerá de la opinión pública según sean los fundamentos democráticos de la sociedad en que se desarrolla. Aunque diversos autores han estudiado la formación de la opinión pública en sistemas autoritarios, lo cierto es que el concepto de “opinión pública” está estrechamente ligado a los sistemas democráticos, nace con ellos y en ellos presenta su máxima influencia, de tal manera que la democracia puede ser conceptualizada como el “régimen de opinión”. La afinidad entre opinión pública y democracia es destacada por Vincent Price en su definición de la opinión pública:

---

<sup>10</sup> Según indica Crespi, la influencia de la opinión colectiva resulta definitoria del tipo de modelo político en el que esta se inserta: “En lugar de intentar correlacionar la legitimidad de la opinión colectiva con alguna tipología política comprensiva nos preguntamos cuál de las tres condiciones describe su estatus en un Estado: 1. Si la opinión colectiva se acepta como una base legítima para el gobierno. 2. Si la opinión colectiva se tolera sólo en tanto en cuanto consienta un sistema basado en un principio de gobierno diferente. 3. Si la opinión colectiva se rechaza como un reto ilegítimo para cualquier sistema existente. Aplicando estos criterios podemos especificar y comparar tres tipos empíricos de sistemas políticos –

(Existe una) íntima conexión de la opinión pública con los procesos de discusión, debate y toma de decisiones colectiva (...) La opinión pública –ya se contemple en términos filosóficos, políticos, sociológicos o psicológicos- sigue siendo fundamentalmente un concepto de la comunicación (...) El debate público se da principalmente en virtud de interacciones entre los actores de la elite política y sus espectadores atentos, facilitadas en varias importantes formas por la prensa. Conceptualizar la opinión pública en términos de procesos discursivos (...) no debe confundirse con la adhesión a ningún modelo popular de toma de decisiones políticas. La base democrática del concepto de opinión pública es indiscutible; mucho menos lo es la base democrática de las decisiones políticas diarias, incluso cuando se han extraído del debate público. *La discusión* puede, desdichadamente, implicar un proceso demasiado deliberativo, demasiado igualitario (el *debate* aún más). Las decisiones que se apoyan en la opinión pública se hacen por medio de publicidad y comunicación, pero la comunicación es, simplemente, una herramienta tanto para la persuasión como para la recogida de información, potencialmente útil tanto para controlar las opiniones como para solicitarlas (1994: 120)

En efecto, independientemente de la perspectiva que adoptemos, lo que más claramente define a la opinión pública en las sociedades desarrolladas es la influencia que tienen los medios de comunicación de masas en su formación. Los medios se constituyen en auténticos mediadores entre los líderes y el público, y aún más: son los encargados de establecer las coordenadas del debate público. Como destaca Cándido Monzón<sup>11</sup>:

Desde la Ilustración hasta el momento presente, primero en la prensa y después en la radio y televisión, la opinión pública ha encontrado siempre en los medios de comunicación su mejor medio de expresión (...) Las opiniones son de los públicos, pero su publicidad está en los medios, de aquí que siga oyéndose en la actualidad que la opinión pública es lo que dicen los medios de comunicación. (1992: 177)

Son los medios los que se encargan de transmitir las opiniones de las élites al público; son los medios los que interactúan entre los miembros del público y

---

autoritario, totalitario y democrático- diferenciados en términos de la legitimidad que el proceso de opinión pública tiene en cada uno de ellos”. (2000: 147)

marcan las opiniones socialmente relevantes y, aún más, las opiniones socialmente provistas de una carga positiva<sup>12</sup>. El estudio de la opinión pública, en consecuencia, y en particular en el marco de estudios como el que aquí presentamos, no puede dissociarse del estudio de los medios de comunicación y sus relaciones con el público. Según el acercamiento que hagamos al estudio de los *media* podremos considerar que estos crean una pseudorrealidad que aleja al público del auténtico debate, circunscribiéndolo exclusivamente al terreno acotado por los medios, o bien incidiremos en el papel central de los medios de comunicación en cuanto prolongación y representante efectivo de los intereses del público. En cualquier caso, no podremos obviar que los medios son, ante todo, un instrumento a través del cual podremos observar, modelar o influir en la opinión pública.

