

SOBRE LA CONSTRUCCIÓN, APOGEO Y CRISIS DEL PARADIGMA LIBERAL DE LA OPINIÓN PÚBLICA: ¿UN CONCEPTO POLÍTICO EUROAMERICANO?*

Javier Fernández Sebastián
Universidad del País Vasco

«L'opinion publique a aujourd'hui en Europe une force prépondérante, à laquelle on ne résiste pas.»

Louis-Sébastien MERCIER, *Tableaux de Paris*, IV (1783)

«[la opinión pública] difunde las luces generales que, penetrando tarde o temprano, vienen a ser el principal agente del bien del Estado, y servirá siempre de poderosa salvaguarda frente a los errores y los sistemas falsos, mientras se mantenga segura en sus conocimientos y sus juicios, y no distraiga su atención.»

Duque de ALMODÓVAR, *Historia política de los establecimientos ultramarinos de las naciones europeas*, t. III, Apéndice al libro IV, Madrid, 1786

«... perhaps *l'opinion publique* mean something in French different from *the public opinion* in English»

William COMBE (*The Pic Nic*, núm. 3, 22-I-1803¹)

I

Como sucede a menudo con los conceptos políticos que tienen tras de sí una larga gestación histórica, «opinión pública» es una etiqueta engañosa, cuyos significados han variado sustancialmente durante los últimos siglos. En efecto, si nos remontamos doscientos o trescientos años atrás, la expresión *opinión pública* tenía una gama de significados

* Proyecto de Investigación 1/UPV 00162.323-H-13819/2001, de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

¹ John A. W. GUNN, *Beyond Liberty and Property. The Process of Self-Recognition in Eighteenth-Century Political Thought*, Kingston-Montreal (Canadá), McGill-Queen's University Press, 1983, p. 266.

bastante alejada de la actual (y, desde luego, poco o nada tenía que ver con una época como la nuestra, en que la proliferación de *mass media*, sondeos y encuestas de opinión, unida a las acciones reivindicativas de los nuevos movimientos sociales, ha elevado esta noción a una posición central en las disputas políticas cotidianas). En realidad hace menos de un siglo que el sentido dominante de este concepto empieza a asemejarse más o menos a los parámetros interpretativos vigentes en la actualidad.

Mi propósito en lo que sigue se limita a esbozar un rápido recorrido histórico sobre la primera fase, la fase liberal, de este importante concepto político que, junto con el de representación, constituye uno de los dos grandes pilares de la política moderna (política que, desde la perspectiva demoliberal, puede ser entendida como un gobierno limitado, controlado y legitimado doblemente por la opinión y por la representación).

De entrada conviene señalar que muchos observadores de las dos últimas décadas del siglo XVIII y primeras del XIX se refieren a la opinión pública como un fenómeno genuinamente europeo que ha cobrado recientemente una fuerza inusitada y está llamado a cambiar profundamente las reglas de juego de la política. Así, en una de sus obras más difundidas, escribe Louis-Sébastien Mercier en 1783:

«Desde hace apenas treinta años nuestras ideas han sufrido una importante revolución. La opinión pública tiene hoy día en Europa una fuerza preponderante e irresistible. Así, a juzgar por el progreso de las luces y el cambio que ellas deben originar, parece razonable esperar que aportarán al mundo el mayor bien, y que los tiranos de toda especie temblarán ante este grito universal que resuena y se extiende para llenar y despertar a Europa»².

El escritor francés establece en este texto un balance de la corta trayectoria histórica del concepto —de su *campo de experiencia*, por utilizar la terminología de Koselleck— pero, sobre todo, abre un amplio *horizonte de expectativa*, bajo los buenos augurios de una opinión conquistadora, asociada al despertar de Europa contra la tiranía (un tipo de discurso, por cierto, que no encontramos en la prensa inglesa hasta tres décadas después, durante el período posnapoleónico³). Las valoraciones

² Louis-Sébastien MERCIER, *Tableau de Paris. Nouvelle édition corrigée et augmentée*, Amsterdam, 1782-1788 (12 vols.), IV (1783), éd. de J.-C. Bonnet, París, Mercure de France, 1994, I, p. 972. La traducción al español de las citas es nuestra.

³ En el diario *Morning Chronicle* (15-I-1820) o en *El Español Constitucional* (Londres, núm. 18, febrero 1820, p. 160), por ejemplo, se contraponen a escala continental «los principios de la Santa Alianza contra la soberanía de la opinión pública», o lo que es lo mismo, «la causa de los reyes» a «la de los pueblos».

mucho menos confiadas y optimistas —incluso diametralmente opuestas— que leemos en otras fuentes transmiten sin embargo idéntica impresión acerca de la amplitud y la fuerza inapelable, también a menudo del carácter misterioso, de tan novedoso fenómeno. Así, el mismo año en que sale a la luz el texto de Mercier que acabamos de citar, otro autor francés escribe que «la opinión pública es la fuente de todos los males, de todos los abusos, de todos los crímenes que actualmente asolan a la humanidad en las cuatro partes del mundo; se trata de una mezcla monstruosa de prejuicios, errores y supersticiones a cuya fuerza torrencial nada puede resistir. Todo se funda sobre esta desgraciada quimera, y ella misma carece de todo fundamento»⁴.

Pues bien, uno de los objetivos de mi intervención es precisamente determinar hasta qué punto podemos hablar de la opinión como un concepto europeo (o euroamericano), e intentar aquilatar asimismo las condiciones discursivas que rodearon su emergencia en diferentes contextos.

Adelanto desde ahora mi conclusión: creo que la opinión pública es, en efecto, en esta primera fase un concepto, una metáfora y un fenómeno social que alcanza a buena parte de Europa occidental, central y meridional (dejaremos a un lado en esta ocasión, por razones de tiempo, la dimensión americana), pero creo, a la vez, que no existe algo así como una «teoría europea de la opinión». Pienso, por el contrario, que de uno a otro país, de una a otra coyuntura, de una cultura política a otra, existen importantes discontinuidades semánticas que es imprescindible tener en cuenta. Y para ilustrar esta diferencia con algunos ejemplos, me referiré sobre todo a los casos de Francia, Gran Bretaña y España.

Me esforzaré en poner de manifiesto que sólo a la luz de los diferentes contextos culturales e institucionales y de los diferentes propósitos de aquellos autores que invocan el concepto es posible comprender el sentido aproximado que en cada lugar y en cada momento daban tales actores a la etiqueta *opinión pública*, y el papel que atribuían a ese factor en el sistema político.

Aunque aquí nos centremos casi exclusivamente en estas tres experiencias nacionales (francesa, británica y española), me parece que el caso de la opinión pública podría verse como un ejemplo paradigmático

⁴ Barón de Saint-Florel, *Journal des princes*, Londres, 1783, cit. GUNN, *Queen of the World*, op. cit., p. 337. Estamos ante una de las primeras alusiones al carácter ilusorio de la opinión, que será muchas veces considerada por sus críticos un simple fantasma, quimera o ficción.

de lo que pudiera ser una futura historia comparada de los conceptos políticos europeos.

Aclaro que, como es natural, nuestra aproximación, lejos de abordar este concepto desde una perspectiva abstracta, filosófica o jurídica, o desde la sociología empírica, se acerca a la opinión pública desde el ángulo de la historia conceptual. Para nosotros, por tanto, la opinión es sencillamente un concepto que tiene una gestación histórico-social concreta, que aparece en cierto momento y en cierto lugar, que se difunde rápidamente hasta alcanzar una presencia importante en la escena política, que conoce, en fin, crisis y transformaciones importantes a lo largo de los últimos siglos. La perspectiva que hemos elegido nos sitúa pues en una encrucijada entre historia intelectual, historia política e historia socio-cultural.

II

Pues bien, si dejamos a un lado un primer significado, de raíz filosófica, que remite al clásico tema platónico de la *doxa* por oposición a la *episteme*, la novedad fundamental que se produce a finales del siglo XVIII tiene mucho que ver con la transposición semántica de este ítem léxico de la esfera moral al terreno propiamente político: la *opinión pública*, tradicionalmente referida a la fama o reputación de una persona entre sus vecinos, pasará a referirse en adelante sobre todo a una forma difusa de control y de influjo legítimo de los gobernados sobre los gobernantes. Se generó así el marco interpretativo que hizo posible la génesis de la opinión como un nuevo agente histórico-político.

