

---

# LA PRENSA Y LA OPINION PUBLICA EN LA PERSPECTIVA DEL PODER

LECCION INAUGURAL DEL CURSO 1989-1990

POR

ALEJANDRO MUÑOZ ALONSO

CATEDRATICO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

7 DE NOVIEMBRE DE 1989

---

NDACION UNIVERSITARIA SAN PABLO CEU

## **I. INTRODUCCION: LA COMUNICACION POLITICA**

Deseo iniciar esta intervención expresando mi agradecimiento a los rectores de la Fundación Universitaria San Pablo (CEU) por el honor que me hacen al haberme encomendado esta lección inaugural del Curso 1989-1990. Se trata de un reto intelectual que asumo consciente de las dificultades que entraña, y que me propongo desempeñar apelando a vuestra benevolencia.

Mi ya larguísima vinculación a esta Casa, en la que he tenido ocasión de proyectar y aquilatar mi vocación universitaria, es, en este momento, la razón que me impulsa y anima a aceptar este compromiso de calidad y rigor. Y lo es también mi conocimiento de primera mano del ambiente de comprensión, tolerancia y liberalidad que caracteriza a este Centro al que me siento tan entrañablemente unido.

Mi intención es hacer ante ustedes unas reflexiones en torno a dos ejes, el poder y la comunicación, que son los dos conceptos básicos sobre los que ha girado mi preocupación intelectual. Mi inicial interés por la Ciencia Política me hizo comprender muy pronto que la vida política es, ante todo, un fenómeno de comunicación. La clásica dicotomía gobernantes-gobernados, esencial para captar la realidad política según

concepciones que van de Rousseau a Leon Duguit, lleva en sí misma ya una exigencia de comunicación, pues, de algún modo, han de relacionarse, comunicarse, los dos términos de tal dicotomía. No hay un solo régimen político, pertenezca a los autoritarios o a los democráticos, que no haya sentido la urgencia de establecer algún tipo de comunicación entre quienes gobiernan y quienes son gobernados. El modelo de esta comunicación variará según la ideología imperante, pero siempre habrá algún cauce de relación que servirá para que el poder envíe sus impulsos y para que reciba ese latido de la sociedad que, desde el siglo XVIII, se ha convenido en llamar opinión pública.

Ni el más despótico de los gobernantes se ha podido permitir ponerse de espaldas a la opinión pública. Desde los sátrapas persas, que eran «los ojos y los oídos del Rey», a los prefectos de Napoleón III, que redactaban mensualmente un estado de la opinión pública que era enviado al Emperador, todos los gobernantes autoritarios han prestado una especial atención a lo que también se ha llamado en ocasiones «el espíritu público». Precisamente el primero y más grande de los Napoleones estableció una «Oficina del Espíritu Público», que no era sino un instrumento de seguimiento y control de la opinión pública. Hasta el ámbito de la ficción ha llegado esta constante histórica y, así, en *Las Mil y Una Noches* se dice que el fabuloso califa Harum-al-Raschid se adentraba al anochecer por las concurridas calles de Badgad para enterarse de si era amado u odiado por su pueblo.

Los modernos encuestadores y, muy especialmente, las instituciones de investigación de la opinión pública que trabajan para el poder político o económico, son la versión moderna de aquella misma preocupación.

En un sistema democrático —para el que la libertad de expresión es, como dicen los norteamericanos, la «primera» de las libertades, en el sentido de que hace posibles y potencia a las demás —esta comunicación entre gobernantes y go-

bernados tiene, por supuesto, unas características muy peculiares—. En vez de la comunicación unilateral, de arriba abajo y sin posibilidad de respuesta, típica de los sistemas autoritarios, la comunicación democrática es, o debe ser, una comunicación pluralista y no monopolizada, que discurre libremente en todas direcciones.

Esta reflexión sobre el poder y la comunicación, y las complejas relaciones que se establecen entre ambos, se inscribe, así, en un área de estudio e investigación nueva, a caballo de otras viejas disciplinas, que algunos llaman Opinión Pública, aunque, como hace el francés Padioleau, sería más adecuado denominarla Comunicación Política. Se trata de un sector interdisciplinario que, por eso mismo, está siendo testigo de rápidos avances que ayudan a sistematizar y profundizar el enorme caudal de conocimiento acumulado históricamente en torno a esos dos ejes aludidos antes: el poder y la comunicación, que, en una sociedad moderna, son dos componentes esenciales que inciden cotidianamente en las vidas de los ciudadanos.

## **II. EL PODER COMO NECESIDAD Y PELIGRO**

### **1. Montesquieu y la revolución newtoniana**

La experiencia universal en la vida de los pueblos nos muestra el carácter ambivalente del poder político, a la vez necesario y temible. A lo largo de su azarosa historia los hombres se han visto siempre obligados a conferir el poder a algunos individuos que, sobre la base de diferentes conceptos ideológicos, lo han ejercido con desigual fortuna. La utopía ácrata o anarquista no ha perdido su atractivo en el devenir de los siglos, pero siempre que ha intentado aplicarse ha acabado en situaciones de poder ejercido por ciertos individuos o grupos.

