

co interviene para examinar el estado de tratamiento de la práctica administrativa; tiene derecho a obtener la información oportuna y puede pedir examinar la práctica junto con el oficio competente, fijando eventualmente un término para la regularización o el perfeccionamiento del procedimiento. Donde persistan irregularidades, insuficiencias, impedimentos que comporten violaciones del principio de eficiencia de la acción administrativa, sigue señalamiento al superior jerárquico para eventuales sanciones disciplinarias. Donde se verifique hipótesis de delito, sigue informe a la autoridad judicial y penal. Sobre los resultados de los cotejos actuados, además, se envían siempre relaciones semestrales o anuales al consejo regional.

El defensor cívico no tiene en esto particulares poderes de sanción respecto de la administración, pero, a través de la intervención en cada procedimiento, las indicaciones que puede enviar a la administración y las relaciones al consejo parece capaz de ejercer cierta influencia en la corrección de la acción administrativa regional.

BIBLIOGRAFIA: R. Bin, *Il difensore civico in Toscana; metamorfosi di un istituto?*, en *Le Regioni*, 1977, núm. 5; G. de Vergottini, *Sull'istituzione di un commissario parlamentare alle forze armate*, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1970; *L'ombudsman: esperienze e prospettive*, en *Diritto e Società*, 1973, núm. 3; *Ombudsman*, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIX, Milán, Giuffrè, 1979; A. di Giovine, *L'ombudsman in Scandinavia*, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1974; W. Gellhorn, *Ombudsman and others*, Cambridge, Harvard University Press, 1966; A. Giovannelli, *Sull'evoluzione del commissario parlamentare in alcune esperienze costituzionali europee*, en *Annali della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Genova*, 1973, I, y 1974, II; A. Legrand, *L'ombudsman scandinave*, París, Pinchon, 1970; C. Mortati (coord.), *L'ombudsman (il difensore civico)*, Turín, UTET, 1974; G. Napione, *L'ombudsman*, Milán, Giuffrè, 1969; G. Piras, *L'ombudsman in Italia nella dottrina e nella legislazione: bilancio di dieci anni (1965-1975)*, en *Giurisprudenza Italiana*, 1976, IV; I.E. Pitarch, *El ombudsman en el estado intervencionista*, en *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978; D. C. Rowat, *The ombudsman*,

citizen's defender, Londres, Allen and Unwin, 1968; *The ombudsman plan*, Toronto, MacLelland and Stewart, 1973; Secretariato Generale della Camera dei Deputati, *Ricerca sul commissario parlamentare*, Roma, 1971; F. Teresi, *Brevi osservazioni sull'ombudsman delle regioni*, en *Atti del XII convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milán, Giuffrè, 1972.

[GIUSEPPE DE VERGOTTINI]

opinión pública

I. DEFINICIÓN. La o. pública lo es en un doble sentido: sea en el momento de su formación, porque no es privada y nace de un debate público, sea por su objeto, que es la cosa pública. En cuanto "opinión" siempre es opinable, cambia con el tiempo y puede ser objeto de disensión: de hecho, expresa más juicios de valor que juicios de hecho, que pertenecen a la ciencia y a los expertos. En cuanto "pública", o lo que es lo mismo perteneciente al ámbito o al universal político, habría que hablar de opiniones en plural, porque en el universal político no hay espacio para una sola verdad política, para una epistemocracia. La o. pública no coincide con la verdad, por lo mismo que es opinión, doxa y no episteme, pero, en lo que se forma y afirma en el debate, expresa una actitud racional, crítica y bien informada.

La existencia de la o. pública es un fenómeno de la edad moderna: de hecho presupone una sociedad civil separada del estado, una sociedad libre y articulada, en la que hay centros que consienten la formación de opiniones no individuales, tales como los periódicos y las revistas, los clubes y los salones, los partidos y las asociaciones, la bolsa y el mercado, o sea un público de particulares asociados, interesados en controlar la política del gobierno, aunque no se desarrolle una actividad política inmediata.

Por eso la historia del concepto de o. pública coincide con la formación del estado moderno que, con el monopolio de la fuerza, le ha quitado a la sociedad corporativa todo carácter político, relegando al individuo a la esfera privada de la moral, mientras que la esfera pública o política queda por completo

subsumida al estado. Pero, a continuación del advenimiento de la burguesía, con la formación dentro del estado de una sociedad civil dinámica y articulada, se forma un público que no quiere dejar sin control la gestión de los intereses públicos a los políticos. La o. pública se ve llevada así a combatir el concepto de secretos de estado, la defensa de los *arcana imperii*, la censura, para lograr el máximo de "publicidad" de los actos del gobierno.