Faltaría por concretar cuándo y cómo se produce este cambio semántico en cada país, y sobre todo por qué el tema de la opinión pública se convierte tan rápidamente en un lugar común en el debate público europeo, como si viniera a cubrir una demanda o a llenar un hueco en el imaginario político. Para responder a estas cuestiones hay que empezar por explorar la prensa y la publicística con objeto de detectar el momento preciso en que las invocaciones a la opinión pública empiezan a proliferar en cada país. En segundo lugar es preciso examinar cuidadosamente el contexto político e intelectual en el que se produce esa entrada masiva del concepto (que a menudo adopta la forma de una verdadera avalancha léxica del término). A partir del análisis de los usos argumentativos del concepto en tales contextos concretos podremos, en fin, deducir qué factores están en la base de la eclosión de ese recurso retórico y qué función se atribuye según el discurso dominante

a la opinión pública en cada sistema político, así como la inserción de tales conceptos y discursos en cada cultura política.

Empezamos, pues, por una constatación que no ofrece dudas: la frecuencia inusitada con que a partir de 1770 encontramos en muchos escritos (sobre todo en lengua francesa) declaraciones enfáticas acerca del papel *político* que debe corresponderle a la *opinion publique* indica bien a las claras la irrupción en escena de una fuerza emergente que pronto iba a constituirse, como subrayaron hace tiempo R. Koselleck y J. Habermas, en un concepto clave de la modernidad⁵. A partir de entonces, durante la Revolución francesa y más tarde, en tiempos de la Restauración, las referencias a la opinión pública abundan en multitud de obras de carácter literario, moral, político o económico, al tiempo que la prensa periódica y la publicística menor se encarga de divulgar y difundir a los cuatro vientos un puñado de ideas que pronto se convertirán en lugares comunes.

Está fuera de dudas la contribución decisiva de autores como Rousseau, Necker, De Lolme, Raynal, Diderot, Morellet, Filangieri y un etcétera no demasiado largo (en el que se incluyen algunos autores españoles como Cabarrús, Jovellanos, Almodóvar, Quintana, Flórez Estrada o Alberto Lista) a esta construcción discursiva. Autores que, por lo demás, recurren a esta noción para dar respuesta a problemas y desafíos muy distintos según países y contextos. El espectacular aumento de las ocurrencias del sintagma *opinión pública* y sus equivalentes en las principales lenguas europeas —*opinion publique*, *public opinion*, *opinione pubblica*, *öffentliche Meinung*— a lo largo de las tres últimas décadas del setecientos y primeras del ochocientos harán que este concepto — asociado a una serie de metáforas (reina, antorcha, freno, viento, tribunal, torrente...)— se haga muy pronto omnipresente en el debate público. Una noción polisémica que sin embargo desempeñaría en todas

⁵ Reinhart KOSELLECK, *Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*, Friburgo-Munich, Verlag Karl Albert GmbH, 1959 (edic. esp.: *Crítica y crisis del mundo burgués*, Madrid, Rialp, 1965). Jürgen HABERMAS, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft* (Neuwied-Berlín, Luchterhand, 1962; traduc. esp.: *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Gustavo Gili, 1981). La lectura en paralelo de esta última obra (caps. 1-4) con *Der philosophische Diskurs der Moderne* (Frankfurt del Main, Suhrkamp Verlag, 1985; traduc. esp.: *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Taurus, 1989; especialmente caps. 1, 11 y 12) permite comprender que, para Habermas, la concepción ilustrada de la esfera pública (según la cual los gobiernos deben basar sus decisiones en un consenso racional logrado a través del libre debate social) constituye la esencia del «contenido normativo de la modernidad».

partes un papel central e insustituible en la legitimación del sistema, en la medida en que propicia un desplazamiento progresivo de la legitimidad desde la corona hacia la naciente sociedad civil. El panorama global pudiera describirse, desde la óptica del historiador actual, como una construcción teórica mancomunada en la que muchos autores contribuyeron en diverso grado a ir perfilando —desde las dos orillas del Atlántico— una figura de imprecisos contornos llamada a convertirse en una especie de oráculo de la política moderna en general, y del liberalismo en particular. Se trataba, sin embargo, de un debate tan disperso y territorialmente extendido como lleno de incongruencias y malentendidos, puesto que tenía lugar en contextos políticos y culturales muy diferentes, relativamente independientes unos de otros. Así se explica que utilizando aparentemente una misma noción, de hecho, según el autor y el momento de que se trate, el argumento de la opinión pública pudiera ponerse al servicio de muy variados —incluso antagónicos— propósitos.

Se diría, en este sentido, que uno de los «secretos» del éxito de la noción parece haber residido precisamente en ese doble carácter, pro-teico y controvertido. La virtualidad para condensar en esa fórmula lingüística acuñada una gran variedad de fines políticos y necesidades discursivas hizo que la retórica de la opinión pública resultara funcional tanto para legitimar la concentración del poder en manos de un príncipe ilustrado —en el marco del ideal de monarquía administrativa del siglo XVIII— como para alentar las esperanzas de aquellos sectores que, desde una incipiente sociedad civil, pugnaban por ver reconocido su derecho a participar de algún modo en la gestión de los asuntos públicos⁶. De manera que, contra lo que pudiera parecer a primera vista, cuando en determinadas coyunturas todos invocan a la opinión pública, generalmente no nos encontramos ante un caso de *consensus omnium*, sino más bien ante una forma de *coincidentia oppositorum*: una engañosa convergencia de contrarios, que, bajo un ligero barniz nominalista de unanimidad, oculta profundos desacuerdos. (No se piense, sin embargo, que esta forma particular de «falso consenso» meramente verbal es un caso rebuscado e infrecuente en la vida política. Al contrario: el uso polémico de algunos conceptos fundamentales invocados al unísono

⁶ Daniel GORDON, *Citizens without Sovereignty. Equality and Sociability in French Thought, 1670-1789*, Princeton, NJ, Princeton UP, 1994. No obstante, Gordon afirma en esta obra que la *opinion publique* constituyó en esa primera fase sobre todo un mito retórico creado por los *philosophes* para procurarse un cierto apoyo social a sus críticas y legitimar así sus actividades polémicas (ob. cit., pp. 200-202).

por muchos actores parece constituir un rasgo esencial de la política moderna).

En cualquier caso, la heterogeneidad de tales demandas de legitimación hizo que, dependiendo del contexto, la puesta en juego del concepto respondiera a un amplio abanico de objetivos y de funciones; a saber: la afirmación del poder indirecto de *philosophes* y enciclopedistas, el robustecimiento del crédito público, el refuerzo de la monarquía, el apoyo a determinadas reformas económicas o políticas, la deslegitimación del absolutismo, la superación de los antagonismos sociales y la figuración de la unidad y la independencia nacional, la atribución del poder a las clases medias, la exigencia de acatamiento a la «voluntad popular», el control «externo» del poder legislativo por parte de los representados, y otras finalidades análogas⁷.

Sin embargo, por encima de esas múltiples experiencias y funciones, en muchos lugares de Europa y de América se va imponiendo un esquema teórico básico, una especie de «núcleo sémico» o «mínimo común semántico» según el cual la opinión podría ser descrita sumariamente como el resultado de un libre debate social (generalmente restringido a las minorías educadas) sobre asuntos de interés público, resultado que debiera ser tenido en cuenta de una u otra manera —ya sea como guía de la acción de gobierno, ya como censura y crítica de sus actuaciones— por las autoridades políticas⁸.

⁷ Una de las singularidades del caso francés es la rapidez inusual con que el argumento de la opinión pasa de manos del bando monárquico moderado a la oposición antisistema en apenas una década. Mientras que NECKER todavía podía referirse en sus *Nouveaux éclaircissements sur le Comte rendu au roi de 1781* a la *opinion publique* como «la seule puissance [...] qui ne soit pas la rivale du trône», a finales de los ochenta muy pocos dudaban del papel de esa fuerza temible en el desencadenamiento de la revolución (véase, a título de ejemplo, el *Essai sur l'opinion, considérée comme une des principales causes de la Révolution de 1789*, París, Imprimerie de Vezard & Le Normant, 1790). Un golpe de péndulo tanto más sorprendente y violento cuanto que «plus en France qu'ailleurs, l'opinion est aux princes de morale ou de gouvernement ce que la mode en est aux costumes, aux usages: on est ridicule en ne suivant pas l'une, imprudent & peut être proscrit en résistant à l'autre»: en esas condiciones es difícil resistir «au torrent des opinions réunies» (*Essai* cit., pp. 21 y 23).