Pero este poder, sin el que el hombre ha sido incapaz de

organizar su vida colectiva, se ha convertido a menudo en una instancia de opresión e, incluso, de aniquilamiento. Como quien intenta educar a una fiera salvaje que, al crecer, escapa al control del domador hasta acabar devorándolo, la sociedad humana ha vivido una y otra vez la pesadilla, padecida en su propia carne, de comprobar cómo un poder político que se gestó como benefactor con el apoyo y entre el entusiasmo de muchos, acaba convirtiéndose en una terrible máquina de destrucción. La historia de los totalitarismos del siglo XX basta como estremecedor ejemplo de la capacidad devastadora del poder político.

No puede, por eso, extrañar que en la historia del pensamiento político se perciba una constante preocupación por este problema básico que puede enunciarse así: cómo impedir que el necesario poder político abuse y se extralimite convirtiéndose en despotismo. La teoría del gobierno mixto de Polibio es ya, en realidad, un sistema de equilibrio de poderes que trata de impedir el abuso.

Pero hay que llegar a Montesquieu —para quien es una evidencia que «el poder tiende al abuso»— para que este problema encuentre una solución, podemos afirmar que definitiva. Inspirándose en una serie de precedentes, de los que los más próximos son Locke y la propia experiencia que de la Constitución inglesa adquirió en su viaje a Gran Bretaña, Montesquieu —el tercer centenario de cuyo nacimiento se celebró precisamente el día 18 del pasado mes de enero de 1989— elaborará su célebre teoría de la división de poderes que, de una u otra manera, sigue siendo el fundamento de la vida política en las democracias occidentales.

Es importante subrayar que, como ha señalado entre nosotros M.<sup>a</sup> del Carmen Iglesias en su obra sobre *El Pensamiento de Montesquieu*, el gran pensador francés no hace sino aplicar al ámbito político y social la teoría de la gravitación y del equilibrio universal expuesta por Newton en sus *Principia Mathematica*, publicado precisamente en 1687, dos años antes del

nacimiento de Montesquieu. Este, interesado por las nuevas ciencias físicas y naturales y que, como relata Pierre Gascar en su reciente biografía (Montesquieu, Flammarion. París, 1989), era aficionado a los experimentos científicos, entiende que los mismos principios que explican la armonía del firmamento y el orden que reina entre los cuerpos celestes pueden aplicarse fructíferamente a los asuntos humanos. Como escribe Iglesias, «la idea de naturaleza que se desprende del modelo newtoniano se convirtió en paradigma, por decirlo en términos de Kuhn, tanto de las ciencias de la naturaleza como de las ciencias humanas». De este modo, Montesquieu, al afirmar que *le pouvoir arrête le pouvoir*, está diseñando un nuevo modelo político y social en el que cada poder forma parte de una galaxia de poderes, cada uno de cuyos componentes contribuye al equilibrio general. Del mismo modo que, por ejemplo, en el sistema solar se da un armónico equilibrio entre los planetas que giran en sus órbitas alrededor del sol, en el mundo socio-político se establece un orden cuyos elementos son los diversos poderes que se mueven en sus ámbitos propios contribuyendo a la armonía del conjunto.

Una visión demasiado literal de *L'esprit des lois* ha limitado esos poderes divididos que se equilibran entre sí —produciendo la armonía del conjunto, impidiendo la extralimitación o el abuso de ninguno de ellos y, en consecuencia, garantizando la libertad— a los tres poderes clásicos. En efecto, Montesquieu —que era jurista en cuanto miembro de la *noblesse de robe* y *président à mortier* del Parlamento de Burdeos, órgano de índole jurisdiccional de la vieja monarquía francesa— dedica una especial atención a los tres poderes que se refieren a la ley: hacerla (legislativo), ponerla en práctica (ejecutivo), dirimir los conflictos de interpretación (jurisdicción civil) o sancionar los incumplimientos (jurisdicción penal).

## 2. Extensión del enfoque clásico: Los poderes intermedios

Pero un entendimiento más amplio del pensamiento de Montesquieu autoriza a concebir su sistema como integrado no sólo por los tres poderes clásicos, sino por todo núcleo de influencia que exista en la sociedad. Esto quiere decir que allí donde haya cualquier resorte dotado de una capacidad de actuar en y sobre la sociedad, existe un «poder» —entendiendo el término en un sentido amplio que desborda el estrictamente constitucional— cuya independencia debe garantizarse sin que el poder político pueda apropiárselo o controlarlo, so pena de que se dañe la libertad y aparezca el abuso. Existen así «poderes» económicos, culturales, comunicativos e informativos, religiosos y de otros diversos tipos, todos los cuales forman parte de esa red equilibrada donde cada uno de sus componentes controla a los demás y es controlado por ellos en un incesante proceso que, cuando sabe mantener el equilibrio, garantiza la armonía sociopolítica y salvaguarda la libertad de los ciudadanos y de los grupos.

