



El debate sobre la corrupción de la opinión pública en la sociedad de masas

Antonio Niño Rodríguez¹

Resumen. En las primeras décadas del siglo XX se produce un cambio muy significativo en la percepción del papel que juega la opinión pública en los sistemas políticos representativos. Si en los sistemas liberales la opinión pública se concebía como una instancia crítica de la política, como la voz del pueblo que vigila a sus gobernantes, con la nueva política de masas la opinión se convertía en un objeto de manipulación y en un instrumento de presión política. En este ensayo analizaremos cómo la preocupación por las consecuencias de la política de masas conducirá a una reflexión sobre el papel de la opinión pública en los regímenes democráticos, y cómo se desarrolló, ya en el periodo de entreguerras, un conocimiento experto sobre la manera de medir y orientar esa opinión en beneficio de los intereses superiores del Estado.

Palabras clave: opinión pública; sociedad de masas; propaganda; relaciones públicas; comunicación política; periodo de entreguerras.

[en] The Debate on Corruption of Public Opinion in Mass Society

Abstract. In the early decades of the 20th century, perceptions on the role of public opinion in political systems underwent a profound change. Where liberal systems saw public opinion mostly as a source of criticism –as the voice of the people keeping an eye on their rulers–, mass politics turned it into an instrument of political pressure ready to be manipulated. This essay focuses on how concerns for the consequences of mass politics led to a reflection on the role of public opinion in democratic regimes, which in turn gave birth to a new field of expertise dedicated to measuring and orienting it at the benefit of the States' higher interests.

Keywords: Public Opinion; Mass Society; Propaganda; Public Relations; Political Communication; Interwar Years.

Cómo citar: Niño Rodríguez, A. (2016): El debate sobre la corrupción de la opinión pública en la sociedad de masas. *Cuadernos de Historia Contemporánea* 38, Núm. Esp. 241-253.

¹ Departamento de Historia Contemporánea. Universidad Complutense de Madrid (España)
anino@ghis.ucm.es

A finales del siglo XIX y principios del XX se extendió en Europa un debate intelectual que trataba de caracterizar las transformaciones sociales más visibles de la época. Diversos autores interpretaron los signos de cambio como el comienzo de lo que se llamó la “era de las masas”². Con esa expresión se manifestaba el temor que producía la ampliación de la política a la mayoría de la población urbana, con la formación de partidos políticos “de masas”, la organización de sindicatos obreros, la extensión de nuevas formas de acción colectiva como manifestaciones, huelgas, mítines, motines, etc.³ Durante aquellas décadas la teoría social europea se mostró fascinada por el tema de las multitudes y las pasiones colectivas. Conocidos autores como Hippolyte Taine, Scipio Sighele, Le Bon, Tarde... trataron de analizar la “psicología de las multitudes o de las masas”, en un ambiente de creciente psicosis por el desbordamiento de las multitudes, las violencias colectivas y las pasiones incontroladas del pueblo.

Aquellas investigaciones sobre la naturaleza y la lógica de las nuevas formas de acción colectiva desembocaron rápidamente en una actitud crítica hacia la democracia electoral: en la era de masas, sostenían, la democracia podía abrir las compuertas a la irracionalidad y a la violencia. El miedo tradicional al comportamiento irracional de las multitudes se trasladaba a la esfera política desde el momento en que el sufragio universal –masculino– concedía protagonismo a los sectores sociales mayoritarios. El correlato de la sociedad de masas sería la política de masas, equivalente para esos ensayistas a la “política de los instintos”.

Se suponía que las masas informes se caracterizaban por la facilidad con la que podían ser manipuladas por cualquiera que supiera adular sus pasiones. Como carecían de voluntad propia, o bien eran conducidas por sus líderes “legítimos”, o bien eran movilizadas y engañadas por demagogos con un fin interesado. En cualquier caso, en esa nueva configuración social los gobernantes tendrían que buscar los favores de la popularidad tanto como el apoyo de los representantes elegidos, lo que hacía plausible el espectro del reino de las masas, tan temido por los liberales. El propio Parlamento, y con él la idea de un ágora de la razón pública donde se debatiría en voz alta la definición del interés general, se degradaría en la práctica hacia un sistema de mercadeo sometido a intereses partidistas. Todo ello inspiraba entre los analistas el temor de un desorden fatal y la generalización de la irracionalidad política⁴.

Fue en ese contexto cuando aparecieron los primeros signos de un desencantamiento respecto al papel que tradicionalmente se había atribuido a la opinión pública en los regímenes representativos. Si en los sistemas liberales la opinión pública se concebía como una instancia crítica de la política, como la voz del pueblo que vigila a sus gobernantes, con la nueva política de masas la opinión se convertía en un objeto de manipulación y en un instrumento de presión política. En este ensayo analizaremos cómo la preocupación por las consecuencias de la política de masas

² El tópico de que las multitudes estaban imponiendo su lógica a las elites fue tratado en numerosos ensayos; uno de los últimos y más brillantes fue el de ORTEGA Y GASSET, José: *La rebelión de las masas*, Madrid, Espasa Calpe, 1986 (ed. original de 1929).

³ Véase ACTON Edward y SAZ, Ismael (eds.): *La transición a la política de masas: V Seminario Histórico Hispánico-Británico*, Valencia, Universidad de Valencia, 2001.

