

**DE LA LIBERTAD DE PRENSA AL GOBIERNO  
DE LA OPINION PUBLICA**

por el *Dr. Juan Fernando Segovia*

**S U M A R I O**

- I — Orígenes intelectuales y antecedentes históricos de la libertad de prensa.
- II — La libertad de prensa como derecho civil.
- III — La libertad de prensa como derecho político.
- IV — Libertad de prensa y régimen político.
- V — Libertad de prensa y sociedad argentina en el siglo XIX.
- VI — Libertad de prensa, opinión pública y constitución.
- VII — Orígenes y concepto de la opinión pública.
- VIII — Carácter, objeto y sujetos de la opinión pública.
- IX — Función política de la opinión pública.
- X — Opinión pública científica y comunicación política.
- XI — Conclusiones.

## I. **ORIGENES INTELLECTUALES Y ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LIBERTAD DE PRENSA**

*“El único paladín del derecho del pueblo está en la libertad de la pluma” E. KANT*

Cuando nuestra constitución menciona en el art. 14 el derecho de todos los habitantes de la Nación “de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa” está condensando en breves palabras una vieja lucha histórica del liberalismo: la lucha por el reconocimiento de la libertad de pensamiento y de opinión. Esto nos sugiere la necesidad de encuadrar dicho derecho constitucional dentro del marco ideológico que le precede, pues únicamente recurriendo a este tipo de antecedentes (v aunque sólo sea brevemente) podremos comprender el sentido político que tiene el reconocimiento de la prensa libre.

Un hito importante en el camino de la libertad de prensa lo constituyó la Reforma Protestante y su doctrina del libre examen, por más que políticamente la nueva religión nacida en Lutero (1483-1546) y sus seguidores haya tenido como consecuencia directa el fortalecimiento de la autonomía del poder temporal y de sus prerrogativas; y aunque en Europa (con la excepción de Inglaterra) la Reforma haya sido tan hostil a la Ilustración como le fue a la libertad.<sup>1</sup> A pesar de ello, el clima de tolerancia religiosa que sembró la Reforma fue motivo más que suficiente para que, un siglo después, la libertad de expresión y de pensamiento fueran defendidas por los ilustrados a partir de la premisa de la tolerancia, especialmente en materia religiosa.

A este nuevo impulso de la libertad de pensamiento contribuyeron no pocos pensadores conectados al movimiento de la Ilustración. Recuérdese, entre tantos, a los filósofos vinculados más directamente a nuestro planteo: a John Milton (1608-1674), autor de *Aeropagítica* (1644)<sup>2</sup>, a Baruch de Spinoza (1632-1677) y su *Tratado Teológico-Político* (1670)<sup>3</sup>, a Pierre Bayle (1647-1706) y su *Comentario filo-*

---

1 Las consecuencias políticas de la Reforma en Antonio TRUYOL Y SERRA: **Historia de filosofía del derecho y del estado**, tm. II, Revista de Occidente, Madrid, 1975, p. 37; la oposición protestante a la Ilustración, en John Bagnell BURY, **Historia de la libertad de pensamiento**, 2º ed., trad. de I. G. del Castillo, Ed. Populares Argentinas, Bs. As., 1957, p. 66.

2 John MILTON: **Aeropagítica**, trad. de J. Carner, FOE, México, 1941, passim.

3 Baruch de SPINOZA: **Tratado teológico-político**, Acervo Cultural Ed., Bs. As., 1977, cap. XX, pp. 304 ss.

sófico (1686), John Locke (1632-1704), autor de tres *Cartas sobre la tolerancia* (1689, 1690, 1692) <sup>4</sup>, y, finalmente, a Francois Marie Auret, más conocido por Voltaire (1694-1778), que escribiera también un *Tra-tado sobre la tolerancia* (1763). En otras palabras, la libertad de pensamiento y de opinión tiene su más directo antecedente en la defensa que de ella hicieron los *filósofos* iluministas, entendiéndola como *tolerancia* de ideas (fundamentalmente, de las religiosas), a pesar de que modernamente se haya reconocido como capital el aporte de John Stuart Mili (1806-1873) en su *On liberty* (1859), sobre quien volveremos más adelante. Sin el sustrato filosófico de aquéllos, difícilmente puede comprenderse la postura de Mili: la diferencia entre unos y otro radica en que los filósofos prepararon el terreno al utilitarismo desprendido de toda consideración moral o religiosa de Mili, pues la doctrina iluminista de la libertad de pensamiento supone una separación entre metafísica y moral (Bayle, Voltaire). y entre pensamiento y acción (Spinoza) <sup>5</sup>.

Puede afirmarse, sin temor a errar, que las revoluciones liberales, de fines del siglo XVIII plasmarán en letra de molde la libertad de prensa (garantía fundamental de la libertad de pensamiento y opinión) como elemento inescindible de los regímenes políticos nacientes. En el caso de la revolución americana, la *Declaración de Derechos de Virginia* (1776), consagró la libertad de prensa en el art. 12 <sup>6</sup>, incorporándose al nuevo texto constitucional sancionado en Filadelfia (1787) a través de la I Enmienda (1791); y la revolución francesa plasmó la misma libertad en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789. arts. 10 y 11 <sup>7</sup>, reiterándola en el art. 7 de la Declaración de

---

4 John LOCKE: Carta sobre la tolerancia, trad. de M. Luego de Valdés, Caracas, 1966, passim.

5 Conf.: Franklin L. BAUMER: El pensamiento europeo moderno, trad. de J. J. Utrilla, FCE, México, 1985, pp. 111 ss. Por razones de espacio nos resulta imposible desarrollar el nexo ideológico entre Ilustración y libertad de pensamiento: remitimos a: Paul HAZARD. La crisis de la conciencia europea (1680-1715), 2<sup>o</sup> ed., trad. de J. Marías, Ed. Pegaso, Madrid, 1952, passim, quien pinta admirablemente el ambiente intelectual; Blanca MAGNESIO, Iluminismo y cristianismo, 3 vols., trad. de P. de Urmeneta, Ed. Litúrgica Española, Barcelona, c. 1962-1963, passim, inestimable análisis del iluminismo en Inglaterra, Francia, Alemania e Italia; John Bagnell BURY ob. cit., pp. 61-161, análisis del desarrollo de la libertad de pensamiento desde el Renacimiento y la Reforma hasta el racionalismo del siglo XIX; y Bertrand de JOUVENEL, La soberanía, trad. de L. Benavides, Rialp, Madrid, 1957, pp. 485 ss., breve e interesante estudio.

6 Dice: "Que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad, y jamás puede ser restringida sino por un gobierno despótico".

7 Dicen: Art. 10: "Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aun las religiosas, con tal de que su manifestación no perturbe el orden establecido por la ley". Art. 11: "La libre expresión de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre: todo ciudadano puede, en consecuencia, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de la libertad en los casos determinados por ley".

1793. A partir de entonces, la libertad de prensa queda incorporada como un engranaje más del estado liberal democrático. Es el sentido y el alcance de esta libertad la materia que debemos precisar en los capítulos siguientes.

## II. LA LIBERTAD DE PRENSA COMO DERECHO CIVIL

Nuestro país no fue ajeno a la universal influencia del liberalismo v. en lo que atañe a nuestro problema, desde los primeros documentos patrios quedó claramente reconocida la libertad de prensa, por lo que ha asistido razón a la Corte Suprema cuando afirmó que este derecho “forma parte de nuestra tradición constitucional”.<sup>8</sup>

Entre los antecedentes nacionales<sup>9</sup> previos a la Constitución de 1853, cabe recordar: el decreto del Triunvirato del 26 de octubre de 1811, basado en la resolución proyectada por deán Funes y aprobada por la Junta el 20 de abril de ese año; el proyecto de constitución de la Sociedad Patriótica de 1813 (arts. 210 a 213); la declaración de derechos del proyecto de constitución de 1813 (art. 7); el Estatuto Provisional de 1815 y el Reglamento de 1817 que incorporaron el decreto de 1811; las constituciones de 1819 (art. 111) y de 1826 (art. 143); y el proyecto constitucional de Alberdi (art. 19).

En general, y con la excepción del decreto de 1811 (y de las normas que lo siguieron), este complejo de disposiciones legales se limitó a reconocer la libertad de imprenta como un derecho individual, como un derecho *civil*. Con esto queremos significar que, aunque la libertad de prensa hace a la esencia del sistema político liberal, el estado cumple con reconocerlo y no estorbarlo en su ejercicio, sin que sea necesario demostrar la existencia de una conexión intrínseca entre esa libertad y el sistema político que la garante; es decir, sin que la prensa, como derecho reconocido, incida manifiestamente en el funcionamiento político del régimen. Esto, si nos atenemos literalmente a las formula-

---

8 Caso “Antonio E. García Mutto c/Carlos E. Donatti”, de **30-X-1967**, en **Fallos**, **269-192**.

9 Conf.: Segundo V. LINARES QUINTANA: **Tratado de la ciencia del derecho constitucional**, tm. 4, 2° ed., Plus Ultra. Bs. As., 1978, pp. 418 ss.; M. A. MONTES DE OCA, **Lecciones de derecho constitucional**, tm. I, Imprenta La Buenos Aires, Bs. As., 1896, pp. 456 ss.; Pablo A. RAMELLA, **Derecho constitucional**, 2° ed., Depalma, Bs. As., 1982, pp. 331 ss.; y Alfredo C. ROSETTI, **Opinión pública y libertad de prensa**, s/e, Córdoba, Argentina, 1970, trabajo reproducido en su libro **Introducción al estudio de la realidad estatal**, s/e, Córdoba-Argentina, 1983, **cap. VIII**, pp. 246 ss.

ciones constitucionales. Y lo mismo puede afirmarse de la Constitución de 1853.

El carácter civil de la prensa está suficientemente arraigado en nuestra tratadística constitucional; por ejemplo, Joaquín V. González escribía en 1897 en su conocido *Manual*: que “el sentido de este derecho, según nuestra Constitución, debe ser el de un derecho natural, civil, perteneciente a todos sus habitantes, y derivado de la libertad misma...”<sup>10</sup>

Sin embargo, la prensa, como derecho civil, tiene un lugar preeminente entre ellos, pues suele revestir el doble carácter de derecho y “garantía” de las demás libertades: es una garantía mutua o recíproca<sup>11</sup>. Alberdi ya lo había advertido cuando, en el *Sistema económico y rentístico* llamó a la libertad de prensa “garantía tutelar de todas las garantías y libertades, tanto económicas como políticas”<sup>12</sup>; y Joaquín V. González, al perfilar este derecho, hace incapié (con renovado énfasis) en esta “sobrenaturalidad” de la libertad de prensa: ella es “la garantía de todas las demás (libertades), es la propia defensa de la persona colectiva del pueblo, y una fuerza real de las minorías, que por medio de ellas hacen pública las injusticias y abusos de poder de las mayorías, y refrenan sus tentativas despóticas”.<sup>13</sup>

De estas opiniones podemos colegir que, por imperio de esa “sobrenaturalidad” de la libertad de prensa (como garantía), ella se torna o convierte, luego de una vuelta de tuerca, en un derecho *político*, en un mecanismo de control y de defensa de las libertades y garantías en la vida pública. Es su carácter político el más fuerte argumento que un defensor de la libertad de prensa puede esgrimir contra la censura, pues si se acalla la prensa —se sostiene— cualquier libertad podrá ser conculcada.<sup>14</sup> Corresponde que analicemos este nuevo aspecto con mayor detenimiento.

---

10 Joaquín V. GONZALEZ: *Manual de la constitución argentina*, 28° ed., Estrada, Bs. As., 1983, pp. 160-170.

11 Conf.: LINARES QUINTANA, tm. 4, p. 386 (cit. de HOCKING); y Jorge Reinaldo VANOSI, La censura ante el derecho argentino, en “L. L.”, boletín de 28-IV-1982, p. 1.