La aparición de la sociedad de masas, coetánea a la de los medios de comunicación masivos, comporta, de cualquier manera, un cambio en el funcionamiento de la opinión pública: el público racional es sustituido por la masa, compuesta por individuos aislados y sin la suficiente capacidad crítica para responder de otra forma que con la mera aquiescencia a los mensajes de los medios; el debate público en las condiciones que exigía el modelo clásico se antoja poco menos que imposible. La mediación de los medios también comporta

---

<sup>11</sup> En VV.AA., *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, Eudema, 1992.

<sup>12</sup> Sobre la nueva institución de los medios de comunicación de masas, Denis McQuail (*Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Barcelona, Paidós, 2000) destaca que los medios “presentan diversas características definidoras además de su actividad principal de producir y distribuir ‘conocimiento’ (información, ideas, cultura) en nombre de quienes quieren comunicar y en respuesta a demandas individuales y colectivas. Estas características son: a) La institución mediática se encuentra en la ‘esfera pública’, lo que significa, en particular, que está abierta a todos, como emisores o receptores; los *media* tratan asuntos públicos con fines públicos, sobre todo cuestiones susceptibles de influir en la formación de la opinión pública; los *media* son responsables de sus actividades ante la sociedad (esta responsabilidad se expresa mediante leyes, regulaciones y presiones por parte del Estado y de la sociedad). b) En virtud de su actividad principal de publicación en nombre de los miembros de una sociedad, los *media* están institucionalmente capacitados, con un notable grado de libertad, como agentes económicos, políticos y culturales. c) Formalmente, la institución mediática carece de poder (hay una relación lógica entre esta ausencia de poder y la libertad de que disfrutaban los *media*). d) La participación en la institución mediática es voluntaria y no implica obligación social alguna; hay una clara asociación

una pérdida de energía y dinamismo en el debate público, que muchas veces se ve ahogado por las dificultades prácticas que ocasiona el régimen de opinión en las sociedades de masas. Entre los principales problemas de la opinión pública, destacaríamos, siguiendo a Vincent Price<sup>13</sup>, los siguientes:

- *Falta de competencia*: se exige demasiada responsabilidad y conocimiento a los ciudadanos en comparación con sus capacidades reales.
- *Falta de recursos*: Los sistemas democráticos no disponen de métodos suficientes para ofrecer una comunicación eficaz al público, que, por otra parte, tiene un déficit educativo que le impediría interpretar adecuadamente la información.
- *Tiranía de la mayoría*: Con la importancia otorgada a la masa, se corre el peligro de que prevalezcan las opiniones mediocres de las mayorías, que impiden, además, la posibilidad de que minorías importantes expresen su opinión.
- *Susceptibilidad a la persuasión*: El público puede verse afectado por técnicas de persuasión y propaganda del poder y, en consecuencia, emitir juicios que no serían democráticamente válidos.
- *Dominio de las élites*: La pasividad general del público hace que la opinión pública sea, en la práctica, fácilmente dominable por las opiniones y los intereses de las élites dominantes.

La opinión pública ha sido considerada muy a menudo como un concepto negativo, de hecho comenzó apareciendo como término enfrentado a “verdad”, como ya indicamos, en el ámbito de la Grecia clásica, y en periodos históricos más recientes, incluso contemporáneos, diversos teóricos han puesto de relieve la

---

entre el uso de los medios de comunicación y el tiempo de ocio, y una disociación respecto al trabajo o funciones”. (2000: 43)

alienación y la falta de capacidad crítica del público masivo. Los primeros acercamientos al estudio de la sociedad de masas coincidirán en esta definición negativa del público, que ya no es tal, al menos entendido como público ilustrado, sino que es sustituido por la “masa”. Independientemente de si consideramos la opinión pública contemporánea, y el régimen de opinión que comporta, como un fenómeno negativo o positivo (e indicaremos que, pese a los problemas que pueda arrostrar, el régimen de opinión nos parece abrumadoramente positivo), es preciso ahondar en la definición de la opinión pública analizando los términos que componen el concepto. La definición de “opinión pública” tropieza con el problema de definir, en primer lugar, qué entendemos por “público”, y en segundo lugar, qué consideramos “opinión”.