⁴ CRUZ, Rafael: “La política de los instintos. Las masas en la España contemporánea”, *Documento de trabajo 2008/6, Seminario de Historia*. Ciertamente, esos temores se vieron confirmados cuando los partidos y los regímenes totalitarios practicaron una política basada descaradamente en la manipulación de las multitudes, la excitación de las pasiones y la utilización de los instintos.

conducirá a una reflexión sobre el papel de la opinión pública en los regímenes democráticos, y cómo se desarrolló, ya en el periodo de entreguerras, un conocimiento experto sobre la manera de medir y orientar esa opinión en beneficio de los intereses superiores del Estado.

Fue Gabriel Tarde, un jurista especializado en los crímenes cometidos de forma colectiva, el primero que entendió claramente que el protagonista de los nuevos tiempos no sería la “multitud”, como había afirmado Le Bon y repetían muchos otros autores, sino el “público” y los movimientos de opinión: “Se ha estudiado la psicología de las multitudes –decía en su conocida obra de 1901–; queda por hacer la psicología del público, entendido como una colectividad puramente espiritual, como una diseminación de individuos físicamente separados y cuya cohesión es únicamente mental”⁵. Tarde inauguró una tradición intelectual en la que la opinión común, entendida como una fuerza colectiva, sustituyó a la temida multitud como objeto de preocupación. En su estudio seminal reclamaba una “ciencia del público” basada en la cuantificación estadística, lo que desarrollaría, veinte años más tarde, la sociología empírica norteamericana. Fue además el primero en proponer un discurso alternativo sobre las condiciones y el porvenir de la actividad política en la era de masas, que no necesariamente debía deslizarse hacia la irracionalidad y la violencia.

Para hacer multitud, sostenía, hace falta co-presencia física en un mismo lugar, pero para hacer un público basta la simple co-presencia psíquica, la frecuentación por ejemplo de un mismo medio de comunicación: “No es en la reunión de hombres en la vía pública o en la plaza donde nacen y se desarrollan esa especie de ríos sociales, esos grandes movimientos que ahora toman por asalto los corazones más firmes, las razones más resistentes, y se hacen consagrar leyes y decretos por los parlamentos o los gobiernos”⁶. El público no ocupa la plaza como una asamblea de gente, sino que atraviesa el entramado social como una colección de opiniones. ¿Qué importancia tiene una arenga pronunciada una vez ante un millar de personas comparada con un editorial publicado cada mañana en un periódico de gran tirada? ¿Qué representa un motín local comparado con una campaña de prensa a nivel nacional? Los movimientos de opinión que era capaz de suscitar la prensa, afirmaba Tarde, tenían una extensión indefinida y por ello una influencia política y un potencial movilizador muy superior. Por ello el fenómeno trascendental que se estaba produciendo no era el triunfo de las masas, como se repetía una y otra vez, sino un deslizamiento de la multitud al público. Lo explicaba muy gráficamente con el ejemplo del antisemitismo diseminado en la época por Édouard Drumont a través de sus periódicos: “Conozco regiones francesas donde nunca se ha visto un solo judío, lo que no impide que florezca el antisemitismo, porque se leen los periódicos antisemitas”⁷.

Ese público que se manifestaba como corrientes de opinión era un producto de la multiplicación de los impresos y sobre todo de la extensión de la prensa. La prensa, según Tarde, “fabricaba” la opinión gracias a la influencia de los publicistas y de los periódicos de gran tirada en auditorios cada vez más grandes. La opinión dejaba así de ser una realidad individual para convertirse sobre todo en un hecho colectivo; por

⁵ TARDE Gabriel: *L'opinion et la foule*, Paris, PUF, 1989 (ed. original de 1901), p. 31. Ese mismo año Robert E. PARK planteaba en Estados Unidos una tesis similar en su tesis doctoral publicada en alemán: *Masse und Publikum*, 1901 (ed. en inglés, *The Crowd and the Public and other essays*, Chicago, The University of Chicago Press, 1972).

⁶ TARDE, Gabriel: *L'opinion...*, p. 32.

⁷ *Ibidem*, p. 40.

ello, para explicar cómo se formaba la opinión había que abandonar el dominio de la razón pura y de la crítica para adentrarse en el terreno de la socialización. La prensa necesitaba de su público, y por eso no dudaba en cultivar los prejuicios y las pasiones de sus lectores con el fin de conseguir su fidelidad. Los lectores, por su parte, no eran conscientes en general de recibir esa influencia casi irresistible del periódico que leían habitualmente.

En aquella coyuntura histórica, efectivamente, la aparición de los periódicos populares de gran difusión estaba transformando el papel tradicional de la prensa. El éxito de la prensa de masas suponía una revolución casi tan importante como lo fue la invención de la imprenta en su momento, porque implicaba un crecimiento espectacular tanto de la cantidad de textos en circulación como de la cantidad de los lectores. ¿Había que ver en ello un retroceso de la democracia, al hacer al público más manipulable y sometido a la influencia de los publicistas y líderes políticos, o al contrario, había que considerar esta evolución como un progreso que abría el debate político al conjunto de la población, aunque bajo formas inéditas? Esa fue la gran cuestión debatida entre ensayistas, académicos y teóricos durante el primer tercio del siglo XX. Desde esa nueva perspectiva, la opinión pública se convertía en el elemento central de la nueva realidad política, pero con un papel muy diferente al que había desempeñado hasta entonces.