12 Juan Bautista ALBERDI: *Obras selectas*, tm. XIV, Ed. La Facultad, Bs. As., c. 1920, p.p. 27-28.

13 GONZALEZ, p. 69. En el mismo sentido: Rafael BIELSA: *La prensa. Su influencia y el derecho de réplica*, en *Estudios de derecho público*, tm. III: *Derecho constitucional*, Depalma, Arayú, Bs. As., 1952, pp. 739-740 y 759.

14 Este era el argumento central de la defensa de la libertad de prensa en el siglo XIX y aún lo es en el presente. Consúltense las ideas de BLACKSTONE, cit. por LINARES QUINTANA, tm. 4, pp. 413-314.

### III. LA LIBERTAD DE PRENSA COMO DERECHO POLITICO

La prensa, en el ideario liberal, debe ser libre de toda censura pues ella misma, según recuerda De Lolme, *es la censura* <sup>15</sup>. El periodismo tuvo un origen político; en la Inglaterra de fines del siglo XVII y comienzos del XVIII, el primer periodismo (*The Spectator*, *The Examiner*, *The Review*, *The Mercator* y *The Tatler*, con las firmas de Addison, Swift, Defoe, Johnson y Steele) fue ideológico y político, partidista, pro-parlamentario, es decir, opositor <sup>16</sup>. En Francia, ya en los pródromos de la revolución este carácter opositor se acentúa, al mismo tiempo que se le asigna al periodismo un fuerte grado de racionalidad política: El público raciocinante, cada vez más amplio y crítico, encuentra su re-tuerzo natural en una prensa cada vez crítica e independiente” <sup>17</sup>.

Para aclarar este aspecto, resultará útil recurrir a la discusión mantenida en el seno de la Asamblea Nacional Francesa cuando se trataban los diversos proyectos de declaración de los derechos del hombre. Aunque los proyectos de Lafayette, Siéyés, Target, Servan, Thouret, Rabaud de Saint Etienne y otros, nada ilustran sobre la naturaleza política de la prensa libre, ésta sí aparece claramente en el “Proyecto del Comité de Constitución” leído por Mounier, en los proyectos del propio Mounier y de Boislandry, y, fundamentalmente, en las opiniones de Barreré de Vieuzac. Los primeros coinciden en asignarle a la libertad de prensa el carácter de ser “el más firme apoyo de la libertad pública” <sup>18</sup>; pero Barreré de Vieuzac va más allá, afirmando que la prensa, instrumento inseparable de la libre comunicación de pensamientos, era “necesaria a la libertad pública”. “El árbol de la libertad política no crece sino por la influencia benéfica de la libertad de imprenta” <sup>19</sup>.

Como se puede observar, para el liberalismo hay una necesaria vinculación entre la prensa y los derechos y libertades políticas; y esto porque la prensa opera sobre el régimen político dándole un conteni-

15 Cit. en Carl SCHMITT: Teoría de la constitución, reimp., Revista de Derecho Privado, Madrid, s/f, p. 288.

16 Conf.: Carl J. FRIEDRICH: **Teoría y realidad de la** organización constitucional **democrática**, trad. de V. Herrero, FCE, México, 1946, pp. 462-464; y Cándido MONZON ARRIBAS, **Orígenes y primeras** teorías sobre la **opinión pública: el liberalismo y el marxismo**, en “Revista de Estudios Políticos”, nueva época, Madrid, N° 44, marzo-abril, 1985, p. 85.

17 MONZON ARRIBAS, **loc. cit.**; y Jacques DRIENCOURT, La propaganda, nueva **fuerza política**, trad. de I. D. de Estrada, Huemul, Bs. As., 1964, pp. 66 ss.

18 Los proyectos pueden consultarse en Carlos SANCHEZ VIAMONTE, Los derechos del **hombre en la Revolución francesa**, UNAM, México, 1956, 2ª Parte, pp. 93 ss.

19 Idem. p. 286.

do especial. Este aspectos lo trataremos más detenidamente enseguida; sin embargo, es menester recordar que para la ideología liberal, la prensa, según expresiones de Alberdi en *América y su revolución*, “es el primer instrumento de esa publicidad sin la cual no hay gobierno libre”<sup>20</sup> La prensa se vincula a la publicidad de los actos de gobierno (rasgo distintivo del régimen republicano), publicidad que implica, en una terminología más actual, la existencia de “información”, de la que resulta un público político con posibilidad de “participar” en la vida política.<sup>21</sup> Directamente la prensa participa en la configuración de un tipo especial del régimen político.

#### IV. LIBERTAD DE PRENSA Y REGIMEN POLITICO

*“El gobierno por la discusión es el único gobierno aceptable para un pueblo que trata de gobernarse a sí mismo”.* W. WILSON

El 26 de octubre de 1811, el Triunvirato gubernativo que componían Chiclana, Sarratea y Paso sanciona el “Decreto de la libertad de imprenta”, primera norma patria reguladora de este derecho<sup>22</sup>; en su parte introductoria se afirmaba que el gobierno deseaba restituir al pueblo “por medio de la libertad política de la imprenta” el derecho natural del hombre a comunicar sus ideas, y ello porque tenía la firme persuasión “de que es el único camino de comunicar las luces, formar la opinión pública, y consolidar la unidad de sentimientos, que es la verdadera fuerza de los estados”.

Por algún motivo propio de su ideología, el liberalismo confiaba a la prensa una elevada función política: la trasmisión de las “luces”, es decir, de la filosofía política de los padres de la revolución moderna, trasmisión que suponía una idea de la naturaleza humana como acabadamente “racional”. Por ello, el debate y la deliberación eran el mejor ingrediente de un régimen político pensado para hombres racionales y razonables. Partiendo de tal concepción de la naturaleza hu-

---

20 ALBERDI, tm. XVII, p. 242.

21 Francisco MURILLO FERROL: **Estudios de sociología política**, 2<sup>o</sup> reimp., Tecnos, Madrid, 1972, p. 60.

22 Ver: **Estatutos, reglamentos y constituciones argentinas**, Librería Platero Ed., Bs. As., 1972, pp. 27-29.

mana, no puede negarse cierta lógica a Milton cuando afirmaba: “¿Quién vio alguna vez la Verdad mal parada en un encuentro libre y abierto?”.<sup>23</sup>

Descubierto ya el supuesto intrínseco a la concepción liberal del hombre y del estado, veremos ahora de qué modo se conectan libertad de prensa, opinión pública y democracia, valiéndonos para ello de las exposiciones de tres importantes escritores: Mill, Grimke y Maclver.

- a) Fue John Stuart Mill quien en el capítulo segundo de su obra *Sobre la libertad* <sup>24</sup> sentó las bases para una consideración utilitarista de la libertad de prensa. Mill entendía esta libertad como una verdadera libertad de “discusión pública”, fundada en la libertad de profesar cualquier doctrina. Sólo a través de la práctica de esta libertad es posible, según Mill, alcanzar la verdad y la seguridad del conocimiento: “La libertad completa de contradecir y desaprobar una opinión es la condición misma que nos justifica cuando la suponemos verdadera a los fines de la acción; y por ningún otro procedimiento puede el nombre llegar a tener la seguridad racional de estar en lo cierto”. <sup>25</sup> Negar la discusión o el debate es afirmar que estamos en lo cierto antes de confrontar nuestras ideas públicamente; es asumir una condición de infalibilidad, y de la infalibilidad a la intolerancia y la mediocridad no hay más que un solo paso. <sup>26</sup>

En síntesis, Mill cree que la verdad surge de la colisión de opiniones, siendo la prensa el mecanismo de dicho progreso intelectual. Las opiniones, aun las verdaderas, que no se someten al proceso de discusión pública se convierten en “prejuicios”, decayendo la comprensión o el sentido de sus fundamentos sociales. <sup>27</sup>

Políticamente Mill alienta un régimen de opinión y de discusión, no opresivo sino *tolerante*, “que valore las diferencias de puntos de vista, que limite la medida de acuerdo que exija y que acoja las nuevas ideas como fuente de descubrimiento”. <sup>28</sup> El

23 Cit. por Walter LIPPMANN, **La opinión pública**, trad. de S. Molloy, Cía. Gral. Fabril Ed., Bs. As., 1964, p. 234; y conf.: JOUVENEL, pp. 494 ss.

24 John Stuart MILL: **Sobre la libertad**, trad. de P. de Azcárate, Alianza, Madrid, 1970, cap. 2, pp. 73-122. Sobre el aporte de MILL a la teoría de la libertad de prensa, conf.: Geoffrey MARSHALL, **Teoría constitucional**, trad. de R. García Coatrelo, Espasa-Calpe, Madrid, 1928, pp. 202-208.

25 MILL, p. 80.

26 Idem. pp. 95 ss.

27 Idem, p. 119.

28 George H. SABINE: **Historia de la teoría política**, 2º ed., 8º reimp., trad. de V. Herrero, PCE, México, 1982, pp. 515.



propio Mill explicaría años después que *On liberty* pretendía expresar los temores "... de que el inevitable desarrollo de la igualdad social y del gobierno de la opinión pública imprimieran sobre la Humanidad un yugo opresivo de uniformidad en la opinión y en la práctica...".<sup>29</sup> Fiel a su tendencia liberal, Mill veía en los avances democráticos y en las exigencias de un régimen de opinión —al estilo americano—, un serio obstáculo a la libertad absoluta del hombre. Como veremos a continuación, correspondió a los americanos conciliar aquellos elementos que el británico creía opuesto.

- b) La prensa se inserta en un régimen político que privilegia la discusión como método de consenso y disenso, en un régimen que se edifica sobre las opiniones. En este sentido, advirtió Burdeau que, a diferencia del francés, el sistema americano de representación se basa en la opinión antes que en la voluntad.<sup>30</sup> Para explicitar este nuevo concepto ("régimen de opinión"), resulta útil recurrir al esquema de Federico Grimke<sup>31</sup> quien, al enseñar el sistema político norteamericano del siglo pasado, ubicaba a la prensa como un engranaje indispensable del gobierno libre: "La prensa —explica Grimke— es una parte integrante del mecanismo del gobierno libre. Sería, por lo mismo, una inconsecuencia disputar sobre si debe ser libre. Es el órgano de la opinión pública, y el oficio que ejerce es el de distribuir el poder entre comunidad. Llena este fin distribuyendo los conocimientos, y difundiendo simpatías comunes entre la masa de la población".<sup>32</sup>

Ligada la prensa al régimen de opinión, su función es múltiple: en primer lugar, la prensa es una instancia de control, al permitir la publicidad del gobierno y ser fundamento de su responsabilidad<sup>33</sup>; en segundo lugar, la prensa produce igualdad política y genera la estabilidad del régimen, ampliando la base social del poder<sup>34</sup>; en tercer lugar, ella amplifica los princi-

---

29 John Stuart MILL: Autobiografía, 4ª ed., de J. Uña, Espasa-Calpe, Bs. As., 1948, pp. 141-142. TOCQUEVILLE había advertido ya sobre la igualdad social que provoca la prensa, una "igualdad aplicada a las inteligencias". Alexis de TOCQUEVILLE, De la democracia en América, trad. de D. S. de Aleu, Alianza, Madrid, 1980, tm. I, p. 233 y tm. II, pp. 99-100 y 272.

30 Georges BURDEAU: *Traité de science politique*, tm. V, L. G. du Droit et Jurisprudence, París, 1952, pp. 262, ss.

31 Federico GRIMKE: *Naturaleza y tendencia de las instituciones libres*, trad. de F. González, Lib. de Rosa y Bouret, París, 1870, tm. II, libro III, cap. IV: "Institución de la prensa", pp. 75-86.