### **2.1.1) El público**

El público es comúnmente considerado como el sujeto y objeto de la opinión pública, el encargado de hilar el proceso de debate a través del cual se conforma la opinión pública y también el conjunto de los receptores de la opinión pública. Por tanto, “público” es inseparable de “opinión pública”, y en consonancia con las dificultades para definir el concepto de “opinión pública”, también las encontramos a la hora de determinar exactamente qué es el público.

Para determinar lo que pueda configurar el “público”, en primer lugar, sería conveniente, siguiendo a Noelle – Neumann, distinguir entre las tres acepciones más comunes de “público”:

Para empezar, está la acepción legal de ‘público’, que subraya el aspecto etimológico de ‘apertura’: es lo abierto a todo el mundo (...) en cuanto distinto de la esfera privada (...), que es algo distinguido o apartado como propio. Encontramos un segundo significado en los conceptos de derechos públicos y poder público. En este caso, ‘público’ denota alguna

---

<sup>13</sup> *Víd.* Price (1994), pp. 30 – 37.

implicación del Estado. Según este segundo uso, ‘público’ está relacionado con los intereses públicos como se expresa, por ejemplo, en la frase ‘la responsabilidad pública de los periodistas’. Esto significa que se trata de asuntos o problemas que nos atañen a todos, relacionados con el bienestar general. Los Estados basan el uso legal de la fuerza en este principio: el individuo ha cedido a los órganos del Estado la posibilidad de aplicar la fuerza. El Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza. Por último, en la expresión ‘opinión pública’, ‘público’ debe tener un significado relacionado con los anteriores pero diferentes (...) El tercer sentido de ‘público’ podría caracterizarse como psicosociológico. El individuo no vive sólo en ese espacio interior en el que piensa y siente. Su vida también está vuelta hacia afuera, no sólo hacia las otras personas, sino también hacia la colectividad como un todo. (1995: 87)

Como es obvio, los tres sentidos del término “público” tal y como son definidos por la socióloga alemana son pertinentes para la definición del concepto. La concepción de “público” como opuesto a “privado”, y la relación de los ciudadanos con el poder público, son dos acepciones que aparecen con fuerza en la esfera de la publicidad burguesa de la Ilustración, epicentro del modelo clásico de la opinión pública. Siguiendo a Habermas, podemos destacar que ambos parámetros, público y privado, se confunden en cierta medida en el ámbito de la opinión pública<sup>14</sup>, entendida esta como el marco en el que dirimir los intereses y conflictos privados, que en cuanto propios de ciudadanos racionales y poseedores de derechos, son también de interés público. La discusión política está estrechamente ligada a los intercambios de carácter mercantil, y de hecho Habermas indica que, de cierta manera, ésta es inmediata predecesora de aquélla. Rápidamente, la creciente importancia de la discusión de los aspectos públicos pondrá sobre la mesa la necesidad de generar intermediarios que sistematicen las discusiones y les den una forma determinada. Ese papel corresponde a la prensa, que con celeridad se convierte en prensa de masas, en el contexto de un rápido proceso de industrialización:

---

<sup>14</sup> Según indica Habermas, “Las facultades ‘privadas’ y ‘públicas’ de dominio se mezclan en una unidad inextricable, de modo que ambas emanan de un poder unitario, están adheridas a la tierra y pueden ser tratadas como legítimos derechos privados” (1997: 45)

Dentro de ese orden político y social refigurado durante la fase mercantil del capitalismo (...) se desarrolla también ahora vigorosamente el segundo elemento constitutivo del marco del tráfico tempranamente capitalista; la prensa. Los primeros periódicos en sentido estricto, irónicamente llamados también ‘periódicos políticos’, aparecen con periodicidad semanal al principio, diariamente ya a mediados del siglo XVII. (1997: 58)