Como contrapunto de esta exigencia de dividir el poder deben subrayarse los peligros de concentrarlo. Así Giovanni Sartori, en su reciente *Teoría de la democracia* escribe que «cualquier concentración de todo el poder (político y económico) supone el aplastamiento del individuo y de cualquier libertad individual digna de elogio». Y añade que «en consecuencia... los súbditos se convierten en ciudadanos (con una serie de derechos y con la libertad de expresarse) solamente en el ámbito de las estructuras sociales que *dispersan el poder* y permiten poderes intermedios y compensadores».

La apelación a estos poderes intermedios como limitadores del poder político tiene una gran raigambre histórica y la encontramos ya esbozada en Bodin, para quien la familia y sus derechos de propiedad era una de las limitaciones de la soberanía.

La preocupación por los poderes intermedios está también presente en Montesquieu que, en todo caso, los diferencia de los tres poderes clásicos a los que asigna la primacía. «Los poderes intermedios, subordinados y dependientes, constituyen —según Montesquieu— la naturaleza del gobierno monárquico». Incluye, entre tales poderes, las ciudades, el clero, aunque escribiría: «El poder intermedio más natural es el de la nobleza», a cuyo lado situará los tribunales soberanos. Percibimos así que en el esquema de Montesquieu hay una mezcla de elementos modernos y antiguos que le impidieron llevar su genial intuición a sus últimas consecuencias.

En la configuración de un sistema plural de poderes que lleve a sus conclusiones lógicas el planteamiento de Montesquieu hay que señalar el avance que representa Tocqueville. Como ha recordado Díez del Corral en su reciente y capital obra (*El pensamiento político de Tocqueville*. Alianza Universal, Madrid, 1989) en uno de los papeles preparatorios de *La democracia en América*, publicado hace unos años por el gran especialista tocquevilliano, J. P. Mayer, se halla un interesante texto que revela la comprensión por parte de Tocqueville de las virtualidades implícitas en el diseño de Montesquieu. «No se puede tomar la idea de Montesquieu en sentido restrictivo —escribió Tocqueville—. Lo que ha querido decir este gran hombre —continúa— es que la república no podía subsistir más que por la acción sobre ella de la sociedad».

Quizás podamos afirmar que en ese enfoque se halla la misma esencia de todo lo mejor y más permanente que hay en el pensamiento liberal. Late ahí una concepción del Estado que está en los antípodas de la visión hegeliana, madre y raíz no sólo de todos los totalitarismos, sino de todas esas ideologías estatistas que, como precio y contrapartida de sus pretendidos beneficios, acaban asfixiando la libertad y agostando la iniciativa individual.

División de poderes y poderes intermedios son, de este modo, dos enfoques doctrinales que convergen en un mismo punto



o, lo que es lo mismo, están animados por un mismo propósito: se trata de limitar el poder como única garantía de impedir sus abusos, esto es, como único mecanismo eficaz para que el poder político respete la libertad y no se convierta en opresor. La interdependencia de ambas líneas de pensamiento está subrayada por Díez del Corral cuando en el libro aludido escribe: «Tocqueville es sucesor del Montesquieu que teorizó sobre la división de poderes, pero aún lo es más del que meditó sobre los poderes intermedios porque le ofrecía la posibilidad de llegar a un plano más profundo de la realidad política, que condiciona el juego del principio de la división de poderes, letra muerta tantas veces en los textos constitucionales de su país».

### 3. División de poderes y limitación del poder

La división de poderes se basa en una premisa, implícita muy a menudo, que es la de la limitación del poder. A primera vista puede parecer ociosa tal insistencia, que no lo es si se reflexiona con detenimiento. En nuestra época la división de poderes no sólo ha llegado a ser, demasiado frecuentemente, «letra muerta», como escribe Díez del Corral en el texto citado más arriba, sino que, también con excesiva frecuencia, se dice, y sobre todo se da por supuesto, que el poder político democrático que procede del sufragio universal sería, por su propia naturaleza, ilimitado. Los defensores de la democracia totalitaria —cuyas raíces habría que buscarlas en Rousseau, los jacobinos y Hegel— han afirmado, efectivamente, que nadie puede ni debe poner límites al poder que procede del pueblo.