32 *Idem*, II, p. 75

33 *Idem*, II, p. 76.

34 *Idem*, II, pp. 77 y 79. Comparar con TOCQUEVILLE, tm. I, pp. 174-175 y tm. II, p. 272.

pios de representación, al reflejar las distintas opiniones del pueblo <sup>35</sup>; finalmente, es un canal o vehículo de “civilidad” en la medida que no sólo hace circular opiniones políticas sino que también difunde instrucción. <sup>36</sup>

En lo que a nosotros importa, debe destacarse el rol que la prensa cumple como impulsora de la opinión pública; la idea de Grimke es que la prensa difunde las opiniones pero no las genera; las opiniones son preexistentes a la prensa, y como son dos conceptos diferentes, la opinión pública resulta ser “el resultado combinado de un gran número de opiniones que difieren”. <sup>37</sup> Aunque en Grimke falta una clara exposición del procedimiento de formación de la opinión pública, si está precisado su funcionamiento como control político, como “el gran freno preventivo de la sociedad civil”, el más eficaz *ensor popular*<sup>38</sup>.

- c) Ha quedado establecida en los puntos anteriores la conexión entre prensa y régimen de opinión; debemos ahora vincular estos elementos con el difundido concepto americano de democracia como “gobierno de opinión”, para lo que nos valdremos — a este fin— de la sistematización de Robert MacIver en *The web of government*. <sup>39</sup>

La democracia, según este autor, se conceptualiza como un procedimiento tendiente a establecer el elenco gobernante y las finalidades del gobierno, tomando al pueblo como el sujeto activo de este proceso: “La democracia —escribe MacIver— no es un método de gobernar mediante la mayoría aprobatoria o de cualquier otra manera, sino, en primer término, un método de determinar *quién* gobernará y *para qué finalidades*. La única forma en que la gente, *todo el pueblo*, puede determinar quién vaya a gobernar, es dejando que decida del asunto la opinión pública y aceptando en cada ocasión el veredicto electoral”. <sup>40</sup> Así entendida, la democracia se vincula a las elecciones públicas como manifestación de la opinión pública; la democracia es la forma de gobierno que plasma en los hechos el dictamen de la opinión pública manifestado en el proceso electoral. Como vere-

---

35 Idem, II, p. 80.

36 Idem, II, p. 86.

37 Idem, II, p. 77.

38 Idem, II, pp. 80-85.

39 Robert MACIVER: **Teoría del gobierno**, trad. de A. Gil Lasiera, Tecnos, Madrid, 1966, parte III, cap. VIII, pp. 163-203.

40 Idem, p. 181.

mos, Maclver resume en esta democracia los elementos que habían aportado Mill y Grimke. “Donde la opinión pública puede determinar el gobierno que habrá de funcionar, la política no descansa en la fuerza, ni en una aquiescencia sometida a ella, sino en el consentimiento activo (...). Hacer de la opinión pública de base del gobierno es lanzar un llamamiento a la razón, se pierda o se gane; es dar por supuesto que debe triunfar el bien común, sea o no la propia concepción del mismo la que al fin prevalezca”.<sup>41</sup>

Empero, debido a las dificultades para precisar el mandato de la opinión pública, puesto que es variable e inorgánica, la democracia necesita recurrir a los partidos políticos; entonces, la democracia actualiza la opinión pública por medio del sistema de partidos; éste “es el medio, el agente gracias al cual queda la opinión pública plasmada en política común de todos”.<sup>42</sup> La pluralidad de partidos, como organizaciones de opiniones opuestas, es la defensa que la democracia esgrime contra el dogmatismo la “infallibilidad”, diría Mill) y el autoritarismo (la “intolerancia”). “En el libre conflicto de opiniones —dice Maclver pareciendo repetir a Mill— estriba el mejor antídoto para el hombre contra el veneno del falso adoctrinamiento (...) Quedará así eliminado uno de los grandes enemigos del juicio sereno, a saber, el aserto autoritario que no sólo condena la causa de su opositor, sino que todavía le prohíbe defenderse”.<sup>43</sup>

En síntesis, la prensa es un mecanismo político que permite florecer la opinión pública, convirtiendo a la democracia en un régimen donde gobierna la opinión pública por medio de los partidos políticos.<sup>44</sup> Ha quedado configurado, de este modo, el moderno sistema político que, construido por los norteamericanos, fue modelo de numerosas constituciones occidentales. Y esta idea de democracia, que liga elementos tan importantes como los partidos políticos y la opinión pública, se hace posible partiendo del rol político que se le asigna a la prensa.

---

41 Idem, p. 187.

42 Idem, p. 193.

43 Idem, p. 201.

44 Véase una actualización de este modelo en el artículo de H. C. F. MANSILLA • **Conflicto, pluralismo y mercado como elementos de la democracia moderna**, en “Revista de Estudios Políticos”, nueva época, Madrid, N° 39, mayo-junio 1984, pp. 29-48. El modelo de MACIVER navega entre dos concepciones de democracia: como “desarrollo” y como “equilibrio”, según la tipología de Macpherson. Conf.: C. B. MACPHERSON, **La democracia liberal** y su época, trad. de F. S. Fontanella, Alianza, Madrid, 1932, passim,

V. **LIBERTAD DE PRENSA**  
**Y SOCIEDAD ARGENTINA EN EL SIGLO XIX**

*“Comptez les journaux d’un peuple, vous aurez son rang dans l’échelle de la civilisation” E. LABOULAYE*

Hemos podido observar que por el dinamismo inmanente a su concepto, la prensa libre nos ha llevado al gobierno de la opinión pública; resulta ahora necesario, para que nuestra interpretación política constitucional resulte completa, recoger estos argumentos y volcarlos a la sociedad argentina del siglo XIX que comenzó a practicar el régimen constitucional de 1853-1860.

La constitución de 1853 reformada en 1860 fue importante no tanto por lo que recogió de la tradición hispana y caudillista, sino por lo que proyectó de la Argentina, por las nuevas bases que estipuló para la transformación del país; tuvo, en este sentido, un claro *alcance instrumental* montado sobre una poderosa *concepción trasformativa*, progresista, promotora de un cambio social, económico y político. Sin embargo, esta concepción “revolucionaria” del 53 no pudo ponerse en práctica hasta que accedieron al poder los hombres de la generación del ochenta, pues, según se ha dicho, el proceso político que va de 1810 a 1880 configuró un verdadero estado de “guerra”.<sup>45</sup> Con la llegada de Roca al poder, y apaciguados (sólo en la superficie) los conflictos anteriores, una generación “positivista” podrá llevar a cabo, no sin obstáculos, los planes políticos de la constitución. Si se quiere, y aunque no compartimos totalmente esta imagen, la Argentina anterior a 1880 era rudimentaria (social, económica y políticamente), y es a partir de ese año clave que se inicia una provocada reforma integral del país bajo el lema “paz y administración”, como símbolo de la política constitucional.<sup>46</sup>

45 Ataulfo PEREZ AZNAR: **La política tradicional y la Argentina moderna**, separata de la “Revista de la Universidad”, La Plata, Nros. 21/22, 1968, pp. 207-208.

46 Aún sigue siendo valioso el análisis de Alejandro KORN: **El pensamiento argentino**, Ed. Nova, Bs. As., 1961, cap. IV: “El positivismo”, pp. 163-222. Conf.: José Luis ROMERO, **El desarrollo de las ideas en la sociedad del siglo XX**, Ed. Solar, Bs. As., 1983, pp. 11-54. La conexión entre los planes del 53 y los hombres del 80, en Hilario Justo LOPEZ, **Documento de base**, en Mario Justo (LOPEZ y otros, **La empresa política de la generación de 1880**, Ed. de Belgrano, Bs. As., 1982, pp. 11-35.

La prensa jugó, a partir de ese momento, un rol fundamental. En una época enferma de progresismo científico 47 y en un país lanzado hacia el futuro sin haber aún ahondado en sus propias raíces 48, cualquier institución social debía procurar la libertad física y moral, el progreso material (bienestar económico, liberación de las fuerzas productivas) y espiritual (científico, basado en la instrucción). Y la prensa cumplía acabadamente a este propósito, pues ella era (en la mentalidad de la época) el progreso mismo: “Las publicaciones periódicas —escribió Sarmiento en 1850— son en nuestra época como la respiración diaria; ni libertad, ni progreso, ni cultura se concibe sin este vehículo que liga a las sociedades unas con otras y nos hace sentirnos a cada hora miembros de la especie humana por la influencia y repercusión de los acontecimientos de unos pueblos sobre los otros”. 49 Estas ideas del sanjuanino serán retomadas en el ochenta por varios distinguidos intelectuales; pero interesa resaltar que no solamente los positivistas sino también los católicos (más conservadores) aceptaban la premisa que ubicaba a la prensa en su rol de palanca del proceso civilizatorio. José Manuel Estrada unía al progresismo racionalista e inmanentista de su generación, la cosmovisión religiosa y trascendente en la que fundía su vida: “Progreso y unidad humana, progreso y confraternidad del hombre con el hombre —dirá—, son tina sola cosa: y estos grandes medios de condensar el comercio de las ideas, son evidentemente concurrente a los fines más trascendentales de la sociedad humana”. 50 Y a estos fines intelectuales y trascendentes la prensa presta un notable servicio. Afirmó Estrada que “la prensa, en cuanto es el más poderoso elemento de disseminación de las ideas, tiende no sólo a conservar los monumentos de la civilización; tiende además a uniformar los intereses humanos, a consolidar la fraternidad entre todos los hombres, a establecer la igualdad y la armonía en el orden interno de la sociedad y a regularizar la

---

47 Un miembro de la élite intelectual y política del 80 observaba: “Padece-mos de **saber** como antes padecíamos de **ignorancia**, y son tantos ya los sabios sobre todas las cosas habidas y por haber, que los mismos maestros que los enseñaron se suelen quedar atónitos, oyéndolos discurrir. La ciencia es **la** enfermedad del siglo, y hay que aceptarla como una purificación”. Lucio V. MANSILLA, *Entre Nos. Causeries del jueves*, Hachete, Bs. As., 1903, p. 271.

48 Acota MANSILLA: “No puede decirse de nosotros lo que decía Víctor Hugo de la Rusia, que era el pasado de pie, obstinándose en vivir en consorcio con el presente. Nosotros somos el presente, caminando con paso de gigante, hacia el porvenir, sin mirar atrás, ni reparar lo que pisamos o destruimos, impelidos por el poderoso resorte del progreso”. *Idem*, p. 123.