Pero con la prensa de masas aparece también un nuevo tipo de público, o si se prefiere una evolución misma del concepto de “público”, que para algunos autores es su negación misma: la “masa”. El concepto de “masa” ha sido tradicionalmente considerado de forma negativa, opuesto al modelo clásico de opinión pública como fundada en el debate de individuos libres y racionales<sup>15</sup>. La “masa”, incapaz de reaccionar a los estímulos de los medios de comunicación de otra forma que con la asunción acrítica de sus postulados, queda invalidada, según muchos investigadores, para la configuración de la opinión pública. Aunque la inicial conceptualización de “masa” ha variado con el tiempo, es preciso tener en cuenta que en el proceso de formación de la opinión pública concurren unos ciudadanos, y un modelo de público, que ya no son los que nos encontramos en el modelo clásico, y por tanto debemos acercarnos al estudio de la opinión pública con muchas más cautelas. Esta transformación de la sociedad

---

<sup>15</sup> Como describe Denis McQuail, “Los usos iniciales del término solían tener connotaciones negativas. En principio, ‘masa’ se refería a la muchedumbre o ‘gente ordinaria’, aparentemente inculta e ignorante, potencialmente irracional, indisciplinada e incluso violenta (como cuando la masa se convertía en una turba de amotinados) (...) Con todo, el término también tenía una acepción positiva, sobre todo en la tradición socialista, en la que aludía a la fuerza y solidaridad de las clases trabajadoras cuando se organizan para lograr objetivos comunes o hacer frente a la opresión. Expresiones como ‘apoyo masivo’, ‘movimiento o acción de masas’ son ejemplos de una visión positiva de las grandes muchedumbres actuando conjuntamente (...) Las distintas valoraciones del concepto de masas dependían de una elección personal o política, aunque también tenían que ver con el hecho de si las masas en cuestión estaban legítimamente constituidas y actuaban racional y ordenadamente. De todos modos, la tendencia predominante hacia los fenómenos de masas ha sido negativa, incluso cuando no suponían amenaza alguna para el orden social establecido. Los valores sociales y culturales dominantes en ‘Occidente’ han sido individualistas y elitistas y ajenos a la acción colectiva. Aparte de sus referencias políticas, el término ‘masas’, aplicado a un grupo de gente, también tiene connotaciones nada halagadoras. Sugiere una reunión amorfa de personas con escasa individualidad. Una definición estándar del diccionario describe el término ‘masa’ como un ‘agregado en que se pierde la individualidad’ (*Oxford English Dictionary*). Esto se acerca al sentido que los primeros sociólogos dieron a veces al público de los medios de comunicación. Las audiencias, gigantescas y aparentemente indiferenciadas, de los *media* populares son un ejemplo muy claro de esta visión”. (2000: 75 – 76)

es tempranamente observada por Robert Ezra Park, que distingue entre “público” y “multitud” en el estudio de la opinión pública. Como resume Enric Saperas<sup>16</sup>:

El públic es defineix per ser una agrupació o col·lectivitat que actua com a receptora de les notícies, però que en la seva acció por organitzar-se o actuar de manera orientada. Més exactament, Park afirma que el públic mai no manifesta unanimitat en les seves opinions, ja que està format per una pluralitat d'individus amb interessos diversos. El públic tendeix vers la recerca del consens general de les opinions. Les opinions dominants en cada moment determinen la seva orientació general. Aquesta orientació sempre es culmina a través de la capacitat de prendre decisions sobre allò que es discuteix: la importància del públic és que disposa de la voluntat d'actuar en el conjunt de la societat. La multitud, per la seva banda, es defineix per ser una agrupació d'individus orientats vers elements emotius i amb una acció tan intensa com momentània i desestructurada. El públic pot apropar-se al comportament característic de la multitud en moments de crisi o de transformacions sobtades de l'entorn. Tanmateix, el públic, en condicions d'estabilitat, implica un tipus de receptor molt diferenciat. Malgrat aquesta diferenciació cal reconèixer que ambdós conceptes també presenten una certa similitud si tenim en compte que fan referència a formes socials elementals, espontànies i mancades d'una normativa establerta. El procés de formació de l'opinió pública pot ser representat esquemàticament:

ESTABILITAT

NOTÍCIES → DISCUSSIÓ → OPINIÓ PÚBLICA → CONTROL SOCIAL →

CANVI

SOCIAL

(1992: 167 – 168)

Y de la misma manera que Ezra Park distingue entre “públicos” y “multitudes”, Wright Mills<sup>17</sup> lo hace entre “público” y “masa”:

Since ‘the problem of public opinion’ as we know it is set by the eclipse of the classic bourgeois public, we are here concerned with only two types: public and mass. In a *public*, as we may understand the term, (1) virtually as many people express opinions as receive

<sup>16</sup> *Introducció a les teories de la comunicació*, Barcelona, Pòrtic, 1992



them. (2) Public communications are so organized that there is a chance immediately and effectively to answer back any opinion expressed in public. Opinion formed by such discussion (3) readily finds an outlet in effective action, even against –if necessary- the prevailing system of authority. And (4) authoritative institutions do not penetrate the public, which is thus more or less autonomous in its operations. When these conditions prevail, we have the working model of a community of publics, and this model fits closely the several assumptions of classic democratic theory. At the opposite extreme, in a *mass*, (1) far fewer people express opinions than receive them; for the community of publics becomes an abstract collection of individuals who receive impressions from the mass media. (2) The communications that prevail are so organized that it is difficult or impossible for the individual to answer back immediately or with any effect. (3) The realization of opinion in action is controlled by authorities who organize and control the channels of such action. (4) The mass has no autonomy from institutions; on the contrary, agents of authorized institutions penetrate this mass, reducing any autonomy it may have in the formation of opinion by discussion. The public and the mass may be most readily distinguished by their dominant modes of communication: in a community of publics, discussion is the ascendant means of communication, and the mass media, if they exist, simply enlarge and animate discussion, linking on *primary public* with the discussions of another. In a mass society, the dominant type of communication is the formal media, and the publics become mere *media markets*: all those exposed to the contents of given mass media. (1956: 303 – 304)

Partiendo de estas dos distinciones, Herbert Blumer diferencia entre público, multitud y masa, y basándose en las observaciones de los teóricos anteriores otorga unas características peculiares a cada uno de los tres grupos<sup>18</sup>. Durante un tiempo el concepto de público sigue oponiéndose al de masa, pero las investigaciones más recientes parecen concordar en la consideración de la masa como un tipo particular de público. En este contexto, se trataría de observar una segmentación entre diversos tipos de público, que colaboran y participan en mayor o menor medida en la formación de la opinión pública<sup>19</sup>:

a) Público en general: la población en su totalidad.

---

<sup>17</sup> *The Power Elite*, Nueva York, Oxford University Press, 1956.

<sup>18</sup> Cit. en Berrio, Jordi, *L'opinió pública i la democràcia*, Barcelona, Pòrtic, 1990, pp. 66 – 67.

- b) El público que vota: se identifica el público con el público que, en principio, decidiría la acción política, es decir, el electorado.
- c) El público atento: el público al que dedicarían su atención los actores políticos sería la parte del electorado (más o menos la mitad de los electores) que presta habitualmente atención a los asuntos públicos.
- d) El público activo: Corresponde con los actores políticos y, de una manera más amplia, con las élites implicadas en la toma de decisiones<sup>20</sup>.

De alguna manera, es posible vislumbrar en esta primera segmentación del público una diferenciación entre los diferentes actores que participan en el proceso de formación de la opinión pública. Esta, como resultado de la discusión del público, se configuraría a lo largo de varias fases diferenciadas<sup>21</sup>, que de alguna forma nos recuerdan al método de análisis y validación científico:

- a) *Fase del problema*: aparece una situación determinada considerada problemática por el común de las personas.
- b) *Fase de propuesta*: se presentan varias soluciones posibles para este problema
- c) *Fase política*: las personas más activas del público debaten las propuestas presentadas ante el conjunto de dicho público, decidiéndose finalmente por una alternativa concreta.