⁸ Aunque aquí nos centramos principalmente en el mundo europeo, parece claro que en las dos Américas se suscitaron a finales del XVIII y comienzos del XIX problemas teórico-prácticos muy similares a los planteados en el viejo continente. La tensión entre opinión y representación, por ejemplo, aparece tempranamente en Venezuela y en el cono sur: Véronique HÉBRARD, «Opinión pública y representación en el Congreso Constituyente de Venezuela (1811-1812)», en François-Xavier GUERRA, Annick LEMPÉRIÈRE *et al.*, *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*, México, FCE,

Estamos, por lo demás, ante un ejemplo paradigmático de concepto performativo, cuya eficacia crece en proporción al número de personas persuadidas de su existencia⁹. Téngase en cuenta que la acción social está simbólicamente constituida y, por tanto, comportamientos iguales o similares pueden ser categorizados y etiquetados de muy diferentes maneras. Así, a la altura de 1820 en buena parte de Europa y América aparecían como rotundas «manifestaciones de la opinión pública» determinadas actuaciones y prácticas colectivas (rumores callejeros, peticiones dirigidas a las autoridades, debates y reuniones políticas, artículos periodísticos, movilizaciones o revueltas sociales) que medio siglo antes eran interpretadas desde criterios distintos y, en consecuencia, carecían de ese sentido implícito global. Parece fuera de dudas, en cualquier caso, que la opinión pública empezó siendo un recurso retórico antes que un dato sociológico, una palabra antes que una cosa. Figura

1998, pp. 196-224; Noemí GOLDMAN, «Libertad de imprenta, opinión pública y debate constitucional en el Río de la Plata (1810-1827)», *Prismas*, núm. 4 (2000), pp. 16 ss. (véanse también los ensayos contenidos en el volumen *Los espacios públicos en Iberoamérica*, ob. cit., así como los trabajos recogidos en *L'avènement de l'opinion publique. Concept, pratique et rhétorique politique (Euroamérique, XVIII-XIXe siècles)*, Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN y Joëlle CHASSIN, eds., París, L'Harmattan, 2004). Mientras en el espacio iberoamericano parecen dominar de manera abrumadora las concepciones holistas de un concepto que, tanto en España como en Francia, suele entenderse casi siempre más como una globalidad que como un conjunto de opiniones individuales, en los nacientes Estados Unidos de América, por el contrario, las invocaciones a la opinión pública, muy abundantes en la fase inmediatamente posrevolucionaria, obedecerían más bien al propósito de reponer el tradicional paradigma individualista anglosajón de la diversidad de opiniones y de intereses, frente al paradigma de la virtud republicana, que había alcanzado gran predicamento transitoriamente durante la revolución (Gordon S. WOOD, *The Creation of the American Republic 1776-1787*, Williamsburg, Va., The University of North Carolina Press, 1998 (1.ª edic., 1969), 1998, p. 612; John G. A. POCOCK, *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, Princeton University Press, 1975; traducción española: *El Momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*, Madrid, Tecnos, 2002).

⁹ «Si bien puede ser cierto que todo gobierno se basa en la opinión», observa James MADISON en *The Federalist*, «no lo es menos que el poder de la opinión sobre cada individuo y su influencia práctica sobre su conducta depende en gran medida del número de personas que él cree que han compartido la misma opinión. La razón humana es, como el propio hombre, tímida y precavida cuando se la deja sola. Y adquiere fortaleza y confianza en proporción al número de personas con las que está asociada» (cit. en Elisabeth NOELLE-NEUMANN, *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Barcelona, Paidós, 1995, p. 107). «Il s'est formé une opinion publique», escribe CONDORCET poco después, «puissante par le nombre de ceux qui la partagent, énergique, parce que les motifs qui la déterminent agissent à la fois sur tous les esprits, même à des distances très éloignées» (*Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain* (1793), París, Flammarion, 1988, pp. 188-189).

discursiva, metáfora, quimera o ficción, lo cierto es que al cabo de unos años la opinión pública aparece ya a los ojos de muchos observadores como una realidad insoslayable. Estaríamos pues ante un nuevo —aunque difuso— actor socio-político engendrado «artificialmente» en cierto modo por la difusión de un discurso específico acerca de sí mismo, un actor colectivo cuya fuerza es tanto más importante cuanto mayor es el número de personas concernidas, dispuestas a referir crecientemente determinadas prácticas sociales a ese nuevo *label* político¹⁰.

A mediados del XIX las invocaciones, a menudo triviales, a la opinión pública son ya moneda corriente en las dos Américas y en buena parte de Europa, donde lo que por entonces empieza a denominarse *government by opinion* —así lo hace, por ejemplo, Walter Bagehot en su clásica obra sobre el constitucionalismo inglés— constituye ya en muchos países el horizonte estándar de la vida política.

Alcanzado al cenit de su prestigio, enseguida llegaría el momento de la decepción. En las décadas centrales del siglo XIX, en efecto, los juicios acerca del concepto de opinión se tornan mucho más sombríos. De las apologías entusiastas al estilo de Mercier, cuando la opinión era vista sobre todo como una esperanza y un vector histórico de futuro, habremos pasado a su reconsideración crítica como efectiva realidad social. Ciertos analistas avizoran entonces un nuevo horizonte de espera mucho menos optimista. Reverdecando en parte antiguos reproches contra las impresiones del vulgo (*doxa*) a la luz de las nuevas circunstancias, afamados teóricos liberales percibirán el imperio de la opinión democrática como un formidable (y creciente) desafío para la libertad de los individuos. La acusación es clara: diríase que, a los ojos de la fracción más ilustrada de sus súbditos, la *reina del mundo* estaba

¹⁰ De modo que, como notó Jean STOETZEL y subraya Lucien Jaume, «on renforce (...) l'opinion publique en croyant à son existence» (Lucien JAUME, *Échec au libéralisme. Les Jacobins et l'État*, París, Kimé, 1990, p. 49); o, como al parecer escribió el Chevalier de Bruix en las postrimerías del *Ancien Régime*, «l'opinion est une chimère, son effet une réalité» (cit. en C. ALBERTAN, «Linguet et l'appel à 'opinion'», en A. POSTIGLIOLA, ed., *Opinione, Lumi, Rivoluzione*, Roma, Materiali della Società italiana di studi sul secolo XVIII, 1993, p. 139). Keith M. BAKER, *Au tribunal de l'opinion. Essais sur l'imaginaire politique au XVIII^e siècle*, París, Payot, 1993, pp. 219-265. Véase asimismo el trabajo de Laurence KAUFMAN en estas mismas páginas, en donde esta autora analiza el doble estatuto, empírico y discursivo, de la opinión pública, recalando al mismo tiempo la necesidad de evitar tanto el «nominalismo artificialista» como el reduccionismo histórico-sociológico que consistiría en minusvalorar la expresión de las aspiraciones de las clases subalternas como componente legítimo de la opinión.

girando hacia la tiranía. Tras haber conquistado políticamente Europa y América, la opinión, según sus nuevos críticos, amenazaría erigirse en una insufrible déspota. Así, algunos escritores políticos como Alexis de Tocqueville o John Stuart Mill advierten de los riesgos de la moderna *tyrannie de la majorité*, claman contra los efectos opresivos del *yoke of public opinion* sobre la libertad individual y, en fin, dirigen sus aceras críticas al dominio espiritual de las *masas*, causante de una suerte de *collective mediocrity* que consideran una grave amenaza para la civilización occidental¹¹.

Tales diatribas de un sector de los intelectuales y publicistas europeos de mediados del ochocientos cierran el ciclo liberal de apologías de la opinión pública¹².

III

A continuación retrocederemos de nuevo unas décadas para resumir sucintamente cada uno de los tres casos, francés, británico y español, a finales del XVIII y comienzos del XIX¹³.