49 Domingo Faustino SARMIENTO: **Recuerdos de provincia**, 3a ed. Troquel Bs. As., 1968, p. 232.

50 José Manuel ESTRADA: **Curso de derecho constitucional**, 2º ed., tm. I, Ed. Científica y Literaria Argentina Atanasio Martínez, Bs. As., 1927, p. 212.

marcha de los poderes públicos, como tiende a dar impulso y a avivar las lentitudes de los elementos conservadores de la sociedades sólidas y a refrenar los impulsos excesivos y demagógicos de las que se encuentran en vías de transformación”.<sup>51</sup>

La prensa, en aquella sociedad argentina “en vías de transformación”, operaba como factor de unidad; al tiempo que transmitía informaciones y difundía la ideología del régimen, servía como factor unificador de ideas y de sentimientos, poniéndolos al servicio de una empresa común. Una sociedad en la que aún no estaban organizados sería y sólidamente los partidos políticos<sup>52</sup>, necesitaba de la prensa para hacer de la política un asunto público.<sup>53</sup> La prensa periódica, por la influencia que ejercía en las costumbres y en el gobierno constituía (y así se lo reconocía en el censo municipal de Buenos Aires de 1887) el “cuarto poder del estado”<sup>54</sup>; los diarios fueron los sucedáneos de los partidos políticos: aunaban criterios y voluntades y ponían en marcha el aparato del gobierno o de la oposición.<sup>55</sup>

Poseer un diario era tanto como poseer una porción de poder, y si tenerlo era importante cuando se era opositor, ¡cuánto más lo era para quien gobernaba! Roca, en carta mencionada por Rivera Astengo, escribe a Juárez Celman: “este pueblo se gobierna y tiraniza con los diarios”.<sup>56</sup>

En la Argentina del siglo pasado, y en particular a partir de 1880, los diarios eran fuertemente representativos de las diversas corrientes políticas de opinión, personalistas o ideológicas, brindando un apoyo logístico insustituible a la empresa política. Los grandes políticos tenían su propio diario: Mitre y *La Nación*, Sarmiento y *El Nacional*, los Varela y *La Tribuna*, etc.; y cada gobierno fundaba y subvencionaba

---

51 Idem, I, pp. 217-218.

52 Recién después de la revolución de 1890 los partidos comienzan a organizarse al estilo de los Estados Unidos, con convenciones que elegían candidatos y sancionaban estatutos y programas, y comités que dirigían la acción electoral: la carta orgánica de la Unión Cívica Radical se aprueba en noviembre de 1892 y la del Partido Socialista en abril de 1895. Conf.: Carlos R. MELO, Los partidos políticos argentinos entre 1862 y 1930, en *ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA*, Historia Argentina contemporánea, vol. II, 1ra. secc., El Ateneo, Bs. As., 1964, p. 93.

53 Conf.: Tim DUNCAN: La prensa política: “Sud-América”, de 1884-1892, en Gustavo FERRARI y Ezequiel GALLO (comp.), *La Argentina del ochenta al centenario*, Ed. Sudamericana, Bs. As., 1980, pp. 761-783.

54 Cit. en Idem, p. 778.

55 Conf.: Néstor Tomás AUZA: *Católicos y liberales en la generación del ochenta*, 1º reimp., ECA, Bs. As., 1981, pp. 38 ss.

56 Agustín RIVERA ASTENGO: *Juárez Celman. 1844-1909*, Ed. Kraft, Bs. As., 1944, p. 120.

sus propios periódicos: tras Roca aparecieron *La Tribuna Nacional* y otros tantos; en pos de Juárez Celman se dispuso *Sud-América*, etc. Es que, como lo escribía Ramón J. Cárcano al entonces presidente Juárez en 1888: “un diario para un hombre público es como un cuchillo para un gaucho pendenciero; debe tenerse siempre a mano”.<sup>57</sup> La prensa no era solamente el “ideal” vehículo de civilización; era también, y quizás prioritariamente, el “real” instrumento de actuación política.

La prensa formaba parte del sistema político; gobierno y oposición se valían de ella para influir sobre los ciudadanos y la opinión pública, y la constitución brindaba un marco suficiente de garantías para su desarrollo. A la escueta declaración de 1853 (art. 14), se añadió en 1860 el art. 32. Vélez Sársfiel explicaba en la Convención provincial de ese año, el sentido y la finalidad de esta nueva norma protectora: “La libertad de imprenta, señores, puede considerarse como una ampliación del sistema representativo o como su explicación de los derechos que quedan al pueblo después de que ha elegido sus representantes al cuerpo legislativo”. Y añadía: “sin absoluta libertad de imprenta no se puede crear hoy el gran poder que gobierna a los pueblos y dirige a los gobernantes: la opinión pública. Sólo la libre discusión por la prensa puede hacer formar el juicio sobre la administración o sobre los hechos políticos que deban influir en la suerte de un país”.<sup>58</sup>

Prensa, representación política, opinión pública: elementos del sistema “moderno” de gobierno, que definen una interpretación y un aspecto político del régimen recogido en nuestra constitución.

## VI. LIBERTAD DE PRENSA, OPINION PÚBLICA Y CONSTITUCION

Hemos intentado demostrar, en los capítulos anteriores, que la libertad de prensa era entendida por la ideología demoliberal como el instrumento político que engarzaba las diferentes partes del sistema de gobierno: por la prensa, y a través de ella, llegaba a constituirse el gobierno de la opinión pública. Y hemos visto también de qué manera ese complejo ideológico fue receptado por nuestros constituyentes y sus intérpretes, aspecto que ahora trataremos de precisar.

La libertad de *expresión* política, garantizada en el siglo pasado a través de la libertad de *imprenta*, es el presupuesto de la *opinión pública*; ésta, para surgir, necesita de un ambiente de receptividad y de

---

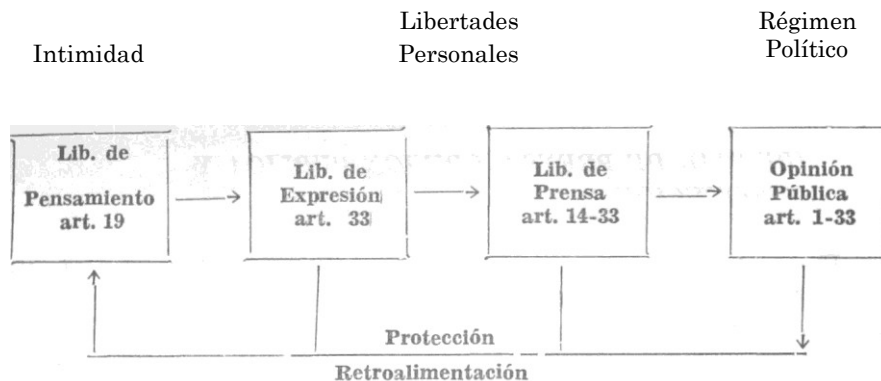
57 Cit. por Roberto ETCHEPAREBORDA: *Tres revoluciones*, Ed. Pleamar, Bs. As., 1968, p. 20; y en DUNCAN, p. 761.

58 Cit. por LIÑARES QUINTANA, 4, p. 425.

diálogo <sup>59</sup>, un clima de permisiva tolerancia de ideas. Estas condiciones se traducen en un régimen político de “discusión”, altamente “deliberativo” <sup>60</sup>, simbolizando en el Congreso, parlamento de los representantes políticos, y en la opinión pública, verdadero “parlamento invisible”, según Martin Loeffelr. <sup>61</sup>

Este aspecto resultante del sistema, había sido deseado por nuestros constituyentes. En el siglo pasado, el primer comentarista de la constitución, Florentino González, llamó la atención sobre la influencia de la prensa como elemento de “comunicación” entre los hombres, formadora de la opinión pública <sup>62</sup>; años después, Joaquín V. González infirió de los arts. 14 y 32 una vasta consecuencia política: “... se ha querido establecer para la Nación —decía— un gobierno de opinión y de examen, consecuente con su origen popular...”. <sup>63</sup> En otras palabras, y como lo ha señalado la doctrina más reciente en asocio a esta primitiva interpretación: el régimen constitucional de la libertad de prensa se vincula, en uno de sus aspectos, a la formación de la opinión pública <sup>64</sup>; por lo que ésta ha quedado implícitamente incorporada a nuestro sistema constitucional.

El régimen de la C. N. puede resumirse en el siguiente esquema:



59 Conf.: Juan BENEYTO: La opinión pública. Teoría y técnica, 2º ed., Tecnos, Madrid, 1969, pp. 16 y 27; Fautino J. LEGON, Tratado de derecho político general, tm. II, EDIAR, Bs. As., 1961, pp. 454-455; y TOCQUEVILLE, I, p. 170.

60 Conf., entre otros, Georges BURDEAU: El liberalismo político, trad. de O. A. Piemonte, EUDEBA, Bs. As., 1983, p. 175.

61 Cit. en Sigfried PAUSEWANG: La opinión pública y los grandes medios de difusión, en Wolfgang ABENDROTH y Kurt LENK, Introducción a la ciencia política, trad. de M. Faber-Kaiser, Anagrama, Barcelona, 1971, p. 313.

62 Florentino GONZALEZ: Lecciones de derecho constitucional, 2º ed., Librería de Rosa y Bouret, París, 1871, lecc. V, pp. 36-42.

63 Joaquín V. GONZALEZ, p. 172.

64 Conf.: Gregorio BADENI: La opinión política, Plus Ultra, Bs. As., 1972, pp. 73-74; Juan CHIABRA, La opinión pública y la libertad de imprenta, en “Revista Argentina de Ciencia Política”, Bs. As., tm. I, 1910, pp. 661-668; Humberto QUTROGA LAVTE, Curso de derecho constitucional, Depalma, Bs. As., 1985, pp. 109-110; y VANOSSI, p. 1.



El cuadro muestra de que manera, partiendo de la elemental libertad de pensamiento, se alcanza la noción de opinión pública como fuerza configurante del régimen político. Al mismo tiempo, entre los cuatro elementos en juego, además de la relación “constitutiva” que puede establecerse entre ellos, hemos señalado otras dos. Hay una relación de “protección”, en la medida que la intimidad y el pensamiento aparecen resguardadas en nuestro sistema constitucional aún por encima de otros derechos. Y existe una relación de “retroalimentación” por cuanto, si bien la opinión pública es formada a través de la prensa y otros medios de expresión del pensamiento, al mismo tiempo la opinión pública influye sobre la prensa, otros medios de expresión y el pensamiento mismo, enriqueciéndolos y trasmitiéndoles nuevos conceptos que, posteriormente, volverán a volcarse al cauce constitutivo de la opinión pública. Al menos, este sería el modelo ideal de funcionamiento.

## VII. ORIGENES Y CONCEPTO DE LA OPINION PUBLICA

*“Un hombre debe mantenerse en buenos términos con la opinión pública” J. BENTHAM.*

La investigación sobre la libertad de prensa nos ha llevado al problema de la opinión pública. Los orígenes y el concepto de opinión pública siguen siendo confusos, al menos cuando se trata de afrontar su estudio sin resaltar la conexión que su noción guarda con el régimen político demo-liberal.

Es evidente que si tratamos de tomar al liberalismo como la doctrina originaria de la opinión pública, puede hablarse de una prehistoria de este concepto<sup>65</sup>. Así, entrarían en esta etapa Juan de Salisbury y su *Policraticus* (1159), donde parece haberse utilizado el término opinión pública por vez primera como “buen apoyo del poder”<sup>66</sup>; Ma-

---

65 MURILLO FERROL, p. 56.

66 Luis GONZALEZ SEARA: La opinión pública, fenómeno social, en “Revista de Estudios Políticos”, Madrid, N° 134, marzo-abril 1964, p. 42; reproducido con ampliaciones en el libro de Luis GONZALEZ SEARA, Opinión pública y comunicación de masas, Ariel, Barcelona, 1968, p. 14 (citaremos por esta última edición).

quiavelo y sus reflexiones sobre la fuerza de la opinión en el capítulo XIX de *El Príncipe* (1513) ; Diego de Saavedra Fajardo y sus consideraciones sobre la “crítica pública” en sus *Empresas*; el padre Feijoo y su crítica de las opiniones comunes como “voz del pueblo; etc. <sup>67</sup> . Lo cierto es que con la *Ilustración* se aporta un elemento originario de la opinión pública, como lo es la actitud crítica frente al gobierno, como primera forma de oposición política. <sup>68</sup> La opinión pública apareció como concepto ligado a la oposición al *ancient redime*, convirtiéndosela en una fuerza política racional y crítica.