Encontramos así en *El contrato social* esa estremecedora afirmación que dice, más que cualquier otra cosa, cuál era el verdadero pensamiento del filósofo ginebrino: «Las cláusulas del contrato social se reducen a una sola, a saber, la alie-

nación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad». Cada uno se da todo entero, «él mismo y todas sus fuerzas, incluidos los bienes que posee». Comentando críticamente este párrafo Hippolyte Taine, en esa espléndida obra que es *Les origines de la France contemporaine*, escribe: «Es preciso que el Estado tenga todos los derechos y que los particulares no tengan ninguno, pues si no habría litigios entre éstos y aquél». La conclusión para Taine clara: «La soberanía del pueblo es todavía más absoluta que la soberanía del rey, y en el convento democrático que Rousseau construye sobre el modelo de Esparta y Roma, el individuo no es nada, el Estado lo es todo». En otra parte de su obra, comentando también a Rousseau, escribe Taine: «Soberano omnipotente, propietario universal, el Estado ejerce a discreción sus derechos ilimitados sobre las personas y las cosas; en consecuencia —continúa Taine, poniendo estas palabras en boca de los jacobinos— nosotros, sus representantes, ponemos nuestras manos sobre las cosas y sobre las personas; ellas son nuestras porque son de él, del Estado». La historia del siglo XX nos revela hasta dónde han llegado las consecuencias de esta divinización del Estado que empieza en los jacobinos y termina en los totalitarismos.

Frente a esta tesis del poder ilimitado del Estado y de la soberanía popular, los liberales han advertido, desde siempre, de los peligros que tal concepción encierra. Así, Benjamín Constant, en sus *Principes de politique* publicados en 1815, escribe: «Cuando se afirma que la soberanía del pueblo es ilimitada, se está creando e introduciendo azarosamente en la sociedad humana un grado de poder demasiado grande que, por sí mismo, constituye un mal, con independencia de quien lo ejerza. No importa que se le confíe a uno, a varios, a todos; siempre constituirá un mal». Más adelante insiste que «la voluntad de todo un pueblo no puede hacer justo lo que es injusto». Y recordará que «los atentados más monstruosos del despotismo de uno solo se debieron, con frecuencia, a la doctrina del poder ilimitado de todos».

En la misma línea se sitúa Tocqueville cuando escribe en *La democracia en América*: «Considero impía y detestable la máxima de que en materia de gobierno la mayoría de un pueblo tenga derecho a hacerlo todo». Y añade: «El poder de hacerlo todo, que yo niego al hombre solo, jamás lo concederé a varios... [pues] la libertad se halla en peligro cuando ese poder no encuentra ningún obstáculo que pueda retener su marcha y darle tiempo para moderarse a sí mismo... No hay, pues, en la tierra autoridad tan respetable por sí misma, o revestida de tan sagrado derecho, como para dejarla obrar sin control y dominar sin cortapisas».

La limitación del poder y su división o dispersión en una red de poderes que se equilibran y moderan entre sí, es así en el liberalismo clásico la «clave de bóveda» de un sistema que garantice la libertad. Esa es, también, exactamente la idea subyacente en la teoría de los *checks and balances*, esencial para comprender el pensamiento de los *Founding Fathers* norteamericanos.

Aunque no hay faltado quienes han querido «enterrar a Montesquieu» y todo lo que él significa, no puede afirmarse seriamente que su pensamiento y las soluciones que aporta al problema histórico de las relaciones entre poder y libertad estén periclitados. No es posible olvidarse de la necesidad de dividir efectivamente el poder, como no es posible olvidarse de la Ley de la Gravitación Universal. El precio sería la pérdida de la libertad, experiencia que la Humanidad ha sufrido demasiadas veces, tanto en la forma brutal de los totalitarismos aniquiladores como en esa otra forma sutil del despotismo que degrada sin atormentar, que Tocqueville previó, con su genio profético, como un peligro que podría amenazar ciertas formas degeneradas de democracia.

#### 4. El poder en el universo cuántico

Lo que sí podría plantearse es cuál sería el fundamento filosófico-científico de una teoría moderna de la limitación

y división del poder. Si Montesquieu se basó en la idea de la naturaleza que imperaba desde finales del siglo XVII y, en concreto, en la física newtoniana, sería lícito preguntarse si los nuevos paradigmas científicos de nuestra época corroboran la idea del poder limitado y dividido, una vez que la Física de Newton ha quedado superada, o al menos limitada en su aplicación. Podemos adelantar que la física cuántica y la teoría que mantiene sobre la naturaleza de la realidad física suponen un fundamento incluso más convincente que la física newtoniana para una teoría de la división de poderes.

Las partículas sólidas del viejo paradigma científico han sido sustituidas en la teoría cuántica por sumas de información que son más un concepto que una cosa. Se llevan así los dominios de la física más allá del ámbito sensorial en el que se habría movido lo que alguien ha llamado «la superstición materialista».