En el liberalismo clásico del siglo XIX la opinión pública tenía asignada una doble función política⁸. Por un lado, la opinión pública se concebía como un instrumento de vigilancia y censura del poder desde abajo, una instancia que sometía a un constante escrutinio la acción de los gobiernos. Por otro lado, el acuerdo entre el poder político y la opinión pública se consideraba uno de los fundamentos de la legitimidad democrática⁹. La democracia no se concebía sólo como una técnica de elección de los dirigentes, sino también como un principio de justificación del poder político. Según el ideal democrático, la elección del gobierno correspondía a los representantes de la voluntad popular, pero esa voluntad se manifiesta no sólo en el momento electoral, sino también en la opinión pública que apoya o desaprueba las actuaciones del poder. Aunque no tuviera un soporte jurídico formal, la opinión pública suponía un elemento esencial que otorgaba o retiraba la confianza, imprescindible para el gobierno democrático. Y no se trataba simplemente de la conveniencia de que el poder contara con la adhesión de la opinión como simple economizador de la coerción, como ocurría en el Antiguo Régimen, sino de un mecanismo que permitía tejer lazos constructivos entre los gobernantes y los gobernados.

Si la opinión pública simbolizaba el poder del pueblo, era lógico que se considerara como un pilar fundamental del modelo ideal de democracia directa, aquella en la que el pueblo soberano debería ser consultado para cualquier toma de decisión importante. El politólogo inglés James Bryce llegó a sugerir que la consulta directa a la opinión pública podría sustituir con ventaja a las consultas electorales: “La opinión pública, cuando se consigue poner de relieve su verdadero papel, es un órgano con

⁸ Sobre el concepto de opinión pública y su evolución, *vid.* ROSPIR, Juan Ignacio: *Opinión Pública. La tradición americana, 1908-1965*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010; GARRIDO MARTÍN, Aurora y VINUESA TEJERO, Lourdes (eds.): *La reina del mundo: reflexiones sobre la historia de la opinión pública*, Santander, TGD ediciones, 2013; y CAPELLÁN, Gonzalo (ed.): *Opinión Pública. Historia y Presente*, Madrid, Trotta, 2008, pp. 21-51.

⁹ ROSANVALLON, Pierre: *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Éd. du Seuil, 2008.

cuya ayuda el Pueblo puede ejercer su poder en las condiciones más favorables, menos sujetas a corrupción que las que acompañan el sistema electoral”¹⁰. Sin llegar a esa posición extrema, muchos otros autores compartían esa concepción optimista del papel de la opinión pública en la intensificación de la democracia. Si fuera posible conocer con precisión la orientación de la opinión pública, sostenían, se cumpliría el sueño de tener un instrumento auténtico con el que consultar y medir la voluntad popular en cada momento, es decir, compulsar las tendencias de la opinión sobre las grandes cuestiones políticas entre dos consultas electorales.

El sociólogo alemán Ferdinand Tönnies también creía, como Bryce, que la opinión pública era una de las formas en las que se manifestaba la soberanía del pueblo, como lo era el Parlamento, porque la opinión del público “aprueba la política y la legislación como justas y sabias, o las condena como injustas y estúpidas”. En un libro que dedicó al tema con el encargo expreso de responder a las tesis de Gabriel Tarde, Tönnies definió la opinión pública como “la expresión de la voluntad de una colectividad”, algo uniforme, no compartimentado, inspirado en el modelo de contrato social. Como la religión, la opinión pública representaba para él “una voluntad general y unificada”, que “se presenta siempre a los particulares como una potencia extranjera y exterior”¹¹. La prensa era el órgano de expresión de la opinión pública, y por ello la popularización de la prensa había contribuido poderosamente a la generalización de una visión del mundo que compartían todos los miembros de la comunidad nacional. Tönnies añadía así otra función trascendental de la opinión pública en los modernos sistemas políticos: la de hacer que los miembros de una nación compartan un mismo destino. Las noticias, las declaraciones, los hechos diversos, los debates difundidos por la prensa proponían a la comunidad nacional un sistema de valores y de representaciones coherente y estable, aunque adaptable, que aseguraba su cohesión. La democracia necesita una cierta socialización política que sólo pueden producir los medios libres: una educación cívica, un conocimiento de los actores, de las ideologías y del sistema político.

Ahora bien, para que se forme la opinión así entendida era imprescindible la existencia de lo que el filósofo Jürgen Habermas llamó la esfera pública, concebida como el ámbito ciudadano de deliberación sobre los asuntos públicos; como el espacio en el que la ciudadanía – el público, con su capacidad organizativa y su independencia con respecto a la autoridad – puede expresar libremente su opinión acerca de los asuntos de interés general e influir así en los legisladores¹². Según este autor, el modelo de esfera pública como lugar de mediación entre el Estado y la sociedad civil se elaboró idealmente en el siglo de las luces, y comportaba tres características esenciales: la exigencia de racionalidad, es decir, que la fuerza de la razón y la riqueza de los argumentos determine qué idea triunfará; la accesibilidad: que todos los grupos, todos los individuos y todas las ideas tengan acceso a ese espacio de debate, lo que supone también el pluralismo y el respeto a las diversas perspectivas; y por

¹⁰ BRYCE, James: *Les démocraties modernes*, tome I, p. 188 (ed. original de 1921).

¹¹ TÖNNIES, Ferdinand: *Critique de l'opinion publique*, Paris, Gallimard, 2012, p. 248 (ed. original de 1922).

¹² HABERMAS, Jürgen: *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*, Cambridge, Polity Press, 2011 (ed. original de 1962, traducido al español *Historia y crítica de la opinión pública*). Habermas trazaba la evolución de la esfera pública en términos de degradación: ésta habría designado inicialmente una instancia crítica frente al poder político y la propaganda, pero se ha ido degradando gracias a la publicidad, a su instrumentalización por el Estado y poder de las grandes corporaciones privadas.