Parecen haber sido Locke y los fisiócratas quienes contribuyeron en forma más directa a perfilar el concepto de opinión pública. Locke, en su *Ensayo sobre el entendimiento humano* (1690) habló de ciertas normas no legales, a las que denominó “ley de la opinión o de la reputación”, compuestas de juicios humanos que, a su parecer, se convertían en “la medida común de la virtud y del vicio”, concepto que se liga a la idea del liberalismo de una opinión pública como autoridad impersonal, inserta dentro de su rechazo a toda personalización del poder. <sup>69</sup> Al fisiócrata Mercier de la Riviere, autor de un libro sobre *El orden natural y esencial de las sociedades políticas* (1767) se le ha atribuido haber expuesto la doctrina de la opinión pública como gobierno real”, o “sistema público de gobierno” (formulado sobre las ideas de los filósofos ilustrados) del cual dependen nuestras opiniones particulares y el recto gobierno de un estado.<sup>70</sup>

A partir de estos antecedentes se ha insistido en asignar a la opinión pública el carácter de “tribunal”, es decir, juez y censor de los

67 Para la discusión sobre el origen de la opinión pública en la doctrina española, ver: MURILLO FERROL, pp. 56-57, y Luis SANCHEZ AGESTA, **Principios de teoría política**, 5<sup>o</sup> ed., Ed. Nacional, Madrid, 1974. Conf. las siguientes fuentes: Diego de SAAVEDRA FAJARDO, **Idea de un príncipe político cristiano representada en cien: empresas**, Ed. de La Lectura, Madrid, 1927, empresas XIII y XIV; y Fray Benito Jerónimo FEIJOO, **Teatro crítico universal**, tm. I, Espasa-Calpe, Madrid, 1968, pp. 85-106. Los aportes de Saavedra Fajardo y Feijoo permitirán que la noción de opinión pública sea usada con propiedad por JOVELLANOS. Sobre éste, consultar: Luis SANCHEZ AGESTA, **El pensamiento político del despotismo ilustrado**, Universidad de Sevilla, 1979, pp. 230-232.

68 Conf.: Ghita IONESCU e Isabel de MADARIAGA: **La oposición**, trad. de C. A. Gómez, Espasa-Calpe, Madrid, 1977, pp. 35-44.

69 Conf.: Sheldon S. WOLIN: **Política y perspectiva**, trad. de A. Bignami, Amorrortu, Bs. As., 1973, p. 388.

70 Conf.: Hermann HELLER: **Teoría del estado**, 4a ed., trad. de L. Tobío, FCE, México, 1961, p. 190; MONZON ARRIBAS, pp. 89-90; MURILLO FERROL, p. 55; y ROSSETTI, **Introducción** cit., p. 239. El cap. I de la obra de MERCIER DE LA RIVIERE se reproduce en Los fisiócratas, selec. de textos por R. C. de Cendrero, Centro Ed. de América Latina, Bs. As., 1967, pp. 173 ss. especialmente pp. 213-215.

gobiernos a través del prisma de los sanos principios que ella encarna. Esta visión fue muy común en los autores racionalistas: Hegel la consideraba como “la suma” de los principios jurídicos; Lord Bryce la llamó “gran fuente del poder”; y Hermann Heller incurre en la misma interpretación al denominarla “sana razón humana”.<sup>71</sup> En general, en todos estos casos se intenta remarcar que la opinión pública (a diferencia de los juicios particulares o de los juicios del gobierno) es un juicio sereno, impersonal, sabiamente fundado, fruto de un público altamente crítico y racional; una autoridad impersonal, una especie de “tío que providencialmente resuelve la crisis en una pieza de teatro”, según las irónicas expresiones de Lippmann.<sup>72</sup> En realidad, como más adelante veremos, esta idea es errónea pues la opinión pública, como fuerza política, es inorgánica; podrá ser “imperativa”, pero por sí sola es “ineficaz”.<sup>73</sup>

La opinión pública, compendio de juicios humanos sobre lo virtuoso y lo vicioso, gobierno real que rige las naciones y tribunal que juzga nuestros actos y nuestra conciencia es, a pesar de los intentos, indefinible. Xifra Heras afirma que es “la expresión de un estado de conciencia colectivo relativo a problemas de índole general”<sup>74</sup>; Heller la convierte en la “opinión de voluntad política en forma racional”<sup>75</sup>; y Dicey la define con “un cuerpo de creencias, convicciones, sentimientos, principios consagrados o prejuicios firmemente arraigados”.<sup>76</sup> En realidad, poco interesa a la ciencia política definir qué es la opinión pública; en la actualidad, a los estudios científicos de la opinión pública les basta con utilizar un concepto operativo, útil a la investigación a emprender.<sup>77</sup> Esta posición supone el abandono —parcial, al menos— de las premisas ideológicas del liberalismo, adoptándose una

---

71 G. F. HEGEL: *Filosofía del derecho*, UNAM. México, 1975, p. 313; HELLER, pp. 192-193 (la mención a BRYCE, en p. 197). Coinciden en este aspecto, entre otros. Carlos COSSIO. *La opinión pública*, Losada, Bs. As., 1958, pp. 15 ss.; y Alfred SAUVY, *La opinión pública*, trad. de L. Pellier, Mirasol, Bs. As., 1961, p. 10.

72 LIPPMANN, p. 289.

73 Georges BURDEAU: *Método de la ciencia política*, trad. de J. C. Puig, De-Palma, Bs. As., 1976, pp. 393-394. Carl SCHMITT, p. 285, afirma que la opinión pública es inorgánica pues no es otra cosa que la forma moderna de la “aclamación” de las antiguas asambleas populares.

74 Jorge XIFRA HERAS: *Formas y fuerzas políticas*, Bosch, Barcelona, 1958, p. 27.

75 HELLER, p. 191; y Carlos S. FYAT: *Teoría de la política*, 2º ed., Abeledo-Perrot, Bs. As., 1966, pp. 246-247.

76 Cit. por W. J. H. SPROTT: *Introducción a la sociología*, 2º ed., trd. de F. M. Torner, FCE, México, 1961, p. 155.

77 Norman John POWELL: *Anatomy of public opinion*, 5th print, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1959, pp. 1-4.

postura diferente en torno al sujeto y al objeto de la opinión pública.<sup>78</sup>

Nuestro propósito será el de mostrar, en los capítulos siguientes, de qué manera se ha transformado el concepto de opinión pública, desde su origen liberal hasta el presente tratamiento “científico”.

### VIII. *CARACTER, OBJETO Y SUJETOS DE LA OPINION PUBLICA*

Las distinciones que la doctrina ha hecho entre “opinión pública”, “opinión del público” y “voluntad popular” entre otras <sup>79</sup>, suelen realizarse bajo la afirmación de la *racionalidad* o conciencia racional de los juicios que expresa la opinión pública. Un mínimum de racionalidad garantiza la *impersonalidad* e imparcialidad de la opinión pública <sup>80</sup>, al tiempo que contribuiría a darle cierta *certeza* <sup>81</sup> y *homogeneidad* a la opinión colectiva. Este planteamiento es común a la etapa liberal y precientífica de la opinión pública que cree en ésta como en una conciencia colectiva fuña especie de voluntad general roussoniana, pero más “racional”, elaborada y encarnada en un público racional y coherente. Lowell, inscripto en esta corriente, entendía que la publicidad de una opinión no se medía por el número de adherentes a ella, sino por su “intensidad”, es decir, por la capacidad o fuerza moral que tenía para obtener adhesión entre los disidentes<sup>82</sup>.

---

78 Sobre la pluralidad de significados de la opinión pública (como hecho, creencia o voluntad), conf.: Hermann FINNER: Teoría y práctica del gobierno moderno, trad. de E. Tierno Galván Tecnos, Madrid, 1964, pp. 320-322.

79 Conf.: BURDEAU: Método cit., pp. 394, ss.; COSSIO, pp. 14 ss.; XIFRA HERAS, pp. 19 ss.

80 No todos aceptan la necesaria racionalidad de la opinión pública: en este sentido, conf.: BENEYTO, p. 21; SAUVY, pp. 25-35; Gino GERMAN, Métodos cuantitativos en la Investigación de la opinión pública y de las actitudes sociales, en “Boletín del Instituto de Sociología”, Bs. As., N° 3, Facultad de Filosofía y Letras, U. B. A., 1944, p. 92; y Mario Justo LOPEZ, Introducción a los estudios políticos, vol. n, Kapelusz, Bs. As., 1971, pp. 486-487. Contrasta abiertamente la tesis de COSSIO, altamente racionalista, pp. 14 ss. y 26.

81 En contra: Enrique PICHORIVIERE: La opinión pública, en revista “Primera Planta, Bs. As., año IV, N° 184, 5 de julio de 1966, p. 49, quien niega que haya certeza en la opinión pues sería convicción; LIPPMANN, pp. 147 y 159, quien afirma la “vaguedad”, cuando no la contradicción, de la opinión. Como se ve, todo se desprende del concepto mismo de opinión y de su alcance; conf.: LEGON, II, pp. 436-438.

82 A. Lawrence LOWELL: Public opinion and popular government, Longmans-Green, N. Y., 1913, first pars.

La visión liberal ha pretendido mostrar una opinión pública dotada de una fuerza moral que, por su racionalidad, llegaba a convertirse en una opinión unánime u homogénea. Así, por ejemplo, de los supuestos democráticos de Jefferson se seguía la idea que “las opiniones públicas —según explica Lippman— sobre el mundo exterior de cualquiera de las comunidades consistía, principalmente, en unas pocas imágenes estereotipadas, dispuestas según un patrón, deducidas de códigos legales y morales, y animadas por el sentimiento que surgía de la experiencia locales”.<sup>83</sup>

Sin embargo, para ser válida, esta concepción requiere de un sujeto homogéneo, de un público uniforme. Para el liberalismo, ese público equivale “a propietario, a burgués o ilustrado, que son los únicos que pueden formar el público racionante con capacidad de crítica y de control de las acciones del gobierno”.<sup>84</sup>

El carácter revolucionario de esta idea se advierte desde el momento que el sujeto de la opinión pública sólo podía serlo el hombre racional y crítico, que por medio de su capacidad racionante y discursiva y en un clima de libre competencia de opiniones, podía alcanzar “aquella verdad que otrora estaba reservada a la revelación o la autoidad”.<sup>85</sup> La opinión pública era, para el liberalismo, la cristalización de los principios morales y políticos burgueses, la transmisión social de la moral burguesa, de la cosmovisión de la burguesía.<sup>86</sup> Únicamente el burqués o el ilustrado tenían opinión; ¿quién otro, sino el burgués, tenía medios (económicos, sociales, intelectuales) para establecer un periódico y formular y difundir sus opiniones? En este punto se entrecruzan las premisas ideológicas de la opinión pública con la idea liberal-burguesa que pone a la propiedad privada en el centro de sus instituciones políticas y sociales, como garantía de libertad e ilustración y fuente de civismo.<sup>87</sup>

En la actualidad, la visión burguesa de la opinión pública resulta estrecha. En primer término, porque el público no es una realidad orgánica: no es un grupo ni una clase social; el público es “inorgánico”,

---

83 LIPPMANN, p. 200.

84 MONZON ARRIBAS, p. 98; la misma tesis en Gino GERMANI: Surgimiento y crisis de la opinión pública: teoría y realidad, en “Imago Mundi. Revista de Historia de la Cultura”, Bs. As., año III, Nros. 11/12, marzo-junio 1956, pp. 55-66; y Francisco AYALA, Sobre la opinión, en revista “Sur”, Bs. As., XI, noviembre 1940, pp. 7-35.

85 GERMANI: Surgimiento y crisis cit., p. 57.

86 Idem, p. 57; COSSIO, pp. 68-69; y Reinhart KOSELLECK: Crítica y crisis del mundo burgués, trad. por Rd de la Vega, Rialp, Madrid, 1965, pp. 105-106.