¹¹ «In politics it is almost a triviality to say that public opinion now rules the world. The only power deserving the name is that of masses, and of governments while they make themselves the organ of the tendencies and instincts of masses [...]. The modern *régime* of public opinion is, in an unorganized form, what the Chinese educational and political systems are in an organized; and unless individuality shall be able successfully to assert itself against this yoke, Europe, notwithstanding its noble antecedents and its professed Christianity, will tend to become another China» (John Stuart MILL, *On Liberty* (1859), en *The Collected Works of John Stuart Mill*, edic. de J. M. Robson, Toronto, 1977, vol. XVIII, p. 274). Algunos textos políticos británicos de esa época sugieren que la opinión pública, que con la Reform Bill empezó siendo un principio subordinado —y en cierta manera subsidiario— a la representación, ha llegado a invertir esa relación jerárquica, usurpando un poder que no le corresponde (J. A. W. GUNN, *Beyond Liberty and Property*, op. cit., p. 315; véase asimismo nuestro trabajo «El imperio de la opinión pública según Flórez Estrada», en *Alvaro Flórez Estrada. Política, Economía, Sociedad*, J. VARELA SUANZES, coord., Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 2004, pp. 335-398).

¹² Para el caso de España véase nuestro artículo «Opinión pública», en Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN y Juan Francisco FUENTES, dirs., *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid, Alianza Editorial, 2002, pp. 477-486, pp. 482-483.

¹³ En las páginas siguientes retomo los principales argumentos de dos de mis trabajos anteriores sobre la cuestión: «Opinion versus représentation: des Lumières au libéralisme», en *La Représentation dans la pensée politique*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2003, pp. 219-240, y «L'Avènement de l'opinion publique et le problème de la représentation politique (France, Espagne, Royaume Uni)», en Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN y Joëlle CHASSIN, eds., *L'Avènement de l'opinion publique. Concept, pratique et rhétorique politique (Euroamérique, XVIII-XIXe siècles)*, París, L'Harmattan, 2004.

Para el caso francés una historiografía abundante y bien conocida considera generalmente que a partir de la década de 1770 hasta la Revolución, y más allá, el concepto de *opinion publique* juega un papel determinante en el proceso político. Los estudios de Furet, Ozouf, Baker o Chartier, entre otros, inciden en el carácter ampliamente retórico del recurso a la opinión en los debates políticos, lo cual no habría sido óbice para que este concepto desempeñase de hecho un papel fundamental, aunque cambiante: primero como un medio con el que se pretendía robustecer el crédito de la monarquía y, casi sin solución de continuidad, como instancia de deslegitimación global del antiguo régimen y de alegato para justificar su derrocamiento; más tarde, pasada la tormenta revolucionaria, la opinión pública se entenderá sobre todo como uno de los pilares fundamentales en la edificación del nuevo orden liberal.

En efecto, en los años 80 el ministro de finanzas Jacques Necker pretendió hacer de la opinión algo así como un sucedáneo de la representación que contribuyese a fortalecer y al mismo tiempo a «moderar» a la monarquía absoluta francesa. Según la mayoría de autores franceses del momento que se ocupan del tema estaríamos ante un producto extra-institucional consensual, duradero, incompatible con toda clase de faccionalismos y basado en la razón, del que se postula que, gracias a la publicidad, emite juicios certeros sobre toda clase de asuntos y juzga con ecuanimidad las actuaciones de las autoridades.

El éxito fulgurante de la idea de opinión pública en la Francia de la segunda mitad del siglo XVIII y la correlativa relegación del concepto de representación tiene mucho que ver por una parte, con la crisis generalizada de la monarquía —querellas religiosas, conflictos entre la Corona y los parlamentos, dificultades fiscales...— que hace que el rey comience a perder la exclusiva de la representación. Frente a los riesgos de una representación disputada, agitada y turbulenta, dominada por la lucha entre facciones e intereses parciales, se alza la confianza —palpable en casi todos los autores franceses del momento— en un consenso que permita llevar a cabo una política racional: la idea francesa de opinión, en suma, permite imaginar una política pacífica e integradora, basada en el acuerdo universal a partir de un debate transparente y sereno¹⁴; en suma, una instancia tercera, arbitral, entre el Rey y los *parlements*, que podía constituir un punto de encuentro ideal entre el monarca y sus súbditos.

¹⁴ Keith M. BAKER, *Au tribunal de l'opinion. Essais sur l'imaginaire politique au XVIIIe siècle*, París, Payot, 1993, pp. 219-265.

En el transcurso de la Revolución es posible distinguir dos líneas principales de discurso acerca de este tema. En primer lugar, la de aquellos que, siguiendo los postulados de Sieyès, empiezan a teorizar la idea moderna de *gobierno representativo*, reservando en ella un lugar esencial, no exento de cierta ambigüedad, para la opinión. Por otro lado nos encontramos con la posición típicamente jacobina, hegemónica durante la fase más radical de la Revolución, que, sobre el modelo de la voluntad general rousseaniana, tiende a interpretar la opinión —o, más frecuentemente, el *esprit publique*— esencialmente como vigilancia y censura popular sobre la asamblea representativa y sobre los gobernantes, a fin de que estos actores políticos legislen y gobiernen en favor de los (supuestos) intereses del pueblo. Mientras los liberales procuran conciliar —y ensamblar— en el plano teórico opinión y representación, los jacobinos optan más bien por contraponer esos dos polos de expresión de la soberanía.

IV

En Gran Bretaña, en un contexto político y cultural marcadamente distinto, las cosas suceden de muy diferente manera. En una sociedad que cuenta con una emergente clase media, dotada de una amplia red de clubs políticos y de una prensa libre, y, sobre todo, con un régimen parlamentario en evolución, los discursos sobre la representación y la opinión eran por fuerza muy distintos que en Francia. Además, una cultura política de impronta empirista y utilitaria permitía a los ingleses compatibilizar ambas nociones con una visión pluralista de la realidad social que, al contrario que en Francia, admitía como algo natural la defensa de intereses parciales. Mientras en Francia la opinión era casi siempre concebida en términos de racionalidad, de consenso, incluso de unanimidad, en la tradición constitucional británica del gobierno mixto las referencias a la *general opinion*, por ejemplo, en Hume o en Blackstone, se entienden más bien en términos de disenso y de equilibrio de intereses¹⁵.

¹⁵ En diálogo implícito con el liberalismo inglés, los fisiócratas construyen en las décadas que preceden a la Revolución francesa «une théorie de l'opinion publique comme mode de production de l'unanimité», una suerte de vía directa hacia la única *politique rationnelle* que abocaría necesariamente a la «découverte de l'évidence», pues, como vio Mona Ozouf, para los fisiócratas «l'opinion [est] l'autre nom de l'évidence» (Pierre ROSNAVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, París, Galli-

Además, puesto que el sistema político británico giraba en torno al rey y al parlamento, la idea de representación podía bastar, en condiciones normales, para sustentar suficientemente el imaginario de la unidad social. De ahí que se observe una discordancia de *tempo*s entre el plano fáctico y el plano conceptual en uno y otro país. Contra todo pronóstico, la primicia en el lanzamiento de la idea-fuerza de opinión pública la ostentan autores franceses, en lugar de ingleses, como pudiera parecer más lógico sobre el papel, habida cuenta de que —como hace años señaló Habermas— fue precisamente en la sociedad británica donde primero entra en acción un verdadero espacio público¹⁶. Frente a una esfera pública *experimentada* pero apenas teorizada (Gran Bretaña), encontramos en el caso francés una publicidad política no por incipiente y minoritaria menos suscitadora de reflexiones; una opinión pública, en suma, más teorizada que practicada. Al revés que en Francia, en el Reino Unido es la idea de representación la que predomina ampliamente en los discursos políticos, eclipsando durante largo tiempo a la opinión, un concepto que parece haber tenido una presencia algo menos que discreta en los discursos políticos de la segunda mitad del XVIII. Así pues, mientras que el discurso político francés pone el acento en la *opinión*, el discurso inglés insiste más bien en la *representación*¹⁷.

mard, 1992, pp. 155-157; Mona OZOUF, «L'opinion publique», en Keith M. BAKER, éd., *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*, vol. 1, *The Political Culture of the Old Regime*, Oxford, Pergamon Press, 1987, p. 426. Tampoco la *volonté générale* idealmente unánime de ese pueblo rousseauiano que, como es sabido, «ne peut être représenté» deja espacio alguno a la expresión legítima de intereses parciales (Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat Social*, in *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard-La Pléiade, t. III, p. 286), pues para el ginebrino, «comme pour les physiocrates, [la représentation est] synonyme d'intérêts particuliers» (ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 165). Sobre la idea de opinión en Hume y su papel político, véase Daniel GORDON, «Philosophy, Sociology and Gender in the Enlightenment Conception of Public Opinion», *French Historical Studies*, 17/4 (1992), pp. 887-889.