último la transparencia, frente al secretismo y la opacidad con la que suelen actuar los gobiernos.

Esta noción de esfera pública puede servir para explicar adecuadamente la función ideal que se asignaba a los medios de comunicación en las sociedades democráticas y liberales decimonónicas. El espacio impreso se concebía precisamente como un lugar de deliberación, el nuevo ágora o asamblea pública virtual de donde resultaría una discusión que permitiera la formación de una opinión ilustrada¹³. Así deben entenderse los textos legales del siglo XIX que reglamentaban y regulaban los medios de comunicación, como la ley francesa de libertad de prensa de 1881. La legislación liberal aseguraba el derecho de publicar las opiniones sin censura previa ni control administrativo –salvo casos tasados expresamente por la ley y sometidos al derecho penal- y, más concretamente, el derecho de juzgar los actos políticos del gobierno. Aquella legislación se fundaba en una serie de principios generales que definían el papel de la opinión pública en la tradición liberal, y las condiciones para su formación.

El primer principio sostenía la existencia de un estrecho lazo entre libertad de los medios de comunicación y democracia. La libertad de prensa simbolizaba, más que ninguna otra institución, la libertad de expresión, sobre todo cuando el principal y casi único medio de comunicación masivo de la época era la prensa periódica. Si el ciudadano estaba llamado a tomar decisiones, debía estar bien informado, debía conocer las diversas opiniones, y la prensa era la encargada de proporcionar las informaciones, presentar los argumentos que los ciudadanos tenían que sopesar y alimentar ese debate permanente del que saldría el acuerdo o la concertación. Si la prensa constituía la “esfera pública” de las sociedades complejas y extensas, el nuevo ágora virtual de las sociedades modernas, la legislación debía asegurar su funcionamiento como un lugar de deliberación accesible, transparente y racional. Y para garantizar la pluralidad de opiniones era condición imprescindible la pluralidad de la prensa, de modo que pudiera servir de “lugar” en el que se desarrollaba libremente el conflicto de opiniones. Incluso cuando los periódicos mismos tomaban una posición, cumplían con su obligación de orientar así las elecciones de los ciudadanos en las grandes controversias públicas. La libertad y el pluralismo de la prensa eran por lo tanto la condición imprescindible de una opinión pública bien informada.

La importancia de aquella legislación para controlar la formación de la opinión es incuestionable, porque la libertad de opinión era una capacidad social casi imposible de fiscalizar, pero la libertad de difundir una opinión, y con ella la libertad de prensa, era una capacidad política regulada por el derecho. La publicidad de la opinión es lo que hace la diferencia, porque sólo la opinión publicada era susceptible de persuadir o de agregar alrededor de ella a todos aquellos que se reconocen en ella y pueden constituir una fuerza activa.

El segundo principio de la concepción clásica de la opinión pública consiste en otorgar un poder intrínsecamente pedagógico a la información y una capacidad de concertación a la comunicación. Ese fue el principio sostenido por el filósofo estadounidense John Dewey en su conocida polémica con Walter Lippmann, en los años veinte, en torno al papel de la opinión pública y el propio concepto de democracia. Dewey, representante del progresismo liberal, seguía defendiendo el ideal de una

¹³ REYNIÉ, Dominique: *Le Triomphe de l'opinion publique. L'espace public français du XVI^e siècle au XX^e siècle*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 14.

democracia participativa, que tenía como requisito previo una población cada vez mejor educada y habituada a la deliberación y al debate públicos. En su obra *The Public and Its Problems*¹⁴, sostenía que fomentando una discusión franca y exhaustiva se podía llegar a consensos y amortiguar así los antagonismos sociales. El desarrollo de la comunicación humana, que él entendía como la base de la cooperación entre individuos, era el elemento clave para constituir una democracia verdadera, basada en la política deliberativa, en una opinión pública con autoridad y en una vida pública activa. Se supone que la información lleva al conocimiento, que a su vez suscita la reflexión, lo que conduce a la formación de opiniones públicas informadas que permiten la toma de decisiones con fundamento. Al mismo tiempo, la comunicación, como sinónimo de intercambio de pareceres y de diálogo, debía conducir de forma natural a la práctica del compromiso. La comunicación se concebía como un instrumento capaz de destilar armonía por sí solo y de crear consensos, de forma que los conflictos de intereses pudieran dirimirse mediante el debate colectivo.

El tercer principio del liberalismo clásico sostiene que los poderes públicos no deben intervenir en los medios de comunicación, salvo para garantizar la existencia de una prensa libre. La censura y el control de los medios era algo característico de los regímenes autoritarios, la libertad de prensa se había conquistado tras largas luchas políticas, y por ello cualquier restricción a esa libertad era percibida como una amenaza para la democracia. Si la prensa era el lugar donde se expresaba la sociedad civil, y si entre sus funciones estaba la de prevenir y denunciar las negligencias o extralimitaciones de los poderes públicos, el Gobierno no debía controlar la información que se publicaba, pues en ese caso la función de control desaparecería inmediatamente. La pluralidad, la libre competencia y la libertad de información se verían amenazadas si se permitía la injerencia del Estado en el sistema de comunicación. Por ello, según el ideal liberal de la libertad negativa, la información, que condiciona las decisiones políticas de los ciudadanos debía suministrarse sin intromisiones de quienes detentan el poder. Es más, cualquier intervención del Estado en la difusión de información destinada a la opinión pública era sospechosa de manipulación o adoctrinamiento, y suponía por lo tanto un riesgo para el propio sistema democrático. El Estado debía ser neutral, tenía que mostrarse imparcial frente a las diversas ideas y no debía interferir de ningún modo en la formación de las opiniones. Incluso se podría decir, visto desde otro punto de vista, que la libertad de prensa resultaba útil a los propósitos del Estado, pues proporcionaba a los gobernantes una información muy valiosa sobre el estado y la evolución de la opinión. Era ese un servicio nada desdeñable porque conocer el humor o los sentimientos de la población, lo que había sido una preocupación constante del poder político, tenía una importancia acrecentada, precisamente, en la era de la política de masas¹⁵.