87 Conf.: BURDEAU, El liberalismo cit., pp. 62-72.

un “cuasigrupo”, cambiante, indefinido, múltiple.<sup>88</sup> En segundo término, porque no resulta correcto hablar de un único público; hay una pluralidad de públicos que se forman según los temas que se someten a la opinión pública.<sup>89</sup> En tercer término, porque la receptividad de “los” públicos y la intensidad y homogeneidad de una opinión dependen, en buena medida, del grado y nivel de la estratificación social, por lo que toda opinión siempre es fragmentaria, polarizada.<sup>90</sup> Y finalmente, porque para la moderna teoría científica de la opinión pública, la opinión colectiva se construye y edifica sobre las opiniones individuales, de modo tal que la opinión pública se resume en un compendio de opiniones individuales. “Public opinion is any collection of individual opinions”, asevera H. L. Childs.<sup>91</sup>

Esta nueva caracterización influye, naturalmente, en el objeto de la opinión pública. Para el liberalismo, la opinión pública versaba sobre principios y doctrinas, aunque fueran muy generales<sup>92</sup>, pues de otro modo no podía ser una opinión calificada o autorizada, ni tener carácter de tribunal; en cambio, actualmente, se admite que la materia de la opinión pública es variable, aunque debe tratarse de cuestiones actuales y controvertibles.<sup>93</sup> Fijando el contenido de la opinión pública política, Lañe y Sears establecieron cuatro áreas principales: primera, las relativas al sistema político, régimen, estructura constitucional y manera de tomar las decisiones; segunda, las cuestiones relativas a la selección de lealtades e identificación de grupos; tercera, la selección de los líderes; y cuarta, la amplia variedad de “temas-tópico”.<sup>94</sup>

## IX. *FUNCION POLITICA DE LA OPINION PUBLICA*

*“Quien gobierna realmente es la  
opinión pública” M. DE LA RIVIERE*

En realidad, si alguna función política ha de reconocerse a la opinión pública es a condición de que el régimen político mantenga aún ciertas raíces ideológicas demoliberales. Históricamente la opinión pú-

88 LOPEZ: Introducción cit., II, pp. 485-486. Conf.: V. O. KEY (jr), Opinión pública y democracia, tm. I, trad. de A. Sánchez, O MESA, Bs. As., pp. 21-23.

89 MURILLO FERROL, pp. 59 SS.

90 BADENI, pp. 48 ss.; GONZALEZ SEARA, pp. 27 ss.; SAUVY, pp. 10 ss.; etc.

91 Cit. en POWELL, p. 4.

92 COSSIO, pp. 12-14; y HELLER, p. 193.

93 BENEYTO, pp. 47 ss.; LEGON, II, p. 448; LOPEZ: Introducción cit., II, p. 486.

94 Robert E. LANE y David O. SEARS: La opinión pública, trad. de L. Renart, Fontanella, Barcelona, 1967, pp. 11-14.

blica surge como una fuerza política adversaria del *ancient régime*; ello suponía que el “público raciocinante” mantenía una actitud opositora *contra y frente* al poder del monarca. Sin embargo, operada la mudanza de los gobiernos por el fenómeno revolucionario, asentados los nuevos regímenes sobre los supuestos políticos de los “filósofos”, la opinión pública ya no puede ser contraria al estado liberal y democrático. Mantendrá, en consecuencia, su actitud crítica frente al poder <sup>95</sup>, pero sin ser ya expresión de una legitimidad revolucionaria: será fuerza de apoyo o reprobación política *dentro* del régimen, mas no *contra* el régimen,

En los actuales regímenes democráticos la opinión pública es una innegable fuente de *legitimación del poder*, en la medida que ella se vincula al ideal del gobierno por el pueblo. De acuerdo a las indicaciones de Key, la opinión pública tiene en las democracias un doble fundamento: por un lado, la necesidad del gobierno de buscar apoyo en la comunidad; por el otro, la propia teoría democrática que impulsa la idea del gobierno popular o autogobierno. <sup>96</sup> Analicemos los aspectos centrales de esta relación entre gobierno democrático y opinión pública legitimadora.

- a) En un primer momento, la opinión pública surge como un nuevo basamento de la unidad estatal, en tanto ella actúa como fuente legitimadora de la autoridad y del orden político. La opinión pública, complemento natural del sufragio electoral, suministra un estímulo renovador a la empresa política, consolida su actuación al prestarle constante adhesión social <sup>97</sup>; y ello porque la opinión pública es la voz del pueblo que legitima en su actuación el accionar del gobierno. Esta idea era expresada a principios de siglo por Matienzo: “La opinión pública —decía— sostiene con su aprobación expresa o con su asentimiento tácito, y nadie se resigna a prescindir durante mucho tiempo de ese apoyo social, como nadie se atreve a romper abiertamente con la moda, que no es más que una forma de opinión pública”.<sup>98</sup>

En la más reciente concepción científica de la opinión pública esta idea central no ha variado. Jean Padioleau <sup>99</sup> ha afir-

---

95 MONZON ARRIBAS, p. 97.

96 KEY, I, pp. 1617.

97 La coincidencia doctrinaria es amplia: BADENI, p. 116; COSSIO, p. 64; HELLER, p. 192; SAUVY, pp. 170-171; XIFRA HERAS, pp. 27-28; etc.

98 José Nicolás MATIENZO: La veracidad en la vida pública, en “Revista de Derecho, Historia y Letras”, Buenos Aires, año IV, tm. IX, 1901, p. 36.

99 Cit. en José Luis DADER: El marco interdisciplinario y específico de la investigación sobre “opinión pública”, en “Revista de Estudios Políticos”, Madrid, nueva época, N° 33, mayo-junio 1948, pp. 222-223.

mado que por medio de las nuevas técnicas de sondeo de la opinión pública, ésta reviste la forma de fuerza política legitimadora, esto es así porque, por un lado, los resultados de los sondeos se presentan como si fueran “voluntad” de la opinión pública; y, por el otro, porque en una sociedad de ciudadanos pasivos, el sondeo satisface las necesidades individuales de participación.

Tanto en la concepción liberal como en la moderna teoría científica, la opinión pública es en las democracias vehículo de *consenso*. Sin embargo, el problema surge cuando, desde el ángulo gubernamental deben satisfacerse las demandas sociales que alimentan dicho consenso, cuando debe darse respuesta a los reclamos populares que justifican el apoyo popular de una determinada política partidaria. Según los analistas de la experiencia norteamericana, no puede afirmarse nada concreto sobre la correcta o incorrecta interacción entre las demandas de la opinión pública y la política del gobierno. Existen muchas dificultades que impiden afirmar que el gobierno “sigue” la opinión pública (y, por lo tanto, que la “opinión pública manda”), cuando, en realidad, la opinión pública ha manifestado numeroso y frecuente desinterés por los temas de gobierno.<sup>100</sup>

- b) En un segundo despliegue de su idea, la opinión pública, a través de la crítica política, actúa como un mecanismo de control del poder, como un freno o advertencia al accionar de los gobernantes. Sería, dentro de la tipología de Loewenstein, una modalidad de control vertical<sup>101</sup>. No era otra la idea de Lowell cuando advertía que era esencial a la opinión pública el respecto de las minorías<sup>102</sup>, es decir, admitir la oposición al gobierno.

Ya hemos visto que este carácter crítico fue fundamental en el surgimiento de la prensa y de la opinión pública misma. Si ella era conceptualizada como un tribunal “público”, era porque podía revestir el carácter de un verdadero poder de censura de los gobiernos. Hoy en día este aspecto suele expresarse de otro modo: la opinión pública canaliza y hace manifiesto el *disenso*. Queda claro, pues, que la opinión pública en las democracias des-

---

100 Cfr. las indicaciones de KEY, I, pp. 100 y 115-120.

101 Karl LOEWENSTEIN: Teoría de la constitución, 2ª ed., trad. de A. Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona, 1976, pp. 390 ss.; Artemio Luis MELO, Compendio de ciencia política, tm. II, Depalma, Bs. As., 1983, pp. 358-359; y XIFA HERAS, pp. 27-28.

102 LOWELL, p. 2



pliega su virtualidad desde una doble perspectiva: como fuerza arquitectónica, otorgando consenso, y como fuerza agonal, abriendo cauces al disenso. Pero, en tanto inorgánica, la opinión pública requiere siempre de un grupo social o político que actualice sus posiciones: ella por sí sola es inoperante.

La opinión pública crítica frente al poder puede manifestarse de maneras variadas. El modo vulgar es por medio de la *competencia electoral*, pues un régimen de opinión supone una estructura política que garantice la periodicidad del gobierno y la rotación del elenco gobernante. Pero la opinión pública por sí sola no hace operar esta alternancia; para ello es necesario un grupo político con capacidad electoral. “El efecto de la opinión sobre el curso general de la actuación pública depende de la existencia de un grupo de personas susceptible de ser elevado al poder, y la capacidad para desalojar de sus cargos a los que anteriormente los ocupen”.<sup>103</sup> Más allá de la competencia electoral, la opinión pública es en sí misma una *fuerza opositora y crítica*; Cooley afirmaba que la prensa permitía a cualquier ciudadano llamar a los estrados de la opinión pública a los gobernantes, “y compelerlos a someterse a un análisis y crítica de su conducta, procedimientos y propósitos, a la faz del mundo, a fin de corregir o evitar errores o desastres”.<sup>104</sup> En este alcance, el disenso sólo se traduce en una crítica, una advertencia, una moción popular de censura, que puede ocasionar el cambio político por el sólo peso de la opinión sin que sea menester un acto electoral para que dicho cambio se produzca. Y, finalmente, dentro ya de una organización constitucional formal, hay quienes admiten que la opinión pública sea un medio de *control político de constitucionalidad*; en nuestro país, operaría especialmente en el ámbito de las “cuestiones políticas no judiciales” que limitan la potestad controladora de la justicia.<sup>105</sup>

- c) Si este es el doble rol central de la opinión pública: actuar como disenso y facilitar el consenso, surgen algunas importantes consecuencias teóricas que no podemos dejar de señalar. En primer término, al hablarse de “gobierno de la opinión pública”, creemos que se le está asignando a ésta una verdadera *función*

---

103 KEY, II, p. 325.

104 Cit. en Joaquín V. GONZALEZ, p. 168.

105 Ver el fallo del Juez Federal del Mercedes, Buenos Aires, en el caso “Yunque de Fortuny”, de 28-11-1980, en “ED”, 87-519, con nota de Carlos María BIDEGAIN : **Control judicial y control político de constitucionalidad en la Argentina.**

*gubernativa*, o al menos orientativa de la conducción política. Ello supone plantear, veladamente, dos cuestiones: en forma inmediata, la conexión entre el gobierno de la opinión pública y la teoría de la representación, en tanto que por vía de la opinión pública se reintroduce el viejo tema del mandato imperativo. Una opinión pública imperativa, obliga a los representantes a seguirla, descargándose la responsabilidad política de los actos de gobierno en la propia opinión pública.<sup>106</sup> En forma mediata, el gobierno de la opinión pública replantea el manido dilema del gobierno de las leyes o de los hombres, salvo que recurramos al sofisma de asignarle a las leyes la interpretación de la opinión pública. El liberalismo democrático había dirimido la cuestión (por lo menos en doctrina) en favor de las primeras; en cambio, la opinión pública gobernante inclina la balanza hacia el segundo de los extremos, con lo que renace la equiparación de opinión pública y voluntad popular.