---

<sup>19</sup> Vincent Price (1994), pp. 55 – 61.

<sup>20</sup> Esta subdivisión del público, que acaba diferenciando entre una minoría atenta y una mayoría pasiva, resulta altamente perjudicial para la adecuada vigilancia del poder político. Así, según indica V. O. Key Jr. (“Public Opinion and the Decay of democracy”, en Edward Dreyer y Walter Rosembaum (comps.), *Political Opinion and Behavior*, Belmont, Wadsworth, 1970), “Only a small proportion of the public maintains a sufficient focus of attention on public affairs to have much of an opinion about very many highly specific issues. On broadly stated issues, though, substantial proportions of the public have opinions (...) If we pursued this line of argument far enough, we would reach the position where we could contend that government is entirely free of restraints bty public opinion because the public has, if any opinion, only a nebulous one. Such a position would deny the basic supposition of democracy that in one way or another governmental action should parallel popular wishes or at least meet with popular acceptance”. (1970: 575)

- d) *Fase programática*: se lleva a cabo la decisión adoptada previamente.
- e) *Fase de valoración*: periódicamente el público, especialmente las minorías no convencidas con el debate previo, evalúan la eficacia de la decisión adoptada.

El público se ha segmentado en *actores* (intentan influir en el público y en la toma de decisiones) y *espectadores* (se limitan a observar el debate público de los actores).

### 2.1.2) La opinión

Pero si complejo resulta abordar la definición de público, no menos lo es el estudio de la “opinión”. Ya Platón, en *La República*<sup>22</sup>, libro V, se plantea la “opinión” como un término medio entre el conocimiento y la ignorancia, un “juicio de la apariencia”<sup>23</sup>:

---

<sup>21</sup> Seguimos aquí la clasificación establecida por Price (1994), pp. 48 – 52.

<sup>22</sup> Barcelona, Edicomunicación, 1993.

<sup>23</sup> Esta idea deriva de la teorización elaborada por la teoría platónica cognitiva, o la explicación de cómo los seres humanos perciben la realidad. Resulta de utilidad el resumen, aplicado al estudio de la comunicación de masas, elaborado por De Fleur y Ball – Rokeach (*Teorías de la comunicación de masas*, Barcelona, Paidós, 2000), del que destacamos la siguiente exposición resumida: “Son tres los temas que están encarnados en el viejo problema de ‘cómo llegamos a conocer’. Uno es el problema de dividir el mundo que percibimos a través de nuestros sentidos en segmentos mentales manejables y ponerle una etiqueta a cada uno. Otro problema inseparable es el de clasificar en nuestra memoria conjuntos específicos de experiencias internas que podemos describir y reconocer una y otra vez mediante el significado correspondiente a la etiqueta. Estos dan lugar a nuestras definiciones personales relativas a asuntos, situaciones o estados de cosas específicos del entorno físico o social a los que hemos puesto una etiqueta. El término *concepto* se refiere a estos dos elementos de conocimiento tomados a la vez. Una parte ineludible del desarrollo de los conceptos es la de ponerse de acuerdo en ciertas reglas por las que una descripción determinada se asocia a una definición específica que incorpora el significado del concepto. Esto no es sólo comportamiento individual sino también un cierto tipo de convenio social. Estas reglas dan lugar a nuestras *convenciones* sobre significado y definición, estandarizando las conexiones entre las palabras que usamos para los aspectos de nuestro entorno y las experiencias de significado subjetivas que éstas despiertan. Por último, el conocimiento que tenemos sobre algunos aspectos de nuestro entorno nos da la base de cómo actuar en relación a ellos; por lo tanto, el tema de las *consecuencias* se encarna en la vieja cuestión de la relación entre mente y realidad”. (2000: 304 305)

Los conocimientos (...) fundados en una vista clara de los objetos son una verdadera ciencia; y los (...) que sólo descansan en la apariencia, no merecen otro nombre que el de opinión (...)

- Luego si la ciencia tiene por objeto el ser, y la ignorancia el no – ser, es preciso buscar, respecto a lo que ocupa el medio entre el ser y el no – ser, una manera de conocer, que sea intermedia entre la ciencia y la ignorancia, suponiendo que la haya.