Estos tres principios de la concepción liberal, y optimista, de la prensa como “esfera pública” y de la opinión pública como elemento esencial de la democracia, se vieron gravemente comprometidos durante los años que duró la Primera Guerra Mundial. En todos los estados europeos beligerantes se impuso el control de la pren-

¹⁴ DEWEY, John: *La opinión pública y sus problemas*, Madrid, Ed. Morata, 2004 (ed. original en inglés, *The Public and Its Problems*, New York, Henry Holt and Company, 1927). Este libro lo escribió como respuesta a las dos obras de Walter Lippmann citadas en la nota 16, en las que mostraba su desconfianza en la capacidad de autogobierno del pueblo americano y su reticencia hacia una democracia participativa por motivos técnicos.

¹⁵ REYNIÉ, Dominique: *Le Triomphe...*, p. 301.

sa, la censura previa y la prohibición de cualquier información que, a juicio de los servidores públicos, fuera contra el interés del Estado. Esas prácticas no eran nuevas en situaciones de emergencia nacional, pero esta vez se fue mucho más allá. Incluso en los Estados Unidos, donde la cultura política era especialmente reacia a la injerencia del Gobierno en los medios de comunicación, la entrada en la guerra generó un patriotismo desaforado y una manipulación propagandística descarada por parte del Gobierno y a una escala inédita hasta entonces. El estancamiento del conflicto hizo que la propaganda se convirtiera en un arma fundamental, tanto para sostener la moral de la población en una guerra larga y mortífera, como para ganarse a la opinión internacional, atraerse a los neutrales, o provocar el desánimo de los enemigos. La población fue sometida a un verdadero diluvio de propaganda en forma de panfletos, carteles, caricaturas, fotografías, mensajes periodísticos y películas, destinados a movilizar a la opinión en el esfuerzo de guerra contra el enemigo. Una de las novedades más llamativas del primer conflicto mundial fue, precisamente, la utilización masiva de técnicas de manipulación de la opinión por los Estados beligerantes.

Los excesos y las mentiras de la propaganda oficial consiguieron que ésta se asociara desde entonces a la manipulación de las mentes y al “lavado de cerebro”, generando una fuerte reacción en contra. Algunos intelectuales y sectores políticos críticos denunciaron esos excesos e hicieron el proceso moral contra la propaganda de Estado¹⁶. La denuncia tuvo una especial intensidad en los Estados Unidos por una razón específica: la propaganda del Comité de Información Pública creado por decisión del presidente Wilson se dirigió básicamente al público norteamericano, más que al extranjero, pues su principal reto era convencer a los estadounidenses de la necesidad de intervenir en la guerra, violentando la tradición aislacionista respecto a los asuntos europeos vigente desde el origen de la nación. Pero en un estado liberal y democrático como el estadounidense, en el que las competencias del Gobierno federal estaban estrictamente tasadas, la intromisión de la administración en el dominio de la información pública podía ser considerado como algo contrario a sus principios constitutivos. “Para derrotar al prusianismo —comentó Dewey— no era necesario instaurarlo en nuestra propia casa”¹⁷. El control de la opinión pública instaurado durante la contienda se percibió como una amenaza al ideal de democracia americana.

El debate que generó el uso de la propaganda por los Estados beligerantes estuvo en general orientado por criterios éticos y normativos. Se trataba de discernir lo que es conforme a los ideales democráticos: la libertad de expresión y de circulación de todos los discursos políticos, y lo que no lo es: la manipulación y la orientación

¹⁶ Entre las críticas de más impacto destaca la obra de PONSONBY, Arthur: *Falsehood in Wartime, Propaganda Lies of the First World War*, Londres, Ed. Allen and Unwin, 1928 (traducido inmediatamente al francés como *Les faussaires à l'oeuvre en temps de guerre*). En esta obra se describían los mecanismos esenciales de la propaganda de guerra y se desmontaba un gran número de mentiras inventadas y propagadas para excitar las pasiones populares. El autor había fundado en 1914 la Union of Democratic Control, con el fin de ejercer un control permanente y público sobre la política exterior de Gran Bretaña, y para combatir la propaganda oficial del gobierno británico. Estos debates tuvieron su reflejo en la revista *Foreign Affairs*, subtitulada precisamente *A Journal of International Understanding*. La misma Union of Democratic Control patrocinó la publicación en Francia del libro de DEMARTIAL, Georges: *La guerre de 1914. Comment on mobilisa les consciences*, Rome-Paris-Genève, UDC, Éditions des Cahiers Internationaux, 1922, que adoptaba la misma postura crítica y de denuncia.