En segundo término, en el juego de la opinión pública como consenso y disenso, se hace necesario esclarecer el problema de los límites del disenso, lo que significa indicar *a priori* un núcleo central de valores que integren un *consenso fundamental*<sup>107</sup> inmodificable y, hasta cierto punto, “inopinable”. Aunque este no es el lugar para analizar el tema, notemos que la mayoría de la doctrina afirma la existencia de ese consenso fundamental, unidad de ciertos principios configurantes del régimen, las llamadas “reglas de juego”, por ejemplo, que marcan el límite del debate ideológico.<sup>108</sup> Por nuestra parte, sin embargo, dentro de los fundamentos ideológicos del régimen demoliberal, creemos que nada impide una opinión pública negatoria de los cimientos del mismo régimen; de lo contrario, se estaría negando la esencia misma de la opinión pública y el derecho que la originó: la libertad de pensamiento y de opinión. No obstante, admitir una opinión pública opuesta a los “valores” del régimen, implica aceptar la posibilidad que la opinión pública deje de ser legitimadora pues en ese caso no podría proporcionar el apoyo popular que el régimen teóricamente necesita para mantener-

---

106 MURILLO FERROL, pp. 66-67.

107 Sobre las dificultades para determinar el concepto y contenido del llamado “consensus fundamental”, conf.: KEY, I, pp. 58 ss.; y MURILLO FERROL, pp. 67 ss.

108 Conf.: BENEYTO, p. 14 (cit. de VEDEL); BURDEAU: **El liberalismo cit.**, p. 176; COSSIO, pp. 47-49; SANCHEZ AGESTA, **Principios de teoría cit.**, pp. 262-263; y los autores mencionados en la nota anterior.

se. Como han señalado Lañe y Sears, donde falta esta función legitimadora de la opinión pública, se generan ciertos “desafectos”, que van desde la más corriente apatía hasta, en ocasiones, organizadas políticas destructivas e irracionales.<sup>109</sup> A pesar de ello, fijar el límite de lo opinable y lo dogmático, de lo accesorio (discutible) y lo fundamental (indiscutible) de un sistema político, depende no solamente de los componentes teórico-ideológicos sino también de los hábitos y costumbres políticas de cada pueblo o nación.

## X. OPINION PUBLICA CIENTIFICA Y COMUNICACION POLITICA

La vieja tradición liberal democrática que bacía de la opinión pública una fuerza altamente política ha sido superada o mediatizada por una concepción más científica de la opinión pública. Ya hemos visto que, desde esta perspectiva científica, son cuestionables algunos supuestos ideólogos de la tradición liberal: no es admisible la imagen burguesa del público, ni su racionalidad y homogeneidad. Hoy se acepta la pluralidad de públicos, su índole irracional en ciertas ocasiones, su heterogeneidad y, fundamentalmente, el condicionamiento de las opiniones y actitudes por la estratificación social.

Diversos factores contribuyeron a este cambio. En primer lugar, la moderna ciencia de la opinión pública ya no confunde a ésta con la prensa, como era común en el siglo pasado; hoy se admite que la opinión pública existe con independencia de la prensa y que para ésta (y el periodismo en general) la opinión pública aparece como un campo hacia el cual dirige su acción.<sup>110</sup> En segundo lugar, la evolución de los medios de comunicación social ha ido determinando esa diferenciación conceptual entre prensa y opinión pública<sup>111</sup>; descartando la “oralidad básica” de la opinión —es decir, la discusión persona a persona<sup>112</sup>—, en toda comunidad existen líderes de opinión, como los denomina Wright Mills<sup>113</sup>, que contribuyen a formar opiniones colectivas y determinar actitudes sociales; además, por supuesto, de

---

109 LANE-SEARS, p. 12.

110 LOPEZ: **Introducción cit.**, II, p. 545; y PICHON-RIVIERE, p. 49.

111 SPROTT, pp. 159-160.

112 C. WRIGHT MILLS: **Los medios de masas y la opinión pública, en Poder, política, pueblo**, trad. de J. Campos, POE, Méjico, 1973, pp. 456-456.

113 Idem, pp. 461-464.

otros medios de comunicación y publicidad: los libros, las instituciones de educación y enseñanza, el cine, la radio, la televisión, las iglesias, los clubes y otras formas de intercambio social <sup>114</sup>, sin descartar a los propios partidos políticos. <sup>115</sup> En tercer lugar, la pluralidad de nexos de influencia sobre la opinión pública determinó la diferenciación (no siempre precisa) entre “información”, que busca elevar, educar y es el verdadero sustrato de la opinión pública, y “propaganda”, cuya finalidad es la dominación. <sup>116</sup> De esta distinción ha derivado el rechazo de los regímenes políticos de opinión pública *dirigida*, basados en la propaganda, donde la comunicación opera como mera impresión o reacción al manipuleo. <sup>117</sup>

En buena medida, las aclaraciones precedentes han sido posibles merced a un cambio científico primario que tuvo como factor principal la revolución metodológica en las ciencias sociales, lo que permitió el empleo de métodos provenientes de la psicología y la antropología para el recogimiento de datos. Esta metodología que, según Berelson, constituye la herramienta de una “ciencia social empírica con autonomía” <sup>118</sup>, ha permitido hacer progresar los estudios de la opinión pública hasta niveles que hoy se consideran mensurables cuantitativamente. A pesar de que los métodos para apreciar las opiniones y actitudes son innumerables, el más popular es la encuesta (*poli*), técnica de sondeo popularizada en los Estados Unidos a partir de la campaña electoral de 1948. <sup>119</sup>

Sin embargo, aunque pasemos por alto todos los problemas relativos a la aplicación de las nuevas técnicas de medición y distribución de las actitudes y opiniones sociales, no podemos dejar de indicar la consecuencia directa de este cambio metodológico. En principio, la aplicación de los métodos científico-positivos veda la utilización de conceptos *a priori* inverificables, por lo que cada investigador debe construir su propio concepto de opinión pública que le resulte más apropiado para el estudio a desarrollar o ya desarrollado. Si a ello agregamos que las encuestas suelen tener por base las opiniones individuales

---

114 Conf.: FINNER, pp. 323-329; y POWELL, caps. 4 a 8, pp. 134 ss.

115 Conf.: Robert E. DOWSE y John A. HUGHES: **Sociología política**, trad. de J. M. Rolland Quintanilla, Alianza, Madrid, 1975, pp. 348-352.

116 Conf.: Alfred SAUVY: **La naturaleza social**, trad. de A. Lago y M. E. Sabaté, Taurus, Madrid, 1962, caps. XX: “La propaganda” y XXI: “La información”, pp. 323-332 y 333-354, respectivamente; también POWELL, pp. 402 ss.

117 WRIGHT MILLS, pp. 450 SS.

118 MURILLO FERROL, p. 62.

119 Conf.: en general, GERMANI; Métodos cuantitativos cit., passim; y POWELL, caps. 2 y 3, pp. 15 ss.

que fundamentan las actitudes y opiniones sociales <sup>120</sup>, resultaría que la opinión pública como un todo colectivo independiente de los individuos (la imagen liberal), no puede sostenerse científicamente. *La opinión pública no es más que la adición de opiniones individuales previamente seleccionadas.*

La opinión pública científica parte del “supuesto implícito de ver el sistema político como una colección de individuos átomos”. <sup>121</sup> Así, por ejemplo, en la conocida e importante obra de Key donde se analiza la vinculación entre la democracia americana y la opinión pública, se tiene de ésta el siguiente concepto operativo: “aquellas opiniones, sostenidas por personas privadas, que los gobiernos estiman prudente escuchar”. <sup>122</sup>

Esta nueva posición, por más científica que sea, ha destruido el supuesto básico y esencial de la teoría burguesa de la opinión pública, aquel por el cual se afirmaba que ésta era una fuerza política que reflejaba una concepción colectiva y racional, independiente de cada individuo particular que a ella ascribiera, opinión sostenida por un público racionante altamente crítico. Los métodos cuantitativos de medición reducen la opinión pública a la suma de opiniones particulares que han sido compulsadas. Es que, según Burdeau, no puede ser de otra manera, pues todo régimen de opinión expresa los deseos de una sociedad individualista. <sup>123</sup> Así, la opinión pública se diluye en los gustos y las tendencias individuales. “Cualquier persona —dicen Lañe y Sears— es un experto en opinión pública. Después de todo, es un miembro de la comunidad y conoce sus propios sentimientos, y sus opiniones respecto a determinado tema”. <sup>124</sup> Volvemos así a la antigua crítica de Tocqueville, del régimen democrático construido sobre la igualdad de las inteligencias.

De esta consecuencia deviene otra no menos importante. Si para el liberalismo la opinión pública era “imperativa”; la moderna opinión pública que se pretende científica, es decir, que no es el resultado de un “clima” político, sino el producto técnico de una “encuesta”, carece de toda significación jurídico-política, pues no vincula ni obliga al gobernante. Las encuestas sólo pueden entenderse como manifestaciones

---

120 MURILLO FERROL, pp. 73-74 se hace eco de la crítica de BLUMER, para quien las técnicas de sondeo de opinión no tienen en cuenta la estructura social, con la que las técnicas científicas modernas distan mucho de reflejar la opinión real.

121 Idem, p. 73.

122 KEY, I, p. 28.

123 BURDEAU: *Traité cit.*, IV, pp. 213. ss.

124 LANE-SEARS, p. 7.

de opiniones individuales, sin que expresen formalmente voluntad política alguna. <sup>125</sup> El viejo anhelo de Bryce de sustituir el procedimiento electoral por los resultados de la opinión pública, propuesta también por algunos científicos modernos, teniendo en cuenta el avance de los modernos medios de comunicación y el perfeccionamiento de las técnicas de sondeo<sup>126</sup>, sigue siendo una utopía irrealizable. <sup>127</sup>

Lo que no parece difícil es que, a partir del tratamiento científico de la opinión pública, se abandone este “difuso concepto arcaico” y se lo reemplace por el de “comunicación política”. <sup>128</sup> Esta nueva posibilidad epistemológica parece mucho más atractiva y posible que otros intentos contemporáneos. Aunque no es nuestro propósito avanzar en este aspecto, creemos oportuno destacar la utilidad de los modernos enfoques científico-políticos centrados en la comunicación política. <sup>129</sup>

El *enfoque sistémico* de la política, popularizado por David Easton, tiene en la comunicación, interpretada como flujo de información del sistema, el factor central de su estudio. Algunos de sus seguidores, como Almond y Powell, han construido un modelo de análisis en el cual la comunicación aparece como una función crucial del sistema político. Sin comunicación política no podrían entrelazarse las diversas partes o miembros del sistema, de forma tal que es la comunicación la que permite la operación de todo el modelo. <sup>130</sup> Los estudios de *cibernética política*, en conexión con el análisis sistemático, entienden las estructuras políticas por medio del concepto de pautas de comunicación; es la comunicación el nudo gordiano de toda organización política.

125 MURILLO FERROL, p. 65.

126 La opinión de BRYCE en HELLER p. 197 **in fine**; conf.: Jean Marie COTTERET y Claude EMERI, **Los sistemas electorales**, trad. de J. García Bosch, Oikos-Tau, Barcelona, 1973, pp. 162-163; y Hanna Fenichel PITPKIN, **El concepto de representación**, trad. de R. Montoro Romero, C.E.C., Madrid, 1965, pp. 80 ss.

127 Conf.: DADER, pp. 222-227.

128 En general: Richard FAGEN: **Política y comunicación**, trad. de A. Ciria, Paidós, Bs. As., 1969, **passim**; una síntesis de estas teorías en MELO, II, **cap. XXIX, pp. 338 ss.**

129 Remitimos a David EASTON: **Esquema para el análisis político**, 3a ed., trad. de A. C. Leal, Amorrortu, Bs. As., 1976, especialmente caps. 4 y 8, pp. 76 ss.; G. A. ALMOND y G. B. POWELL (h), **Política comparada**, 2º ed., trad. de P. Marsal, Paidós, Bs. As., 1978, especialmente cap. 7, pp. 144 ss.; y Jean BLONDEL, **Introducción al estudio comparativo de los gobiernos**, trad. por F. Calleja, Revista de Occidente, Madrid, 1972, cap. 13, pp. 261 ss.