II. LA OPINIÓN PÚBLICA ENTRE MORAL Y POLÍTICA.

Mientras que para Hobbes, el mayor teórico del absolutismo, la o. pública debe condenarse, porque lleva al interior del estado un germen de anarquía y de corrupción, la primera reivindicación clara de la autonomía de la o. pública la encontramos con el pensamiento liberal. De hecho, John Locke, en el *Ensayo sobre la inteligencia humana*, habla de una "ley de la opinión o reputación", que es una verdadera y real ley filosófica: es la norma de las acciones, para juzgar si son virtuosas o viciosas. Los hombres, en la formación de la sociedad política, han renunciado en favor del poder político al uso de la fuerza contra un ciudadano, pero conservan de hecho el poder de juzgar la virtud y el vicio, el bien y el mal de sus acciones. La ley de la opinión se coloca junto a la ley divina y a la ley civil, y su sanción es la reprobación y el elogio por parte de la sociedad de tal o cual acción. Siendo un juicio expreso de los ciudadanos, por secreto y tácito consenso, toda sociedad, según las costumbres propias, establecerá sus propias leyes de la opinión, que serán distintas según el país. En la construcción del estado liberal, delineado por Locke, se debe destacar la distinción radical entre la ley moral, expresada por la o. pública, y la ley civil, expresada por la asamblea representativa, que es una verdadera y real distinción entre el poder político y el poder filosófico. La contraposición entre moral y política es clara, aunque la moral no se constituya en tribunal de la política, ya que Locke no habla de un estado absoluto, sino de un estado liberal representativo.

Con Rousseau, la o. pública continúa expresando juicios morales, pero son juicios que tienen una coincidencia directa con la política y canales institucionales por los cuales

puede expresarse: de hecho en el *Contrato social* revalúa al instituto de la censura, siendo precisamente el censor el ministro de la ley de la o. pública: "como la declaración de la voluntad general se hace por medio de la ley, así la declaración del juicio público se hace por medio de la censura". El censor no es el árbitro de la opinión del pueblo, sino sólo su expresión y, por lo tanto, no puede apartarse de la costumbre; así, si la censura puede ser útil para conservar las costumbres, no lo es para restablecerlas cuando se corrompen. Rousseau, que con la "voluntad general" quiere superar la distinción entre política y moral, muestra la estrecha correlación entre soberanía popular y o. pública, leyes y costumbres, política y moral, y ve en la o. pública la "verdadera constitución del estado". Rousseau no pudo desarrollar su discurso, sea porque en su democracia directa no puede darse aquella tensión entre esfera privada y esfera pública, propia del estado moderno en cuyo interior nace el espacio para la o. pública, sea porque define a la o. pública como aquellas opiniones que más propiamente son las "costumbres", las cuales son la herencia del pasado o se forman espontáneamente, y no realmente el fruto de una discusión pública racional, como la o. pública verdadera y real.

Immanuel Kant trató con mayor sistematicidad la función de la o. pública en el estado liberal, aunque no use estos términos, sino el de "publicidad" o el de "público". Al preguntarse *¿Qué es el iluminismo?* responde que consiste en "*hacer uso público de la propia razón en todos los campos*", y es un uso que no hace "*como estudioso delante del público entero de los lectores*", como miembro de la comunidad y dirigiéndose a la comunidad. Este "uso público" de la razón, que debe ser siempre libre, en todo tiempo, tiene una doble función y se dirige a dos destinatarios: por un lado se dirige al pueblo, para que se haga cada vez más capaz de la libertad de actuar, mientras en su comunicación de la propia opinión se verifique su verdad, y propiamente en el consenso de los otros hombres. Por otro lado se dirige al estado absoluto, para mostrarle que es ventajoso tratar al hombre no como una "máquina" según las reglas del estado de policía, sino según su dignidad, y debe llegar a los tronos, para