¹⁷ Citado por DEL CASTILLO, Ramón: “Érase una vez en América. John Dewey y la crisis de la democracia”, estudio preliminar a DEWEY, John: *La opinión pública...*, p. 13.

interesada de la opinión¹⁸. La propaganda suponía supeditar la verdad a la voluntad de poder y se asociaba a procedimientos de manipulación de la opinión desde el Estado, por lo tanto resultaba inaceptable para el ideal de democracia deliberativa. La propaganda de los beligerantes no sólo utilizó sistemáticamente la mentira y la intoxicación, sino que desarrolló técnicas de “influencia” subrepticia sobre la opinión que nada tenían que ver con la neutralidad del Estado en la formación de la opinión ni con la libre confrontación de pareceres. Los críticos denunciaron la propaganda de Estado como una actividad ilegítima y peligrosa para la democracia y desacreditaron esos procedimientos para siempre. Desde entonces las burocracias estatales se vieron obligadas a utilizar eufemismos y tuvieron que buscar subterfugios para seguir haciendo propaganda sin que lo pareciera.

Aquel debate tuvo también dos consecuencias de largo alcance sobre las que deseamos llamar la atención. La primera fue el desarrollo de técnicas de control de la opinión pública más sofisticadas, a partir precisamente de la experiencia de la propaganda bélica. El libro de Harold D. Lasswell, *Propaganda Technique in the World War*, New York, Knopf, 1927, inauguró los estudios académicos que analizaban la propaganda de guerra para descubrir sus mecanismos y evaluar su efectividad. Tras él, otros autores se plantearon la cuestión de qué técnicas de difusión de la información eran más apropiadas y efectivas para lograr objetivos políticos. El objetivo era asegurar el dominio de las elites y que éstas fueran capaces de liderar la sociedad en interés del bienestar general, y para ello, concluían la mayoría de los autores, se precisaba un uso estratégico de los medios de comunicación y de la propaganda, hábilmente combinados con diversas formas de coacción.

Un avance notable en las técnicas de control de la opinión pública se produjo en 1935 cuando George Gallup, periodista y experto en estadística, fundó el *American Institut of Public Opinion*, una institución que comenzó a aplicar métodos estadísticos de sondeo para estudiar científicamente las corrientes de opinión. Previamente, desde 1895, los trabajos del estadístico noruego Anders Kiaer habían desarrollado el método del muestreo aleatorio, y en 1925 los trabajos del danés Adolph Jensen pusieron a punto el método del muestreo por cuotas. Combinando estas técnicas estadísticas con la psicología social, Georges Gallup, dio a la opinión pública el carácter mensurable que le faltaba. Su método triunfó en los Estados Unidos con ocasión de la elección presidencial de 1936, cuando una encuesta hecha por muestro representativo predijo la reelección de Roosevelt. En los dos años siguientes se crearon centros similares en Gran Bretaña (*British Institute of Public Opinion*, 1936), y en Francia (*Institut Français d’Opinion Publique*, fundado por Jean Stoetzel en 1938). Así se generalizaron los sistemas de medición y objetivación de la opinión pública que abrían la vía hacia su control, y que tanto éxito tendrían en las décadas posteriores.¹⁹

La segunda consecuencia del debate de posguerra sobre la legitimidad de la propaganda de Estado fue la elaboración de una doctrina y de un conocimiento experto

¹⁸ El carácter manipulador de las tareas de información quedó aún más patente en los años treinta, con ocasión del revisionismo en torno a las responsabilidades de la contienda de 1914-1918. La obra más representativa es la de READ, James Morgan: *Atrocity Propaganda, 1914-1919*, New Haven, Yale University Press, 1941, donde se responsabilizaba a la propaganda de ambos bandos de las heridas abiertas que había dejado aquel conflicto.

¹⁹ Sobre las técnicas de medición de la opinión pública, *vid.* ALMAZÁN LLORENTE, Alejandro: “Viejas y nuevas formas de estudiar la opinión pública”, y MAÑAS RAMÍREZ, Beatriz: “Más allá de los sondeos: hacia un estudio discursivo de la opinión pública”, ambos en GARRIDO MARTÍN, Aurora y VINUESA TEJERO, Lourdes (eds.): *La reina...*, pp. 127-146 y 147-173, respectivamente.

sobre los medios de control social en las modernas sociedades de masas. Las obras fundamentales de Walter Lippmann y Bernays –ambos veteranos del Comité de Información Pública encargado de la propaganda en los Estados Unidos– plantearon una cuestión fundamental: cómo influir en la opinión respetando las reglas fundamentales de las sociedades democráticas, y cómo “fabricar el consentimiento” (*the manufacture of consent*) necesario para el buen funcionamiento de esas mismas sociedades. Ambos pusieron de relieve las ventajas de la manipulación de los medios de comunicación de masas como herramientas de control social, y justificaron su utilización.

Walter Lippmann popularizó el tema en dos obras de una enorme trascendencia tanto desde el punto de vista de la investigación social como en el debate público: *Public Opinion*, publicada en 1922 y otra que siguió titulada *The Phantom public*²⁰, donde llegaba a cuestionar la propia existencia de una opinión pública como expresión homogénea de las opiniones colectivas.