- Sin duda.

- Y esta cosa intermedia, ¿no es la opinión?.

- Sí.

(1993: 205 – 206)

De esta manera, se diferencia la opinión del conocimiento, pero también de la ignorancia, ocupando un ciertamente indefinido espacio intermedio a partir del cual deberemos definir lo que es la opinión pública. La opinión no es creencia, pero tampoco conocimiento<sup>24</sup>, así pues, ¿de qué se trata? Las posibilidades de definir el término “opinión”, en relación a la acción pública, son, como era de esperar, múltiples. Nieburg<sup>25</sup>, por ejemplo, señala las siguientes:

*Opinari* means ‘to think’ or ‘to suppose’; ‘opinion’ includes the root *onis*, for ‘expectation’. The English word ‘hope’ is related, as is the word ‘option’ (...) Probable, judgmental, and partial truths that people act on in the absence of stronger values or evidence. It also means ‘passive’ or ‘latent’ tendencies that if elicited by appropriate stimuli will induce certain kinds of action. Public opinion is as well a term used to disguise and soften the potential for conflict arising out of different value systems: Opinion implies that in certain areas group beliefs may differ without an inevitability of open warfare. Individual or factional opinions are permissible where a universal consensus (...) is not socially desirable or has not been found. In this sense, the use of ‘public opinion’ legitimizes a continuation of dialogue and an attitude of openness and tolerance. There is also an implication that people cannot be held fully responsible for actions and values that

---

<sup>24</sup> Como constata Jordi Berrio, “Les creences definiren el domini de la ideologia, així com el de la religió i vindrien a través de compromisos personals més o menys pregons; els coneixements, el món de la ciència, de la tècnica i de l’evidència quotidiana, no exigiren cap mena de compromís personal i s’haurien d’imposar d’una manera natural als individus; i, finalment, les opinions, el domini de les assercions fonamentades racionalment però que encara no són certes ni falses, com per exemple, el de l’activitat estratègica per a aconseguir determinades finalitats, totes las que demanen un acord entre els mitjans i les finalitats que es volen assolir”. (1990: 111).

<sup>25</sup> Harold Nieburg, *Public Opinion*, Nueva York, Praeger Publishers, 1984.

are characterized as based on ‘opinion only’. In this usage, the word is an alibi or excuse for mistaken utterance or action, a plunge in the dark, action unilluminated by reason, knowledge, or information. Strangely enough, it is probably this usage that has led our civilization to term the advice of experts as ‘professional opinions’ rather than as, what it is, special knowledge and skill that the lay person honors and employs to guide her or his own actions. The formal judgements of the people best qualified in recondite areas are termed ‘opinions’, as a way of cushioning their authority and responsibility. (1984: 10 – 11)

La opinión no es un estado del individuo, sino un proceso que se va formando a partir de unos condicionantes previos. El principal de ellos, y el más estudiado en relación con el proceso de formación de opiniones, es el de *actitud*. Entenderemos como “actitudes” determinadas predisposiciones secretas del público frente a un asunto, más determinadas por el “afecto” que por el pensamiento racional<sup>26</sup>. Las “opiniones” serían respuestas verbales, explícitas, de aprobación o desacuerdo frente a un asunto concreto.

En cuanto a las relaciones entre opiniones y actitudes, éstas son variadas<sup>27</sup>:

- a) Las opiniones como expresiones: las opiniones serían simplemente la expresión clara de las actitudes que previamente ya existían.
- b) Las opiniones como algo meditado: En este caso, la opinión es el resultado de un proceso de raciocinio que, en todo caso, pudiera estar influido por la actitud, no meditada, que mueve al público.