¹⁶ Generalmente se atribuye a la sociedad británica del XVIII la creación temprana de un espacio público moderno (definido como lugar de debate y de crítica política entre individuos privados), tomándose a grandes rasgos su evolución a partir de la *Glorious Revolution* como un «caso modélico» (HABERMAS, *op. cit.*, 94 y ss.).

¹⁷ Nada de lo cual es óbice, sin embargo, para que los primeros teóricos franceses de la opinión pública política, anglófilos en su mayor parte, se inspiraran ampliamente en las experiencias británicas sobre el particular, y, en especial, hicieran casi unánimemente el elogio de la libertad de prensa (Édouard TILLET, *La Constitution anglaise, un modèle politique et institutionnel dans la France des Lumières*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, pp. 340-350). En otro lugar he intentado presentar más extensamente una interpretación de este llamativo contraste entre Francia y el Reino Unido: «Le concept d'opinion publique. Un enjeu politique euroaméricain (1750-1850)», en Javier

Sólo algunas décadas más tarde, las fuentes inglesas evidencian la afloración masiva de este concepto en el discurso político, e incluso un grado de apasionamiento y de mitificación comparable al que antes habían desplegado sus vecinos a propósito de esta nueva y evanescente noción de opinión pública. En concreto, este concepto parece haber alcanzado su apogeo durante el período que transcurre desde el final de las guerras contra Napoleón a la década de 1830, en una coyuntura sociopolítica especialmente conflictiva (marcada por la llamada «masacre de Peterloo» y por el *affair* de la reina Carolina). Según ha estudiado Dror Wahrman, la *public opinion*, un recurso argumentativo que se integra con facilidad en el discurso populista del llamado *constitucionalismo radical* inglés, irrumpe entonces como última instancia arbitral a la que se le atribuyen cualidades excelsas de razonabilidad, universalidad y omnipotencia social, a modo de un imaginario lugar de encuentro interclasista y suprapartidario, un terreno neutral común idealmente a cubierto de los fraccionalismos, las tensiones sociales y las luchas de clases¹⁸.

A partir de entonces, la prensa inglesa vuelve una y otra vez de manera obsesiva sobre ese *nuevo Leviatán*, concebido a menudo como un contrapeso del poder parlamentario, y la política británica de las décadas siguientes va a estar marcada por una prolongada discordancia entre opinión y representación. O, dicho de otro modo, en esa primera

FERNÁNDEZ SEBASTIÁN y Joëlle CHASSIN, eds., *L'Avènement de l'opinion publique. Concept, pratique et rhétorique politique (Euroamérique, XVIII-XIXe siècles)*, París, L'Harmattan, 2004. Digamos aquí simplemente que, como observó muy sagazmente J. A. W. GUNN, es posible que «the salience of a political concept may turn not on the presence of the condition of which it speaks, but on its absence» («Public Opinion», en T. BALL, J. FARR, y R. L. HANSON, eds., *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 247-265, p. 252). Lo cual, por cierto, parecería darle una vez más la razón a Koselleck y su teoría de la *Sattelzeit*: durante ese tiempo-bisagra de la Ilustración tardía y los inicios del liberalismo, el equilibrio interno de muchos conceptos políticos se rompe, y su dilatado horizonte de expectativa se torna mucho más importante para la relevancia de los conceptos que el exigua acervo de experiencias que tales conceptos a menudo conllevan.

¹⁸ En resumen, frente a un modelo británico que, después de la Revolución de 1688 (contando ya *de hecho* con una esfera pública política, y con vías institucionales para canalizar esa opinión), evoluciona lentamente a lo largo del siglo XVIII y principios del XIX del *public spirit* a la *public opinion*, la sociedad francesa, de las postrimerías del antiguo régimen a la Revolución, sigue más bien una trayectoria inversa, transitando rápidamente de la *opinion publique* al *esprit public* (o, como prefiere Saint-Just, a la *conscience publique*). Véanse John A. W. GUNN, *Beyond Liberty and Property*, ob. cit., pp. 260-315 y, del mismo autor, *Queen of the World: Opinion in the Public Life of France from the Renaissance to the Revolution*, Oxford, Voltaire Foundation, 1995.

mitad del XIX la polarización entre la calle y el Parlamento alcanza cotas muy altas de conflictividad, que sólo se calmará transitoriamente con la ley de reforma electoral (1832) y la abrogación de las *Corn Laws* (1846). (Mas no será hasta finales de siglo, con la organización de los primeros partidos de masas, cuando se produzca un ajuste más duradero entre ambas instancias socio-políticas¹⁹).

V

¿Qué sucedía entre tanto al sur de los Pirineos? Los últimos años del setecientos y primeros del ochocientos, en plena crisis de la monarquía borbónica, asistimos en España al advenimiento de una teoría de la opinión pública que en autores como Cabarrús, el duque de Almodóvar o Jovellanos presenta abundantes concomitancias con las posiciones de Necker, De Lolme, Raynal, Diderot o Filangieri al respecto. La verdadera apoteosis de la opinión, sin embargo, no llegará hasta 1808, cuando, a raíz de la invasión napoleónica, la prensa política rebelde contra el poder de José I clamará casi unánimemente en favor de una *opinión pública* a la que se atribuyen poderes casi taumáturgicos para sacar a la nación española de la crisis y redimirla de todos sus males. La opinión pública, «más fuerte que la autoridad malquista y los ejércitos armados», escribe Quintana en el *Semanario Patriótico*²⁰, lejos de concebirse como un mosaico o una colección de opiniones individuales diversas, se describe en los textos como una «voz imperiosa», una fuerza colectiva y unánime emanada de la nación que debe guiar permanentemente a

¹⁹ Bernard MANIN, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, pp. 250 y 287.

²⁰ La proliferación de opúsculos y publicaciones políticas de todo tipo desde la primavera de 1808 y la urgencia de dar respuesta a la gravísima crisis de la Monarquía española provocan en esos años una aceleración extraordinaria en el ritmo de renovación del lenguaje político. En ese contexto se inserta una avalancha de artículos y textos diversos en los que se invoca a la *opinión pública* y se clama por una verdadera *representación nacional*. Si bien es cierto que ambos sintagmas se manejan ya generosamente a finales del XVIII, parece fuera de duda que es en esta coyuntura cuando ambas expresiones irrumpen masivamente en los discursos políticos: Juan Francisco FUENTES y Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, *Historia del periodismo español. Prensa, política y opinión pública en la España contemporánea*, Madrid, Síntesis, 1997, pp. 47-52; José María PORTILLO VALDÉS, *Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, Madrid, BOE-CEPC, 2000, pp. 425 ss. Richard HOCQUELLET, «Des sujets aux citoyens, une analyse des projets électoraux avant les Cortes de Cadix, 1808-1810», *Annales historiques de la Révolution française*, núm. 1 (2001), pp. 12 y ss.

las autoridades²¹. La opinión, en la España de esos años, sirve esencialmente, sin embargo, como un heraldo de la representación, puesto que la mayoría de los publicistas coinciden al afirmar que en esas difíciles circunstancias lo que procede —tal sería el «voto unánime» de la nación— es la convocatoria de Cortes.

Cuando, después de una *Consulta al país* y tras no pocas dificultades, por fin se reúnan las Cortes y asuman solemnemente la soberanía nacional en Cádiz el 24 de septiembre de 1810 para transformarse en asamblea constituyente, los discursos políticos acusarán una incómoda duplicidad: ¿dónde se encuentra propiamente la soberanía? ¿en las Cortes, o en la opinión pública? ¿en la nación misma o en sus diputados? ¿o tal vez en ambas instancias? Pero, en ese caso, ¿cómo han de articularse los debates sociales y los trabajos parlamentarios? ¿qué modalidades de expresión, hablada o escrita, cabe considerar como manifestaciones *legítimas* de la opinión pública? ¿cual debe ser la dinámica recíproca entre la sociedad y la asamblea? ¿deben los diputados dirigir a la opinión, o viceversa? ¿constituye la opinión de las Cortes un reflejo fiel de la opinión pública del país? (una «opinión intracameral», por cierto, que al poco tiempo aparece claramente escindida en tendencias o «partidos», un hecho que supone para muchos una ruptura dolorosa e inevitable con el espejismo de la unanimidad imperante antes de la reunión de Cortes). Aunque gran parte de los textos periodísticos e intervenciones parlamentarias del momento, que se mezclan con otras cuestiones políticas (en especial con los debates sobre la libertad de imprenta), parecen coincidir en que ambas instancias deben complementarse armónicamente —las Cortes, se dice, deben abrir sus puertas al público, dar a conocer sus debates y resoluciones y contribuir así a formar la opinión del país; y recíprocamente la opinión pública, a través sobre todo de los periódicos, debe auxiliar a los diputados en sus deliberaciones²²—, lo cierto es que, como sucediera antes en Francia, también en España escuchamos voces disonantes con esa pretendida complementariedad. Algún diputado sugiere que, iniciadas las tareas

²¹ Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, «The Awakening of Public Opinion in Spain. The Rise of a New Power and the Sociogenesis of a Concept», en *Opinion*, Peter-Eckhard KNABE, ed., Berlín, Berlin Verlag-European Science Foundation, 2000, pp. 45-79.

²² Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *Poder y libertad: Los orígenes de la responsabilidad del ejecutivo en España (1808-1823)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pp. 322ss. En el momento de corregir las pruebas de imprenta tengo conocimiento de la publicación de un excelente trabajo monográfico de Fernández Sarasola sobre este tema: «Opinión pública y “libertades de expresión” en el constitucionalismo español (1726-1845)», *Giornale di Storia Costituzionale*, núm. 6/II (2003), pp. 195-215.

parlamentarias, la opinión pública no sería ya un dato social externo y previo, sino sólo el resultado institucional de las discusiones de las Cortes²³. Por el contrario, la mayoría de voces reclaman con insistencia —sobre todo una vez aprobada la Constitución de 1812— que la tarea de la opinión, lejos de haberse agotado al abrirse la vía parlamentaria, debe recuperar el protagonismo de la acción política. Según este discurso, corresponde a la voluntad general del pueblo no sólo orientar los debates parlamentarios, sino seguir ejerciendo una estrecha vigilancia sobre gobernantes y funcionarios para que no se aparten de la senda constitucional²⁴.

²³ Se trata del diputado Muñoz Torrero, en la sesión del 4-V-1812: cit. FERNÁNDEZ SARASOLA, *op. cit.*, p. 494n.

²⁴ Si, por un lado, se insiste positivamente en la función de la opinión como apoyo, guía y fuente constante de inspiración para los miembros de la asamblea, no pocas voces subrayan asimismo la dimensión *negativa* de la opinión pública, «único contrapeso del poder de las Cortes», a la que correspondería ejercer un control estricto sobre el comportamiento de los diputados (Claude MORANGE, «Opinión pública: cara y cruz del concepto en el primer liberalismo español», en Juan Francisco Fuentes y Lluís Roura, eds., *Sociabilidad y liberalismo en la España del siglo XIX. Homenaje al profesor Alberto Gil Novales*, Lérida, Milenio, 2001, p. 127; PORTILLO VALDÉS, *op. cit.*, p. 439). El peso de las concepciones rousseauianas explica, por lo demás, la profunda desconfianza de un sector del primer liberalismo español respecto de la representación. Así, cierto periodista pregunta: «¿Se despoja por ventura el pueblo de la Soberanía refundiéndola exclusivamente en sus representantes?, ¿Serán válidas las deliberaciones de un congreso que se opongan a la voluntad general de los demás ciudadanos?» (*Correo de Vitoria*, núm. 21, 1-III-1814, pp. 164-165; cit. en Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, *La génesis del fuerismo. Prensa e ideas políticas en la crisis del Antiguo Régimen (País Vasco, 1750-1840)*, Madrid, Siglo XXI de España, 1991, pp. 197-198). Desde el lado opuesto, algunos diputados defienden celosamente su independencia respecto de la opinión de los electores cuando se trata de asuntos especialmente controvertidos. Una vez elegidos, los diputados representarían a toda la nación y estarían por tanto plenamente legitimados para deliberar y tomar decisiones de manera autónoma. Así, en el debate capital sobre la abolición de la Inquisición, Antonio de Capmany afirma con energía que los diputados no deben someterse estrictamente a «la voluntad de las provincias» ni a la «opinión que reina en ellas», sino que deben ser verdaderos representantes con libertad de obrar y, si es necesario, de enmendar las opiniones atrasadas de un pueblo poco ilustrado, pues al fin y al cabo los diputados lo son «de la nación, y no de tal o tal provincia», y «los poderes se despacharon sin restricciones ni reservas, y mucho menos para esperar la opinión ulterior de la respectiva provincia sobre asunto ninguno puesto a la deliberación de las Cortes» (discurso del 21-I-1813 en las Cortes de Cádiz, cit. en Francisco José FERNÁNDEZ DE LA CIGONA, y Estanislao CANTERO NÚÑEZ, *Antonio de Capmany (1742-1813). Pensamiento, obra histórica, política y jurídica*, Madrid, Fundación Francisco Elías de Tejada y Erasmo Percopo, 1993, pp. 213-215). El argumento desarrollado por Capmany en favor de la independencia de criterio de los representantes incide en una línea elitista que el pensamiento liberal europeo desarrollará ulteriormente a lo largo del XIX. Así, John S. MILL, en sus famosas *Considerations on the Representative Go-*

Por lo demás, la ausencia del rey *legítimo* (Fernando VII) confiere a los conceptos de *opinión* y *representación* una relevancia inusitada, hasta el punto de llenar prácticamente todo el espacio político. Sin ninguna otra instancia que pudiera hacerles sombra, y en ausencia de todo «poder moderador», menudean los choques retóricos entre los ocasionales partidarios de esos dos polos que son alternativamente reivindicados, en función de las conveniencias políticas, como sendas encarnaciones de la soberanía de la nación. Además, las circunstancias muy particulares que rodean la reunión de Cortes, en una ciudad comercial y cosmopolita como Cádiz, y la promulgación de la Constitución, en marzo de 1812 —que dará paso a un sistema que tiene mucho más de régimen convencional o de Asamblea que de gobierno propiamente parlamentario— explican que esa apoteosis simultánea de la opinión y de la representación adopte en ocasiones la forma de un choque casi físico entre dos colectivos rivales muy próximos: a un lado, la representación —encarnada en un grupo no muy numeroso de diputados mayoritariamente liberales—; de otro, la opinión, esto es, el colectivo de espectadores y periodistas que asisten asiduamente a las sesiones desde las galerías de las Cortes, y que discuten acaloradamente de política en corrillos y cafés.

Años después, durante el agitado Trienio 1820-1823, en las páginas de *El Censor* y otros periódicos liberal-moderados de Madrid, se desarrolla una teoría compleja de la representación y de la opinión, que debe mucho a autores franceses como Roederer o Guizot, según la cual el gobierno representativo se identifica prácticamente con el imperio de la publicidad y de la opinión pública, entendida de una manera dinámica, censitaria y elitista, frente a los liberales exaltados, que sostienen en este tema posiciones populistas muy semejantes a las del jacobinismo francés²⁵.

Ahora bien, en los encarnizados debates que se producen de nuevo en torno a la opinión y a la representación se plantean reiteradamente razonamientos que adolecen de una cierta circularidad. Como es sabido,

vernment (1861) se ocupa ampliamente de este tema (cap. XII), subrayando que «if it be an object to possess representatives in any intellectual respect superior to average electors, it must be counted upon that the representative will sometimes differ in opinion from the majority of his constituents, and that when he does, his opinion will be the oftenest right of the two».

²⁵ FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, «The Awakening of Public Opinion in Spain», art. cit., pp. 74-76, y, del mismo autor, la entrada «Opinión pública», en el *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN y Juan FRANCISCO FUENTES, dirs., Madrid, Alianza, 2002, pp. 477-486.

una de las mayores dificultades de comprensión que subyace a la representación moderna es precisamente la inexistencia de cualquier clase de voluntad sustancial previa que haya de ser representada, sino que es la propia acción parlamentaria la que genera dicha voluntad («la représentation au sens moderne ne reflète pas, elle opère», ha escrito Lucien Jaume). Es precisamente esa paradójica ausencia —que supone un hiato infranquable entre el concepto *político* de representación y el concepto homólogo de derecho privado en el que se inspira— la que abre un ancho campo para la retórica política, puesto que a la pregunta ¿qué es lo que la representación nacional verdaderamente *representa*? cabe una variedad de respuestas —el pueblo, la nación, los intereses de la sociedad, la voluntad general, la soberanía nacional, la opinión pública— que sólo parecen equivalentes a primera vista.