Lippmann desmitificaba muchos de los supuestos en los que se apoyaba el ideal democrático tradicional. Sostenía que el ciudadano común era incapaz de opinar con conocimiento de causa sobre unos asuntos públicos que cada vez se hacían más complejos. Lejos de guiarse por criterios racionales, el hombre común formaría sus juicios a base de emociones, prejuicios e ideas preconcebidas. Lippmann desarrolló una teoría sobre los estereotipos sociales para demostrar que las opiniones públicas no siguen un procedimiento crítico, ni son el resultado de un intercambio racional; por el contrario, a menudo se sustentan en convenciones tácitas y arbitrarias, cuando no en “prejuicios” atávicos. Acuñó el concepto de estereotipo para denominar a “las imágenes que tenemos en nuestras cabezas”, y que son la causa de la irracionalidad de muchas de las convenciones sociales. La opinión es pues, a menudo, el reino de los prejuicios, las impresiones vagas, los lugares comunes y las emociones fáciles, en vez de un fenómeno de naturaleza propiamente discursiva. Del mismo modo, defendió una concepción pesimista de los periódicos como meros “aparatos ideológicos”, es decir, como instrumentos al servicio de los poderes dominantes, como útiles de los que se sirven las elites políticas o económicas para mantener su dominación sobre la sociedad.

Lippmann cambió la perspectiva del análisis al tratar el papel de la opinión pública en las sociedades democráticas. Siguiendo una tradición que podría remontarse a Maquiavelo, analizó el fenómeno de la opinión pública desde el punto de vista de los poderes públicos, y no desde el lado del interés de la ciudadanía. En vez de defender la función de control de la autoridad que se atribuía a la opinión pública, puso de relieve la importancia del control de la opinión para el ejercicio de la autoridad. Para quienes detentan el poder, la información se concibe no tanto como un derecho natural de los ciudadanos, sino como un medio de persuadir o de convencer, una manera de asegurar la adhesión y el consenso. Si el ideal del ciudadano es el individuo libre, el ciudadano ideal del Estado es el ciudadano conforme. Lippmann invertía así la relación clásica de la opinión pública con el poder, pasando de la autonomía a la dependencia. Para poder desarrollar sin trabas sus funciones y conseguir sus objetivos, los Estados prefieren contar con una opinión pública “domesticada”, persuadida,

²⁰ LIPPMANN, Walter: *La opinión pública*, Madrid, C. de Langre, 2003 (ed. original: *Public Opinion*, New York, Free Press, 1922); y *El público fantasma*, Genuève, 2011, prologado por César García Muñoz (ed. original: *The Phantom public*, Transaction Publishers, 1925).

en vez de enfrentarse a una opinión crítica. De ahí que todos los Estados intenten a toda costa controlar los medios de comunicación para asegurarse el control de la opinión. La única diferencia era que en los regímenes democráticos ese control debía hacer respetando ciertos límites, con medios más sutiles, aunque no por ello menos eficaces para el fin perseguido. La gestión profesional de la comunicación política –Lippmann no se atrevía a llamarla propaganda- que defendía haría posible que coincidiera la máscara de la necesidad con la ilusión de la libertad.

Edward Bernays también escribió en los mismos años dos obras fundamentales: *Cristalizando la opinión pública*, y otra que tituló, sin complejos, *Propaganda*²¹. Sobrino de Sigmund Freud, agente de prensa, de publicidad y propagandista de guerra, fue el primer teórico de las relaciones públicas, una práctica que tendría enorme éxito entre las elites corporativas. Se le considera también el verdadero inventor del *marketing* político, fruto de la colusión entre la propaganda y la publicidad. Predicó las posibilidades de ambas actividades, capaces, según él, de imponer “una disciplina en la mente pública tanto como un ejército impone la disciplina en los cuerpos de sus soldados”²².

Su segundo libro empezaba con una afirmación rotunda: “La manipulación consciente e inteligente de los hábitos y opiniones organizados de las masas es un elemento de importancia en la sociedad democrática. Quienes manipulan ese mecanismo oculto de la sociedad constituyen el gobierno invisible que detenta el verdadero poder que rige el destino de nuestro país (...) La propaganda es el brazo ejecutor del gobierno invisible”. La propaganda, basada en el uso de consignas sencillas, era necesaria para llevar a la opinión pública por los caminos adecuados. Bernays fue uno de los primeros en argumentar que en la era de la comunicación de masas, un gobierno sólo podía lograr la estabilidad mediante la gestión organizada y deliberada de la comunicación como herramienta de gobierno. La manipulación de la opinión de las masas se convertía así en una herramienta necesaria para el buen funcionamiento de las democracias. Por un lado, sostenía, el público tiene necesidad de ser orientado o “esclarecido” y, por otro lado, los responsables del poder necesitan ser informados sobre el enigma de los fenómenos de masas y las tendencias profundas del momento. Los propagandistas cubrían ambas necesidades porque eran los maestros en el arte de modelar y orientar la opinión pública.

Bernays tuvo la habilidad de invocar la propaganda no como una práctica que se oponía a la democracia, sino como un medio de engrasar y facilitar su funcionamiento. La democracia implica la persuasión y los debates de ideas; una democracia sin ideas, sin argumentación persuasiva, sin universo retórico que contribuya a la formación de las opiniones no estaría completa. En consecuencia, la propaganda, entendida como la actividad de la argumentación persuasiva, es un elemento constitutivo de la democracia. De mismo modo, Bernays intentaba vender la publicidad como una actividad indispensable en una sociedad de masas. La gente, perdida ante decisiones que la superan, agradece la ventaja de una información disponible y adaptada a sus necesidades. Conseguía disfrazar las verdaderas intenciones comerciales de las relaciones públicas con la coartada del interés público. Sin embargo, las técnicas que propugnaba evitaban el recurso a la argumentación, incluso necesitaban el vacío ar-

²¹ BERNAYS, Edward: *Cristalizando la opinión pública*, Barcelona, Gestión, 2000 (ed. original *Crystallizing public opinion*, 1923); y *Propaganda*, Barcelona, Melusina, 2008 (ed. original de 1927).