La nueva riqueza no está ya tanto en las cosas, en los objetos, como en «el reino cuántico [que supone] traspasar la masa y manipular la materia desde dentro», según ha escrito G. Gilder en un ensayo sobre «Las nuevas tecnologías y la libertad». Ahí se fundamenta esa reiterada afirmación según la cual estamos entrando en la *sociedad de la información*. Como ha explicado Daniel Bell —quien más ha insistido en que la sociedad postindustrial es una sociedad de la información—, el recurso de transformación, que en las sociedades anteriores era la energía, es la *información*; esto es, los sistemas de computación y transformación de datos en la presente sociedad postindustrial. A partir de este planteamiento Bell subraya el papel fundamental que jugará, que está jugando ya, en la sociedad de la información la comunicación interactiva; esto es, los flujos informativos que discurren por las redes de procesamiento de datos. Como ha señalado Naisbitt en su célebre libro *Megatrends*, siguiendo precisamente las ideas de Bell, todo esto supone la superación de la teoría marxista del «valor trabajo» sustituida por la teoría del «valor conocimiento». Según ésta, lo que da valor a un objeto no es

el trabajo incorporado en él, según afirmó Marx, sino el conocimiento, el saber, el *Know-how* con arreglo a los cuales se ha hecho o transformado el objeto. El mismo Gilder escribe que «la industria de la computación simboliza la era cuántica. El poder real y el valor añadido en la era moderna no se hallan en las cosas, sino en los pensamientos».

Ahora bien, volviendo a nuestra reflexión sobre el poder, es patente que las redes interactivas de computación de datos distribuyen ese nuevo poder que es la información en lugar de centralizarlo. La terminal individual es el símbolo de este nuevo poder distribuido que «recae continuamente en las manos de los individuos y se halla bajo el control de los mismos». La piratería informática, de la que tenemos tantas referencias en el momento actual, no deja de ser sino una manifestación de este nuevo poder de conocimiento al que acceden, o pueden acceder, los individuos más anónimos.

La nueva tecnología informática es, pues, un fabuloso mecanismo de distribución del poder, pero, por eso mismo, es un instrumento que promueve y garantiza la libertad. Como escribe Gilder, «en lugar de extender el control hacia el *Big Brother*, en la cima, como precedían los eruditos, la tecnología, por su propia naturaleza, lo llevó hacia la gente. El beneficiario último —el individuo con una computadora personal o con un terminal— adquirió tal fuerza creadora y un poder de comunicación mucho mayores que los de los reyes de la Antigüedad».

Quizás la conclusión más importante que puede extraerse de todo esto es que, la dispersión del poder como garantía de la libertad —que empezó siendo una exigencia de la racionalidad y de la ética políticas y que se movía en el plano del deber ser como una aspiración muchas veces frustrada—, se va haciendo cada vez más una inescusable realidad como consecuencia de una tecnología que, por su carácter descentralizado, impide la concentración y el abuso del poder y favorece la libertad. Y esto no vale sólo para la tecnología

informática. Se trata de algo atribuible a otras tecnologías de nuestra época. Así, Hans Magnus Enzensberger ha señalado la «incompatibilidad» entre la burocracia soviética y la fotocopidora automática que convertiría a cualquier individuo en un impresor en potencia, con el consiguiente riesgo político para el sistema. Otro ejemplo sería la desestabilización informativa del régimen del sha del Irán, por la llamada revolución de las «cassettes» que promovió el imán Jomeini.

Todo esto quiere decir que los intentos de centralizar el poder y la información están llamados al fracaso en nuestro mundo presente. Sólo en los que Sartori denomina «sistemas de propaganda unicéntricos», que son la antítesis de la información plural y diversa y que tienen un carácter totalitario, podría, teóricamente, evitarse la dispersión de la información y, con ella, el poder. Sartori escribe que, aun con sus fallos y su posible fracaso, los sistemas unicéntricos de propaganda total consiguen una victoria segura: crean públicos totalmente mal informados y desinformados. El elemento informativo de la opinión pública es destruido dados los grados de corrupción que alcanza. De ahí —continuaría Sartori— que los sistemas totalitarios perduren. A falta de una derrota militar, la liberación endógena de un sistema totalitario es un proceso lento y difícil; tiene que esperar, *inter alia* y con el paso de las generaciones, la putrefacción de la pureza y del ímpetu ideológicos iniciales. Y la cuestión sigue siendo que, al menos en un aspecto, los totalitarismos triunfan ineluctablemente: en su condición de sistemas de desinformación y de información errónea total y sistemática».

### III. LA OPINION PUBLICA COMO CONTRAPUNTO DEL PODER: EL REGIMEN DE OPINION

#### 1. La opinión pública como diálogo

Nuestra reflexión sobre la dispersión del poder como garantía de la libertad nos ha llevado, casi insensiblemente, hasta el ámbito de la información; no en vano entre uno y otra se dan esas estrechas relaciones o identidades que acabamos de evocar. Pero para profundizar en el análisis se impone una referencia al concepto de opinión pública.

En un sentido amplio, es evidente que opinión pública ha existido siempre, pues, como ya hemos dicho, los gobernantes siempre han estado interesados por los sentimientos y las actitudes de las poblaciones sobre las que ejercen su poder. Cuando Maquiavelo escribe que «para un príncipe es necesario tener al pueblo como amigo, pues de otro modo no tendrá remedio en la adversidad», es claro que está aludiendo ya a la conveniencia de contar con una opinión pública favorable.