VI

Al final de este rápido recorrido, observamos que de la comparación entre los tres casos se desprenden algunas semejanzas y diferencias interesantes. Semejanzas y diferencias que convendría poner en relación con las respectivas culturas políticas y circunstancias históricas particulares de cada país.

En los tres casos la opinión pública aflora masivamente en momentos especialmente críticos o conflictivos, de grave desunión nacional o quiebra de la unidad social (en Francia, durante la crisis de la monarquía; en España coincidiendo con la guerra de la Independencia; en Inglaterra, durante la crisis posbélica).

En esas difíciles circunstancias, en los tres casos habría a primera vista una utilización retórica similar del concepto de opinión como una instancia unitaria, arbitral y propiciadora del consenso.

En los tres casos, en fin, ese advenimiento de la opinión como fuerza imperiosa aboca a cambios políticos e institucionales de gran calado y trascendencia en el terreno de la representación. Unos cambios que suponen la puesta en marcha de mecanismos jurídico-institucionales que, al menos sobre el papel, deberían permitir una incorporación más perfecta de la opinión pública a las instituciones (en Francia, con la convocatoria de los Estados Generales y su transformación en Asamblea Nacional; en España, con la convocatoria de las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812; en el Reino Unido, con Ley de Reforma electoral y parlamentaria de 1832).

En cuanto a las diferencias, creemos que se encuentran más similitudes entre Francia y España, que de estos dos países con Gran Breta-

ña. En efecto, en las dos naciones continentales vecinas predomina —con diferentes acentos y matices— un debate más abstracto y un ideal holístico, cohesionado, de la opinión, ideal centrado alternativamente ya sea en el *bien común* (en el caso español, al que no es ajena la tradición católica y escolástica) ya en la *voluntad general* (obviamente relacionada con una cultura política racionalista y centralizadora como la francesa). Por el contrario, en Gran Bretaña el debate adopta enseguida un tono más pragmático, que gira en torno a la articulación entre representación parlamentaria y manifestaciones extra-parlamentarias de la opinión, y admite e integra con más facilidad el disenso, la representación de intereses y la expresión de opiniones *parciales*. Esta concepción está muy probablemente relacionada con la tradición empirista y utilitaria, así como con el marco institucional de la sociedad británica. A la larga será más bien el modelo británico el que se impondrá en Occidente como canon liberal de la opinión y de la representación (un modelo recibido ya, no sin matices, por Constant y luego —parcialmente— por los doctrinarios franceses y por los moderados españoles²⁶).

Desde un punto de vista más bien ideal-típico, cabría interpretar asimismo esta divergencia entre las dos maneras de entender la opinión y la representación —en Gran Bretaña y en Francia (pero el caso español puede asimilarse en gran medida a este último modelo)— como dos maneras muy diferentes de responder a la confrontación clásica entre la autoridad del número y la autoridad de la razón. Del lado británico tendríamos la visión empírica, particularista y agregativa, característica del liberalismo inglés, que entiende la opinión/representación como el resultado transitorio de un debate y de una confrontación de intereses (o, si se quiere, como un juego «numérico» de mayorías y minorías); del lado francés, la visión abstracta y universalista imperante en Francia,

²⁶ Pero, como ha subrayado Lucien JAUME, el liberalismo francés conservará en todo momento un matiz mucho más estatista que su homólogo británico (*L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Paris, Fayard, 1997; véase también, del mismo autor, «El liberalismo posrevolucionario: Francia e Inglaterra», en R. ROBLEDO, I. CASTELLS y M. C. ROMEO, eds., *Orígenes del liberalismo. Universidad, política, economía*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2002, pp. 143-153), en tanto que el liberalismo español, fuertemente centrado en la nación e inscrito en un contexto cultural católico, no logrará tampoco desarrollar plenamente a lo largo del siglo una cultura política centrada en los derechos del individuo (J. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN y J. F. FUENTES, dirs., *Diccionario político y social del siglo XIX español*, ob. cit., voces «derechos», «Estado», «individualismo», «liberalismo» y «nación»). Para una visión general del problema en el ámbito europeo, véase, por todos, Maurizio FIORAVANTI, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Madrid, Trotta, 1996, cap. 3.

que muy a menudo entiende la opinión pública como otra manera de nombrar la voluntad nacional unitaria basada en la evidencia racional y el interés general: autores muy distintos, de Rousseau y Sieyès a los fisiócratas y los doctrinarios, parecen converger en efecto en este planteamiento general²⁷.

Nos parece asimismo revelador de las diferentes culturas políticas de fondo que, en esta primera fase, el protagonismo de la opinión pública se atribuya preferentemente, en Francia, a los *hombres de letras*, en Gran Bretaña a las clases medias, y en España a la generalidad del pueblo (O sea, podríamos hablar de una visión *intelectocrática*, en el caso de Francia, *mesocrática* en el del Reino Unido, y *populista o democrática* en el caso español²⁸). Sin embargo esta disparidad evolucionará

²⁷ Si nos acogemos al esquema hegeliano retomado por Lucien Jaume, y desarrollado ulteriormente por Pierre Rosanvallon, que distingue entre un «liberalismo de la generalidad» (a la francesa) y un «liberalismo de la particularidad» (a la inglesa) (HEGEL, *Leçons sur la philosophie de l'histoire*, París, Vrin, 1979, pp. 322 y 344-345; Lucien JAUME, *L'individu effacé*, op. cit., pp. 283-284; Pierre ROSANVALLON, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, París, Seuil, 2004, p. 117-121), el caso hispano representaría en cierto modo una vía intermedia entre ambos tipos ideales. Se daría en nuestro caso una fuerte discordancia entre hechos y representaciones: así, más allá de la retórica monista que —por ejemplo, en las Cortes de Cádiz— pone el énfasis en la soberanía de la nación, persiste el sustrato pluralista de un conjunto de particularismos no siempre bien integrados. En cualquier caso, parece claro que el discurso liberal gaditano sobre la representación se asemeja más al ideal sieyesiano de la *volonté nationale* que a las concepciones británicas sobre la representación de intereses parciales. Por lo demás, si nos atenemos a este esquema de análisis, el problema de la opinión pública podría muy bien interpretarse como una más de las aporías consustanciales a la modernidad política, relacionadas con la permanente tensión entre liberalismo y democracia, a saber: la contradicción irresoluble entre los deseos (particularistas) de libertad y de autonomía individual y el imperativo de fundar una sociedad igualitaria y homogénea, basada en una libertad participativa y generalizadora (ROSANVALLON, *ibid.*).

²⁸ Esta caracterización general, tal vez demasiado sumaria, es sin embargo compatible con la constatación de que en los tres países se expresan opiniones muy diversas al respecto. En España, por ejemplo, aunque son mayoría quiénes, partiendo de la honda tradición escolástica, reforzada por la mitificación del *pueblo heroico* de la primavera de 1808, ponen el acento en el protagonismo del pueblo, no dejan de manifestarse en la prensa y en los folletos políticos algunas posiciones divergentes. Así, la minoría de los llamados *afrancesados*, con Alberto Lista a la cabeza, concede especial relevancia —en la línea de enciclopedistas e ideólogos— a la iniciativa de los *escritores* y de los *sabios*, en tanto que los publicistas pertenecientes a la corriente anglófila, a la que se añadirán muy pronto los doctrinarios, atribuyen a las *clases medias* el papel estelar en la dinámica política (tanto en el terreno de la opinión, como en lo que respecta a la representación). Para una discusión más extensa sobre las diversas teorías acerca de las relaciones triangulares entre el poder político, las opiniones populares y los intelectuales, y específicamente sobre el papel de estos últimos como inspiradores de la opinión, véase nuestro trabajo «De la “República de

muy pronto hacia una mayor convergencia. Una convergencia que, en la primera mitad del XIX —la época del llamado liberalismo clásico—, se inclina preferentemente hacia la opción británica, que reconoce a los propietarios y clases medias, junto a las minorías cultas o *capacidades*, el protagonismo político tanto en el plano de la opinión como de la representación.

* * *

Para concluir me gustaría subrayar el uso fuertemente retórico y polémico de la mayoría de las invocaciones a la opinión pública en la Europa de la Restauración.