130 Conf. Karl W. DEUTSCH: **Los nervios del gobierno**, 2º reimp., trad. de A. Ciria, Paidós, Bs. As., 1980, especialmente partes II y III. Sobre las implicancias y posibilidades de este modelo, ver Harold D. LASWELL, **El futuro de la ciencia política**, trad. por J. Cerón, Tecnos, Madrid, 1971, cap. 5 pp. 108 ss.

Después de todo, y sin que discutamos la validez o utilidad de estos modelos de análisis, no puede dejar de señalarse que la comunicación, independientemente del método más apropiado para su estudio, es un elemento constitutivo y por lo tanto vital de la comunidad humana en todas sus formas. En este sentido, conf.: José A. GONZALEZ CASANOVA, **Comunicación humana y comunidad política**, Tecnos, Madrid, 1968, **passim**, para una perspectiva filosófica-política de la comunicación.

---

## XI. CONCLUSIONES

- a) Nuestro intento por precisar el significado y el alcance de la libertad de prensa consagrada en el art. 14 de la C. N., nos llevó a la encadenación de ideas y de conceptos que desbordaron la Constitución formal. Una plena aprehensión de nuestro objeto sólo pudo lograrse integrando el aporte de diversas disciplinas políticas: el derecho constitucional, la ciencia política, la historia de las ideas políticas, la sociología política, etc. Nuestra primera conclusión es, por lo tanto, que solamente un enfoque interdisciplinario permite abarcar el tema en estudio en su plenitud y riqueza.

Aunque nuestro estudio ha sido, necesariamente, breve, habiéndonos limitado a sugerir los aspectos centrales de la libertad de prensa y de la opinión pública, no puede faltar, al momento de concluir, un análisis crítico y ello porque la teoría política ha sido tradicionalmente *crítica*. Esto significa que ha tenido y que tiene como objetivo primordial “la distinción de lo verdadero frente a lo falso, de lo aparente frente a lo real y esencial”, aprovisionándonos de la “base necesaria para la evaluación crítica de las formas de vida”.<sup>131</sup>

La *evaluación crítica* nos llevará a considerar en este capítulo, el valor de las ideas claves utilizadas en este trabajo: “opinión pública” y “libertad de prensa”.

- b) En cuanto a la opinión pública, hemos señalado cómo la evolución desde la concepción liberal burguesa hasta la actual teoría científica, marca la crisis de su valor político y de su mismo concepto. La extensión del concepto de “público” sujeto de la opinión, por la incorporación de todos los ciudadanos y no solamente de los ilustrados; la eliminación de la “racionalidad” como contenido de la opinión; la sobreabundancia de “materias” opinables; la reducción de lo público al mero “agregado de individualidades”; y otros factores ya analizados, sirven para manifestar la decadencia de un concepto y de una idea política que, va-

---

131 Richard J. BERNSTEIN: **La reestructuración de la teoría social y política**, trad. de E. L. Suárez, F. C. E., México, 1983, p. 103, quien replica la tesis de Wittgenstein seguida por Peter WINCH, **Ciencia social y filosofía**, trad. de M. R. de Bonacalza, Amorrortu, Bs. As., 1972, págs. 95 ss.

liosa históricamente para enfrentar el régimen político del absolutismo monárquico, carece de verdadero sustrato en los albores del siglo XXI.

A pesar de ello, sigue pendiente el tema de la opinión pública como fuerza política legitimadora, verdadero problema político que corre el riesgo de diluirse en un *continuo consenso-disenso*. Hemos anticipado que, a nuestro parecer, desde las premisas del régimen de opinión no pueden ponerse límites al disenso, incluso para aquel que asume formas y conductas (salvo las ilícitas) contradictoria con los supuestos políticos que sustentan el sistema. La lógica de las ideas de la democracia liberal no puede impedir ideas contrarias y conductas opuestas a la propia democracia liberal y exigir a quienes lo sustenten un “cierto acuerdo en lo fundamental”.

Pero la “lógica de las ideas” demoliberales, la ideología del régimen, es refractaria de la experiencia ancestral de todo sistema político. Como explica Jouvénel: “El que todo pueda discutirse es quizás, el mayor error de nuestra época. Ninguna sociedad —ha dicho Comte— puede subsistir sin el respeto unánime otorgado a ciertas nociones fundamentales sustraídas a la discusión”.<sup>132</sup>

Hemos llegado, pues al extremo: lo que está en juego es la subsistencia del régimen político, en este caso, el régimen de opinión. Ante una situación como ésta, cualquier teoría se estrella. La solución de esta ambigüedad escapa a nuestro trabajo. Simplemente nos limitamos a señalar las variantes del rompecabezas: o el régimen de opinión permite la existencia de opiniones sediciosas y, por lo tanto, admite que cohabiten en su seno ingredientes destructores del sistema; o, en cambio, asume la tarea de mantener e imponer (según los casos) ciertos principios arquitecturales que delimiten el contenido indisputable del “acuerdo fundamental”. En este último caso, al establecer materias que escapan a lo opinable y dividir las corrientes de opinión en legales o ilegales (democráticas o antidemocráticas), el régimen de opinión, para mantenerse, debe negar sus propios fundamentos, consagrando un nuevo axioma político: *hay opiniones inopinables*.

- c) Este último inconveniente vuelve a sustraer nuestra atención hacia el tema de la libertad de opinión y de prensa, punto en el

---

132 Bertrand de JOUVENEL, *El poder*, 2º ed., trd. de J. de Elzaburu, Ed. Nacional, Madrid, 1974, p. 390.



cual comenzamos nuestra investigación. Si todo régimen político necesita poner límites a las opiniones, si todo régimen político ha de fijar principios estructurales indiscutibles, debemos preguntarnos: ¿puede mantenerse, correctamente, la libertad de prensa con alcance absoluto?

Nuestro sistema constitucional advierte sobre la imposibilidad de vedar legalmente la libertad de prensa: ella está a salvo de la censura previa (art. 14) y de toda restricción legal (art. 32). Debemos aceptar, por lo tanto, que, con la sola limitación penal, la libertad de prensa es constitucionalmente ilimitada.<sup>133</sup> Sin embargo, la ciencia política no puede limitarse a señalar una figura jurídica o una situación de derecho. Más allá del marco constitucional formal hay una realidad que merece ser considerada.

En primer lugar, el fundamento filosófico de la libertad de prensa es hoy discutible. Sin que podamos detenernos en este aspecto<sup>134</sup>, es de destacar su optimismo naturalista, su exagerado racionalismo, que no reconoce limitaciones a la libertad de pensamiento ni a la ciencia positiva. Esta concepción antropológica, que no compartimos, sostiene la idea de una absoluta libertad de pensamiento y de prensa. Por nuestra parte, no creemos que la prensa sea la “avanzada de las luces” o el “motor del progreso” material y moral. La prensa es solamente un *instrumento* para difundir noticias e ideas que, al estar manejada y dirigida por hombres falibles, puede transmitir verdades y mentiras que en modo alguno dependen de ella, pues no es la depositaria incorruptible de la verdad, la sabiduría y el bienestar.

En segundo lugar, tampoco creemos que sea absolutamente cierta la idea de una “prensa libre”. Por lo pronto cabe que nos

---

133 Sabemos de la larga discusión que se libra en la doctrina y jurisprudencia nacional para interpretar cabalmente los términos y el alcance de las cláusulas constitucionales. Consúltese, entre otros, Salvador D. BERGEL: La Interpretación del artículo 32 de la Constitución Nacional, JA, 10-1971-157; Rafael BIELBA, La jurisdicción local en materia de prensa y la protección de los derechos del hombre, LL, 94-333; Germán J. BIDART CAMPOS, Algunos aspectos constitucionales de la libertad de prensa, J, 1967-VI- sec. doc. - 806; Idem, La calificación previa y la licencia de exhibición cinematográfica en razón de la moralidad pública, JA, 1968-III-2; Carlos E. COLAUTTI, Libertad de expresión y censura cinematográfica, Ed. F.I.E.L., Bs. As., 1983; Bartolomé FIORINI, El artículo 32 de la Constitución Nacional. La prensa republicana, LL, 141-221; Ricardo NUÑEZ, Una desfiguración de la Constitución, JA-doc-1973-555; y Enrique S. PETRACCHI, Sobre la libertad de prensa, “DIKE”, Bs. As., año 2, pp. 67 ss.; etc.

134 Conf. Yves R. SIMON; Más allá de la crisis del liberalismo, en Robert Edward BRENNAN, P. P. (Dir.), Ensayos sobre el tomismo, trad. de E. Villacorta, Ed. Morata, Madrid, 1963, pp. 345-357.

preguntemos: ¿libre de qué? ¿libre para qué? Nunca faltan los exaltados que, en pos de esa libertad, llegan a cercenar la misma expresión, convirtiendo la libertad de prensa en un sofisma. “La petición de prensa libre —exclamaba Robespierre en el Comité de Salvación Pública— cuando la Revolución está triunfando, es un acto contrarrevolucionario. Supone libertad para combatir la Revolución y no puede haber libertad para combatir la Revolución”.<sup>135</sup>

El *para qué* de la libertad de prensa debe ser lo primero a definir y, luego de resolver este interrogante causal, podremos precisar *de qué* debe quedar libre la prensa. ¿O hemos de admitir una prensa absolutamente libre para agredir o violar derechos superiores como el honor, la intimidad y, aún, el propio pensamiento?

En tercer lugar, como señala un conocido ensayista, la ficticia vida política de Latinoamérica se completa con una idea de “libertad de prensa igualmente ficticia. Teóricamente nuestros periódicos pueden decir lo que unieren: prácticamente dicen lo que pueden. Y lo que pueden es lo que quiere el gobierno. O lo que quieren los grandes intereses que dominan el país, de las corporaciones privadas a las poderosas burocracias obreras y políticas”.<sup>136</sup> Esto nos pone en camino hacia los obstáculos de la prensa libre y, más exactamente, en dirección hacia la relación que existe entre prensa, derecho de expresión, *mass media* e información. Análisis contemporáneos, como los de Jean Rivero y otros<sup>137</sup> han señalado los numerosos inconvenientes con que tropieza el proceso de información pública, en la medida que los modernos medios de comunicación mediatizan el derecho de libre expresión, supeditado ahora al previo acceso a los medios de comunicación.

En otros términos, no puede haber prensa libre y eficaz en su labor informativa si se carece de derecho a la información y si no se permite a todo ciudadano el libre acceso a las fuentes de información.

---

135 Cit. por J. L. TALMON: **Los orígenes de la democracia totalitaria**, trad. de M. Cardenal Tracheta, Aguilar, México, 1956, p. 40.

136 Octavio PAZ: **El ogro filantrópico**, 4º ed., Seix Barral, Barcelona, 1983, p. 317.

137 Conf. la tesis de Jean Rivero en FAYT, p. 258; además, JOUVENEL: **La soberanía**, p. 487. En sentido amplio, Gabriel ELORRIAGA, **Información y política**, Ed. Nacional, Madrid, 1964, pp. 23 ss.; compárese con Giovanni SARTORI, **Aspectos de la democracia**, trad. de R. Castillo Dibildex, Limusa Willey, México, 1965, pp. 87-89.

---

En síntesis, entendemos que ante estos temas no pueden mantenerse tesis extremas absolutas, que pequen de optimismo irresponsable o que acarreen restricciones totalitarias. Preferimos asumir una posición cauta, medida, prudente, la misma que adoptó hace más de un siglo Tocqueville al explicar el amor de los norteamericanos a la democracia y la libertad de prensa: “Confieso que yo no siento por la libertad de prensa —decía— ese amor rotundo e instantáneo que se concede a las cosas soberanamente buenas por naturaleza. La amo por la consideración de los males que impide más que por los bienes que aporta”.<sup>138</sup>

---

138 TOCQUEVILLE, II-III, p. 169.