Pero es a partir del siglo XVIII cuando no sólo aparece el término «opinión pública» y se elaboran las primeras teorías sobre su función en la vida política. Y es importante subrayar que la configuración de la opinión pública se hace, precisamente, en cuanto instancia de limitación del poder. Frente al absolutismo monárquico, que no se reconocía ninguna limitación, la opinión pública aparece como un contrapunto del poder, como una exigencia para que éste tenga presente lo que piensan y piden los ciudadanos y actúe en consecuencia. Por eso dice Hans Speier que la opinión pública «debe ser entendida primariamente como comunicación entre los ciudadanos y su gobierno». Y añade que su contenido está compuesto por «opiniones sobre cuestiones que afectan a la nación libre y públicamente expresadas por *personas fuera del gobierno* que reclaman el derecho a que sus opiniones influyan o determinen las acciones, personal y estructura, del gobierno».

La opinión pública, diálogo entre gobernantes y gobernados, contrapunto de un poder ya limitado, va creciendo así en importancia hasta convertirse en un factor de equilibrio, en un nuevo poder que, siguiendo el diseño de Montesquieu, detiene y contrapesa los poderes políticos clásicos. Por eso Necker, cuando analiza en sus *Memorias* las grandes transformaciones vividas por su país, aludirá al «cambio de las costumbres, el estado del espíritu, los sentimientos de temor y respeto al poder real, el caudal de conocimientos, la expansión de la riqueza y, sobre todo —escribe— ha surgido una autoridad que no existía hace dos siglos y con la que hay que contar necesariamente: la autoridad de la opinión pública». Y añade que se trata de «un poder invisible que, sin tesoros, sin guardias, sin ejércitos, da las leyes a la ciudad».

De este modo, a lo largo del siglo XIX se va formando la teoría del *régimen de opinión*, cuya razón de ser se basa en que el poder político tiene su fundamento legitimador en la opinión pública, que se «oficializa» o expresa autoritariamente a través de las elecciones, pero que también en los períodos interelectorales sigue siendo un punto de referencia obligado de la acción de gobierno que jamás puede volverse de espaldas a ella. El papel de la opinión pública es asimilado al de un tribunal ante el que comparecen, en permanencia, quienes detentan funciones de gobierno y representación. Y, efectivamente, la expresión «tribunal de la opinión pública» la encontramos en diferentes autores, como Bentham, el mismo Necker, o el español Cabarrús, padre de Teresa, una de las mujeres más famosas de todo el proceso revolucionario francés.

La opinión pública se convierte muy pronto no sólo en un concepto doctrinal, sino también en un término de circulación habitual en el ámbito político. En 1792, Fox, ante la Cámara de los Comunes, proclama que «es justo y prudente consultar a la opinión pública» y llega a afirmar que un gobernante que discrepa de la opinión pública tiene el deber de dimitir.



Mientras tanto, en Francia, en la Asamblea Nacional, el diputado Bergasse se dirige a sus colegas clamando: «vosotros sabéis que no es sino por la opinión pública como podéis adquirir algún poder para hacer el bien; sabéis que no es sino gracias a ella como la causa desesperada del pueblo ha prevalecido; sabéis que delante de ella todas las autoridades callan, todos los prejuicios desaparecen, todos los intereses particulares se esfuman».

Robespierre, en un discurso pronunciado el 11 de mayo de 1791, afirma con grandilocuencia que «el despotismo será obligado a dar un paso atrás o estrellarse contra la fuerza invencible de la opinión pública y de la voluntad general». Y alude también al «tribunal de la opinión pública», al que considera «el más natural, el más equitativo, el más competente, el más poderoso», aunque se percibe en su concepción un cierto carácter dirigista que desvela su origen rousseauiano y una cierta proclividad por lo que, desde áreas más liberales, sería denominado «tiranía de la mayoría». Algo que no puede sorprender en un jacobino tan notorio.

La opinión pública, sin embargo, no puede surgir en el vacío pues necesita de un ambiente propicio en el que sea posible el debate abierto y racional sobre las cuestiones de interés común. Una red de nuevos ámbitos públicos o, como los denomina Habermas, de «instituciones de la publicidad», favorecen la aparición de este debate racional. Los cafés, los salones, las sociedades y gabinetes de lectura, son el caldo de cultivo de una incipiente opinión pública. Entre estas «instituciones de la publicidad» no puede dejar de citarse a la española la tertulia que Tierno Galván definió como «grupo de ociosos que se aglutina por la *fruición de opinar*». El auge actual de las tertulias a través de la radio y de la televisión demuestra el carácter esencial de este peculiar mecanismo como instrumento de la opinión pública. Y, al mismo tiempo, pone de relieve cómo en nuestra época es inconcebible imaginar una opinión pública desconectada de los medios y, especialmente, de los medios audiovisuales, los

únicos que tienen, auténticamente, un alcance masivo.