En efecto, en esos años es muy frecuente caracterizar a la opinión como un fenómeno histórico relativamente reciente, asociado a la Ilustración y al constitucionalismo; un arma poderosa contra la arbitrariedad y la opresión política que, al lado de otras nociones estrechamente emparentadas —civilización, progreso, espíritu del siglo— impulsa las revoluciones liberales²⁹. La opinión es así vista como una fuerza desafiante y conquistadora en manos de las clases ilustradas, destinada a barrer de Europa en poco tiempo toda clase de tiranías y despotismos.

las letras” a la “opinión pública”: intelectuales y política en España (1700-1850)», en Salvador RUS, ed., *Los intelectuales y la política en Europa*, Actas del Congreso Hispano-Alemán Max-Planck-Institut für Geschichte-Universidad de León, León, 2004, en prensa. Las controversias sobre este asunto en los albores del liberalismo español pudieran resumirse diciendo que los afrancesados y los sectores moderados del liberalismo naciente se decantan generalmente por posiciones más elitistas (incluso francamente «intelectocráticas») al tiempo que tratan de distinguir cuidadosamente la *opinión pública* de la *opinión popular*, en tanto que absolutistas y liberales exaltados suelen adoptar en este punto actitudes más o menos populistas o «democráticas».

²⁹ Los primeros esbozos de este esquema básico se detectan ya años antes de la Revolución (por ejemplo, en la pluma de un autor como Louis-Sébastien Mercier: *vide supra*, pág. 540, n. 2). Nótese que la cronología que propone Mercier coincide *grosso modo* con la que sugiere Constant veinte años después («Dans la dernière moitié du XVIII^e siècle, le poids de l'opinion publique contenait l'autorité. Les gouvernements s'étonnaient d'être enlacés d'une surveillance, dont ils ne s'expliquaient la cause. Ils s'indignaient de se voir arrêtés par une puissance mystérieuse, partout présente et partout invisible, qui traçait autour du despotisme un cercle pour ainsi dire magique: mais il leur était impossible d'en sortir, sans que la désapprobation générale ne les entourât de son murmure. Ils affectaient vainement de le dédaigner. Ils finissaient par s'y soumettre», Benjamin CONSTANT, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays* (c. 1800), ed. de H. Grange, París, Aubier, 1991, p. 213), y es compatible también con las ideas que expone al respecto CONDORCET en su *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain* (1793), París, Flammarion, 1988, pp. 188-189.

La carta de Flórez Estrada a Fernando VII en defensa de las Cortes (Londres, 1818) es una de las muestras más rotundas de esta leyenda épica del liberalismo basada en la opinión, una leyenda que, superado el cariz esencialmente nacional de sus orígenes franceses, parece dotarse ahora de un lenguaje cosmopolita, de una dimensión transnacional, de un espesor temporal, y de una carga ideológica considerable³⁰. La carta de Flórez Estrada, como muchos otros textos del momento, lejos de encarar este concepto como el resultado de una discusión libre entre individuos autónomos, insiste sobre todo en la faceta de la opinión pública como fuerza imperiosa y arrolladora, capaz de llevarse por delante a los monarcas que osaran hacerle frente.

Algunos otros textos de la época son a este respecto particularmente significativos. Por limitarnos sólo a un par de ejemplos, español y británico, mencionaremos en primer lugar el opúsculo titulado *La Opinión*, un largo poema filosófico-político publicado en Burdeos en 1820 bajo los efectos euforizantes del pronunciamiento de Riego, por el afrancesado español Manuel Pérez del Camino. El tenor literal de esta oda a la opinión —sobre todo su «Discurso preliminar»— constituye una muestra del optimismo histórico desaforado que parece reinar en ese momento en ciertos medios político-intelectuales. Pérez del Camino entona un canto épico al progreso, la civilización y el *espíritu del siglo*, y deja claro que el avance imparable de la *opinión* —de la opinión liberal, naturalmente—, es para él la causa última de los extraordinarios acontecimientos acaecidos en Occidente durante las últimas décadas y de los que van a venir. El segundo texto es un ensayo de William MacKinnon, donde el lector puede encontrar por primera vez una historia conjetural de los orígenes, progresos y estado actual de la opinión pública en Gran Bretaña y en otras partes del mundo, una fuerza que según el autor guarda proporción con «la cantidad de inteligencia y de riqueza que existen en una comunidad» y con el peso relativo que suponen «las clases alta y media de la sociedad»³¹.

* * *

³⁰ Véase *supra* una muestra de este lenguaje en nota 3. Sobre el concepto de opinión en Flórez Estrada véase nuestro trabajo «El imperio de la opinión pública según Flórez Estrada», en *Alvaro Flórez Estrada. Política, Economía, Sociedad*, J. VARELA SUANZES, coord., ob. cit., pp. 335-398).

³¹ M.[anuel] N. PÉREZ DEL CAMINO, *La Opinión*, Burdeos, Lawalle, 1820. William A. MACKINNON, *On the Rise, Progress and Present State of Public Opinion in Great Britain and others parts of the World*, Londres, Saunders and Otley, 1828, p. 15.

Ni que decir tiene que al concepto de opinión le esperaban todavía cambios semánticos muy importantes, en especial durante el último cuarto del XIX (cuando de la mano de un puñado de autores alemanes, italianos y anglosajones se desarrolla un discurso jurídico-político sobre el papel de la opinión en los sistemas democrático-liberales, antes que los sociólogos empiecen a ocuparse del tópico en el contexto de la naciente sociedad de masas) y sobre todo en las primeras décadas del siglo XX, cuando empiezan a difundirse y a practicarse cada vez más las técnicas de encuestas y sondeos. Creo, sin embargo, que pese al alto grado de convergencia alcanzado entre las diferentes expresiones y modalidades de este concepto en el mundo occidental, algunas de las dificultades para ponerse de acuerdo en una definición aceptable para todos tienen que ver con la persistencia de algunas diferencias profundas entre las culturas políticas de base.

Así, si abrimos un diccionario español o francés por la locución opinión pública/*opinion publique* nos encontraremos con definiciones convencionales tales como «sentir o estimación general», «juicio colectivo», «actitudes de espíritu dominantes», mientras en los diccionarios en lengua inglesa suele hablarse más bien de la *public opinion* como un «agregado de opiniones individuales mayoritarias». Notamos pues que el matiz englobante de las definiciones lexicográficas españolas o francesas está del todo ausente en las definiciones más empíricas y descriptivas que encontramos en la mayoría de los diccionarios angloamericanos³².

³² Obsérvese el matiz holista, cualitativo y englobante de la definición que da el DRAE —«sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados» (definición que se ha mantenido desde la primera aparición de esta locución, en la edición de 1925, hasta nuestros días)—, que contrasta con la descripción mucho más empírica, «individualista» y cuantitativa que propone por entonces un teórico clásico norteamericano de la democracia como James Bryce. Para este autor, la opinión es simplemente «el agregado de opiniones que las personas mantienen [...] sobre lo que afecta o interesa a la comunidad» (una definición, por cierto, que hacen suya los pioneros de los sondeos y de la *public opinion research* George GALLUP y Saul FORBES RAE, *The Pulse of Democracy*, Nueva York, Simon & Schuster, 1940, cit. J. A. W. GUNN, «La «opinión pública» en la ciencia política moderna», en *La ciencia política en la historia. Programas de investigación y tradiciones políticas*, J. Farr, J. Dryzek y S. T. Leonard, eds., Madrid, Istmo, 1999, pp. 131-161, p. 134). La entrada *public opinion* en la *Encyclopædia Britannica* («An aggregate of the individual views, attitudes, and beliefs about a particular topic as expressed by a significant proportion of a community») se aproxima mucho a las definiciones de Bryce y Gallup, y contrasta relativamente con las que encontramos en la mayoría de diccionarios españoles o franceses. Así, por ejemplo, el *Petit Robert* define alternativamente la *opinion* como «jugement collectif», o bien como «ensemble des attitudes d'esprit dominantes dans une société (à l'égard de problèmes généraux, collectifs et actuels)». Se di-

Me inclino a pensar que esa diferencia no es ajena a una semántica histórica que desde sus orígenes liberales marcó con diferente impronta las versiones francesas, británicas e hispanas del concepto euroamericano de opinión pública.

ría, pues, que para los anglófonos la *public opinion* es el resultado fluctuante de las opiniones particulares de la gente (*people*), mientras que para los hispanohablantes y los francófonos la opinión pública/*opinion publique* tiende más bien a ser considerada como un sentir general de la sociedad en su conjunto.