²² BERNAYS, Edward: *Propaganda*, pp. 33-34.

gumentativo, porque la propaganda procede precisamente por medio de influencias inconscientes, manipulando las emociones más que las ideas o las razones. No es casual que Bernays acabara inspirando al propio Goebbels, quien reivindicaba el uso de “métodos americanos y a la escala americana” para hacer elegir a Hitler.

En definitiva, la comunicación política que diseñaron los teóricos como Lippmann y Bernays intentaba influir en las ideas de la gente sin que ésta fuera consciente, perseguía la manipulación de la opinión, y actuaba sobre las emociones más que sobre la razón de las gentes. ¿Cuáles eran entonces las diferencias respecto a la propaganda que por entonces practicaban los partidos antiliberales y, poco después, los regímenes totalitarios? Según estos autores, estas diferencias se apoyan en dos criterios principales. En primer lugar, la comunicación política respeta el pluralismo de los medios de comunicación y la libertad de circulación de la información. El carácter liberal de los regímenes democráticos impone, por definición, un uso limitado de la coerción, el respeto a la concurrencia y el pluralismo en la esfera pública. En segundo lugar, su propuesta suponía tomar en consideración, por el emisor político, del estado de la opinión pública. La comunicación es dialógica, mientras que la propaganda es unidireccional. Por ello fue capital el descubrimiento de los sondeos de opinión como instrumentos y técnicas de medición específicas, lo que explica que muy rápidamente, a partir de los años treinta, ocuparan un lugar central en la vida política de las democracias occidentales.

Estos dos teóricos de la manipulación no llegaron a elaborar una teoría de la democracia alternativa a la canónica, pero expresaron una opinión sobre la democracia. Ambos diagnosticaron las limitaciones y los fracasos de la democracia como sistema basado en la voluntad de la opinión pública. Lippmann estaba sugiriendo que demasiada democracia es perniciosa y hace la sociedad ingobernable: “Cuando la rapidez de resultados es imperativa, la manipulación de las masas mediante símbolos puede que sea la única forma de llevar a cabo los proyectos críticos”. Dadas sus condiciones de realización en una sociedad de masas y dada la creciente complejidad de los asuntos públicos, la democracia, sostenía, presenta los límites de su eficacia al requerir un “conocimiento experto” en el que apoyarse.

La práctica política no podía basarse en las tendencias de la opinión pública, ese fantasma que se comporta como una fuerza errática e imprevisible. Sin embargo, “aunque es en sí misma una fuerza irracional, bajo instituciones favorables, un fuerte liderazgo y una formación decente, el poder de la opinión pública podría ser puesto a disposición de aquellos partidarios de la ley frente a pronunciamientos brutales”²³. Para conseguirlo, sostenía Walter Lippmann, el gobierno representativo requiere un cuerpo independiente de profesionales encargados de traducir los hechos sociales a quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones. Esos “expertos” serían los encargados de diagnosticar las tendencias de un público movido por emociones que necesitan ser canalizadas por la racionalidad de los hombres de Estado competentes. Los nuevos profesionales de la comunicación serían los responsables de lo que se llamó, en la retórica propagandista de la época, la obtención del consentimiento.

La denuncia de las limitaciones de la democracia servía así de excusa para proponer la sustitución de la democracia participativa por una democracia meramente representativa, entendida como un simple mecanismo de elección y rendición de

²³ LIPPMANN, Walter: *El público fantasma*, p. 64.

cuentas, pero no de decisión: "... tenemos que abandonar la noción de que el gobierno democrático puede ser la expresión directa de la voluntad del pueblo. Tenemos que abandonar la noción de que la gente gobierna. En su lugar, debemos adoptar la teoría de que, debido a sus movilizaciones ocasionales como mayoría, la gente apoya, o se opone, a los individuos que realmente gobiernan"²⁴.

Las elaboraciones intelectuales del periodo de entreguerras fueron claves para entender un proceso fundamental en las sociedades contemporáneas: el reemplazo de la propaganda por la comunicación política, un conjunto de prácticas consideradas aceptables por los sistemas liberales y democráticos. La experiencia bélica había proporcionado un modelo que sería perfeccionado posteriormente primero en los propios Estados Unidos, y luego en las sociedades democráticas de Europa. Las ciencias sociales se encargaron de desarrollar técnicas de manipulación de la opinión y procedimientos para influir o transformar las ideas o los comportamientos de los ciudadanos sin que éstos tengan conciencia de ello, en un contexto de pluralidad informativa y respeto a la libertad de prensa.

El resultado, a medio plazo, fue que los Estados democráticos encontraran cauces –formales o informales– para orientar a la opinión pública e influir en los medios de comunicación, sin entrar en contradicción con sus principios constitutivos. Ese tipo de instrumentos se incorporaron al aparato del Estado y han pervivido hasta hoy como departamentos de prensa y *public relations*. Esta evolución refleja las vías complejas que los Estados han seguido históricamente para fomentar el consentimiento de los ciudadanos, y permite matizar la nítida distinción teórica que a menudo se establece entre distintos tipos de regímenes y sus actitudes hacia la opinión pública.

²⁴ LIPPMANN, Walter: *Ibidem*, p. 59.