Pero volviendo a los orígenes del régimen de opinión, de cuanto hemos dicho se deduce que la piedra angular del nuevo sistema es la libertad de expresión y prensa. Sólo cuando esta libertad va siendo admitida y, sobre todo, cuando se constitucionaliza quedando amparada por garantías suficientes, es posible opinar libremente. Y sólo entonces se puede originar una auténtica opinión pública.

Este carácter básico de la libertad de expresión y prensa explica que los norteamericanos la denominen *the first freedom*, la primera libertad, y no sólo porque a ella se refiere la Primera Enmienda, sino porque los Padres Fundadores percibieron desde el primer momento la función matriz de esta libertad. Históricamente es frecuente comprobar que la libertad de expresión y de prensa es la primera en los procesos de liberalización, como ocurrió aquí en la transición a la democracia. Esta libertad tiene así un carácter multiplicador, pues hace posibles y potencia a las demás. No puede extrañar por eso que sea también la libertad que más temen los gobiernos de todo tipo, y, especialmente, los que tienen veleidades autoritarias. Se explica también así que los gobiernos tengan una irrefrenable tendencia a controlar o influir en los medios y que, a menudo y contra toda lógica, se reserven un sector público de información.

Garantizada la libertad de expresión, es posible ya que se produzca en la sociedad ese intercambio continuo de opiniones que llevó a Hauriou a definir a la opinión pública como «un océano de discusión». Como, por su parte subraya Wright Mills, esa opinión puede convertirse en acción, llegar al Parlamento y transformarse en decisiones públicas. Se cierra así un círculo permanente que va de la sociedad a las instituciones políticas y de éstas vuelve a la sociedad, y que muestra cómo la opinión pública no es sólo un poder autónomo frente al poder político, sino, al mismo tiempo, un mecanismo de enlace entre gobernantes y gobernados.

Pero la opinión pública que, como señaló Walter Lippmann, tiene a menudo un carácter fantasmal, no es siempre fácil de detectar. Como el Espíritu «sopla como y cuando quiere» y a veces parece que está en varios sitios a la vez, pues, por definición, no hay una sino muchas opiniones públicas, como es lógico, en una sociedad pluralista.

Este carácter inaprensible de la opinión pública crea un vacío que, desde el siglo XVIII, ha solido ser ocupado por la prensa, que ha jugado así el papel de catalizador de la opinión pública. La aparición del periodismo político que se hace vehículo de la opinión popular tuvo una importancia decisiva —tanta como la aparición en Gran Bretaña de la institución de la oposición política— para la configuración de una opinión pública entendida como contrapunto del poder político y como mecanismo esencial del sistema de frenos y contrapesos en que consiste una democracia moderna.

## 2. La publicidad política

Un componente esencial de este régimen de opinión es la publicidad de lo político, esto es, la exigencia de que la acción de gobierno se lleve a cabo cara al público, frente a los ciudadanos, que en todo momento tienen el derecho a saber, a estar informados. La política deja de ser el reino de lo secreto, los medievales *arcana imperii*, y se convierte en el ámbito de la transparencia. No es una casualidad que en la Unión Soviética el proceso democratizador que significa la *perestroika* haya empezado, precisamente, por la *glasnost*, que significa transparencia, publicidad de lo político, antes secreto.

El ámbito natural y constitucional de esta publicidad política ha sido, fundamentalmente en la democracia liberal, el Parlamento, que se configura como un *foro público* en el que se debaten los asuntos que a todos atañen. Pero, como muestra la historia parlamentaria inglesa del siglo XVIII y principios del XIX, la publicidad en el marco del Parlamento se

queda en nada si no cuenta con la prensa como mecanismo para potenciarla y difundirla. Fue en la Cámara de los Comunes británica donde Macaulay pronunció, apuntando a la tribuna de prensa, su famosa frase: «La galería del Parlamento en que se sientan los periodistas se ha convertido en el cuarto poder (*fourth estate*) del reino».

Parlamento y Prensa se convierten así en instrumentos complementarios de la publicidad política y ámbitos de expresión de la opinión pública, contrapunto del poder. Como se ve, en el fondo late una concepción que entiende a la acción política, y sobre todo a la acción de gobierno, como una actividad comunicativa en la que, al deber de informar que recae sobre los gobernantes, corresponde un correlativo derecho a ser informados de los ciudadanos.

La evolución de las tecnologías de la información ha alterado hoy los planteamientos de la publicidad política, tal y como se configuró hace doscientos años. Aunque constitucionalmente el Parlamento sigue siendo el centro de gravedad del sistema, es evidente que su papel se ha visto seriamente erosionado. En el juego de los poderes constitucionales es patente la primacía del Ejecutivo que se da en todas las partes y que, en algunos países, llega casi hasta la asfixia de la institución parlamentaria.