---

<sup>26</sup> No conviene confundir las actitudes con las creencias (pues entonces estaríamos asimilando el concepto de “opinión” con la ignorancia, o la percepción distorsionada de las cosas), dado que, como subraya Javier del Rey Morató (*Democracia y Posmodernidad: Teoría General de la Información*, Madrid, Editorial Complutense, 1996), “La actitud (...) es más amplia y compleja que la creencia. Un sistema de creencias representa el universo total de las creencias de una persona acerca del mundo físico, del mundo social y de sí misma, y puede analizarse en función de sistemas secundarios de amplitud variable. Una actitud es un tipo de sistema secundario de creencias, organizado alrededor de un objeto o de una situación que, a su vez, está incluido dentro de un subsistema más amplio”. (1996: 396)

<sup>27</sup> Vincent Price (1994), pp. 68 – 70.

- c) Las opiniones como adaptaciones de las actitudes ante asuntos específicos: La actitud sería una parte de los factores que explican una opinión determinada<sup>28</sup>.

En relación con el concepto de actitud, y siguiendo nuevamente a Vincent Price<sup>29</sup>, nos encontramos con algunos elementos de juicio que nos permiten entender el proceso de formación de una opinión:

- a) *Esquemas*: Es un sistema inferido de ideas relacionadas sobre un asunto que se activa con el fin de que el público establezca una opinión.
- b) *Valores*: Son las creencias que el público tiene sobre lo que sería deseable hacer. Se diferencia de las actitudes en que se refieren a objetivos futuros.
- c) *Identificaciones de grupo*: La persona tiene, por decirlo así, dos identidades: la identidad personal o creencias del individuo sobre sus propias características y la identidad social o creencias sobre la pertenencia o integración a un grupo (o grupos) que presentan las mismas características comunes. La identificación social influye poderosamente en la fijación de la opinión en asuntos públicos.

Una teorización similar de los factores que coadyuvan a la formación de la opinión en los individuos es la que realiza Irving Crespi, que si bien prefiere no hablar de *actitudes* sino de *sistema actitudinal*, observa cuatro características

---

<sup>28</sup> Vincent Price también distingue entre dos tipos de opiniones atendiendo a su carácter explícito o implícito: “El uso del término ‘opinión’ es variable. Unas veces se refiere a fenómenos conductistas, y otras veces a fenómenos psicológicos. En lo inmediato, en un nivel superficial, podemos hablar de *opiniones abiertas, públicas*, que son juicios expresos sobre acciones específicas o acciones propuestas de interés colectivo, realizados en un entorno conductista específico (...) Claramente, sin embargo, las opiniones pueden expresarse en discusiones informales (...) Podemos hablar en forma separada de *opiniones secretas* que son juicios formados en la mente sobre acciones concretas o acciones propuestas de interés colectivo”. (1994: 71)

definitorias del proceso de formación de opiniones en gran medida similares a las resaltadas por Price:

1. *Valores e intereses.* Lo que piensan los individuos es importante, tanto intrínsecamente (valores), como instrumentalmente (intereses), ya que crea un marco de referencia para juzgar los temas. De esta forma, ayudan a definir los estándares de valoración que se emplean para pensar sobre ciertos temas y formar opiniones (...)
2. *Conocimiento.* Las creencias (incluido lo que uno sabe, o piensa que sabe, la información errónea, y la ignorancia) pueden ejercer una poderosa influencia en la formación de opinión. Definen el campo perceptivo de forma que marcan el sentido de la dirección y establecen límites al proceso de opinión (...)
3. *Afecto.* Que nuestros sentimientos con relación a algún comportamiento, persona, o cosas sean positivos o negativos representan un papel decisivo en el proceso de formación de opinión. Sin embargo, no es la dirección del sentimiento, considerado por sí mismo, lo importante, sino la forma en que se asocia con creencias, valores e intereses relevantes. Sólo entonces puede ser adecuadamente entendida su influencia combinada en la formación de opinión (...)
4. *Intenciones de comportamiento.* Las opiniones pueden ser consideradas análogas a las intenciones de comportamiento en el sentido de que ambas son el resultado de las transacciones entre estados psicológicos preexistentes y situaciones concretas. Las opiniones difieren de las intenciones en que las últimas implican una consecuencia en los comportamientos, mientras que las opiniones no. (2000: 50 – 54)

---

<sup>29</sup> Price (1994), pp. 74 – 80.