Por lo que hace a su condición de foro público, no hay duda de que, en buena medida, la ha perdido el Parlamento en beneficio de una institución no prevista en los esquemas constitucionales: la televisión. Si en el Parlamentarismo clásico nada tenía existencia política si no pasaba por el Parlamento, en la actualidad nada existe si no ha sido objeto de la atención de las cámaras. Pero no de las Cámaras parlamentarias, sino de las cámaras de la televisión.

De ahí la importancia del estatuto jurídico de la televisión y lo peligroso, para el recto funcionamiento de la democracia, de fórmulas monopolísticas, intervencionistas o cuales-

quiera otras que socaven o coarten la exigible y posible libertad audiovisual plena.

### **3. La función de control de la prensa: La teoría de la redundancia**

Pero en la teoría del régimen de opinión, la prensa —y, por extensión, todos los medios de comunicación de masas— no sólo es ámbito necesario de la publicidad política. Se le atribuye también una función de control del poder, función que subraya el papel de contrapunto —si se quiere, de «cuarto poder»— que se atribuye a los medios en la teoría liberal-democrática. Es la función que se concreta en la famosa imagen del «perro guardián» (*watchdog*) al que se le asigna la tarea de «proteger al público frente a los gobernantes y exhumar las evidencias de los abusos y los errores de éstos». Su fundamento es la presuposición de la teoría liberal-democrática, que alude a «la propensión de quienes detentan el poder a servirse a sí mismos y a su falibilidad potencial» (Blumler y Guervitch). El eco de Montesquieu y su advertencia frente a los abusos del poder están aquí presentes.

Alguien puede plantear la cuestión de la inutilidad de esta función de control supuesto que, en toda democracia, se da un complejo sistema de controles, en virtud del cual el Parlamento controla al Gobierno, éste también está sometido a los Tribunales y el primero es asimismo responsable ante el Tribunal Constitucional. Pero, por una parte, ya sabemos cómo, a veces, el Parlamento y Tribunales pueden quedar menoscabados por el «imperialismo» del Ejecutivo. Además, es bueno que en una democracia, lo que los especialistas en sistemas de organización denominan «teoría de la redundancia», se cumpla. Uno de estos especialistas, Landau, ha señalado que si el avión más seguro es el Boeing 747, el «Jumbo», se debe a que sus sistemas de seguridad y control están cuadruplicados y, además, son independientes entre sí.

En un sistema democrático es conveniente aplicar la teoría de la redundancia y multiplicar los mecanismos de control para mejor garantizar la libertad y evitar los abusos. Es así como la prensa y, en general, los medios de información cumplen un papel esencial en el proceso político. La prensa puede ser considerada como un mecanismo redundante de control. Un mecanismo, sin embargo, absolutamente necesario.

#### 4. Conclusión

Volvamos al principio para terminar. El poder debe dispersarse evitando su concentración en un solo punto o en las solas manos de un hombre, un partido o un grupo, como única garantía de la libertad y como un mecanismo obligado para impedir los abusos del poder. Se constituyen así en una red de poderes entre los que se establecen unas muy complicadas relaciones, de modo que todos influyen y son influidos. No tiene sentido plantearse el clásico problema de *quid custodit custodes?*, quién controla a los que controlan, porque todos controlan y son controlados. No es un sistema vertical en el que haya un último responsable, sino una red compleja compuesta de elementos interdependientes. Como hemos señalado, la física cuántica y la moderna tecnología avalan ese planteamiento.

Dos de los poderes de esa red son la prensa y la opinión pública, sin que aquí podamos detenernos ahora en analizar en qué coinciden y en qué son diferentes. Los medios de comunicación de masas son, pues, núcleos de esa red compleja, de ese sistema de frenos y contrapesos. Todo lo que contribuye a restarles importancia es un atentado a la libertad. Eso es lo que quieren decir algunos teóricos norteamericanos, como Jeffrey C. Alexander, cuando se refieren a la prensa y, por extensión, a los medios en general como una institución.

Cuando otro de los poderes del sistema, por ejemplo el poder político, invade o somete el ámbito autónomo de los

medios, se produce una situación de desequilibrio, peligrosa para el conjunto del sistema. Cuando, como ocurre en nuestras normas vigentes, se afirma que «la radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado» se está, sencillamente, en plena aberración, porque tan absurdo es que el Estado se convierta en editor de un diario o de una revista como que se dedique a empresario de radio o televisión. En ambos casos se trata de la invasión, por parte del poder político, de funciones que no le son propias. Otra cosa es que, como ha escrito Francis Balle, la televisión haya «nacido en Europa en la servidumbre», como consecuencia de una periclitada concepción estatista que sólo poco a poco va siendo dejada a un lado.

Sólo cuando, valientemente, se lleve la dispersión del poder a sus últimas consecuencias, se habrá esfumado del horizonte el peligro de los abusos del poder, que hoy todavía son moneda corriente en nuestra civilización. Sólo entonces también la libertad estará al abrigo de quienes no tienen más objetivo que consolidar su poder a costa de la libertad de los otros.

Muchas gracias.