hacer sentir la propia influencia sobre los principios de gobierno, para dar a conocer las quejas del pueblo. Desde la revolución francesa, en *Para la paz perpetua* y en *Sobre si el género humano está en constante evolución hacia lo mejor*, al concepto de "publicidad" aparece mejor aclarado por Kant dentro del ámbito del ideal de la constitución republicana. Por lo demás, no debe ser el estado quien designe las personas oficiales que ilustren al pueblo acerca de sus derechos y deberes, sino libres cultores del derecho, filósofos: aquí, en la desconfianza hacia el gobierno, que quiere siempre dominar, se precisa la distinción entre moral y política, la autonomía entre la sociedad civil, compuesta por individuos autónomos y racionales, y el estado. Junto a esta impostación, la publicidad sirve para superar el conflicto existente entre política y moral, para superarlo a través de la idea del derecho, que sólo puede fundar la paz: "la verdadera política no puede hacer ningún progreso, si antes no rinde homenaje a la moral; y aunque la política por sí misma sea un arte difícil, su unión con la moral no es enteramente un arte, ya que ésta corta los nudos que aquélla no puede desatar apenas surge un litigio entre ellas". La publicidad, precisamente, es aquello que conviene en constreñir la política "a doblar las rodillas ante la moral", sirve de mediador entre política y moral, entre estado y sociedad, y se vuelve así un espacio institucionalizado organizado en el ámbito del estado de derecho liberal, en el que los individuos autónomos y racionales proceden, en un debate público, a una comprensión de sí y a un entendimiento de sí.

El pensamiento liberal inglés y francés, con Burke y Bentham, con Constant y Guizot, continúa el tono de Locke, con esta esencial novedad: se acentúa la función pública o mejor dicho política de la o. pública, como instancia intermedia entre el electorado y el poder legislativo: expresa el consenso con el gobierno entre una elección y la siguiente. La o. pública tiene la función de consentir a todos los ciudadanos una activa participación política, poniéndola en condiciones de discutir y de manifestar las propias opiniones sobre las cuestiones de interés público: así se extiende, más allá de los gobernantes, la sagacidad y la sabiduría política, y las discusiones del

parlamento son parte de las discusiones del público. Esto, si por un lado sirve como control y como potencial oposición a la clase política, por el otro consiente la omnipotencia del parlamento cuando se gobierna con el consenso de la o. pública: es un tribunal de la política que desde luego puede cometer un error, pero que es "incorruptible". Pero, para que la o. pública pueda desarrollar sus funciones, es necesaria la "publicidad" de las discusiones parlamentarias y de los actos de gobierno y una total libertad de prensa. Benjamin Constant, además, estudia todas las reformas institucionales (por ejemplo, las leyes electorales) para consentir a la cámara de diputados que sea la expresión de la o. pública, la cual, para él, en muchos casos es muestra bastante más avanzada de la representación nacional, y para impedir que las asambleas adquieran un espíritu de cuerpo que las aísle de la o. pública.

III. LA CRISIS DE LA OPINIÓN PÚBLICA. Una primera evaluación de la o. pública, contrapuesta a la ciencia, se tiene con Hegel en la *Filosofía del derecho*, y tal evaluación es paralela a la de la sociedad civil en su confrontación con el estado. La o. pública es, para Hegel, la manifestación de los juicios, de las opiniones y de los consejos de los individuos particulares sobre su propios asuntos generales, pero se trata de un conocerse sólo como fenómeno, como conjunto accidental de puntos de vista subjetivos, que poseen una generalidad meramente formal, que no se eleva al rigor de la ciencia. De modo parecido la sociedad civil, en la que se forma la o. pública, es un conjunto anárquico y antagonístico de necesidades, que no eliminan la desigualdad. De los intereses particulares no se llega a la universalidad, porque la sociedad civil está desorganizada: por eso el entendimiento de sí de la o. pública no puede presentarse como razón, y si, por medio del poder legislativo del estado de derecho, se eleva la clase de los particulares a la participación en la cosa universal, se cambia el estado por la sociedad civil, llevando la desorganización de ésta al interior del estado, el cual, si quiere ser universal, debe ser orgánico. En el estado orgánico tenemos una integración de los ciudadanos de mando, una superación real de la sociedad civil, el paso del sentido común a la "ciencia",

posible en política sólo cuando se ponga de parte del punto de vista del estado que es la objetivación del Espíritu absoluto.

Una evaluación semejante de la o. pública se tiene con Marx, desde la *Crítica de la filosofía del derecho público de Hegel*. En *La cuestión judía* observa cómo, con la formación del "estado político", se ha neutralizado y despolitizado la sociedad civil, basada en los estamentos y en las corporaciones, contraponiendo, por un lado, los individuos particulares y, por el otro, un espíritu político universal, al que se presume independiente de los elementos particulares de la vida civil. La o. pública es sólo falsa conciencia, ideología, porque, en una sociedad dividida en clases, oculta los intereses de la clase burguesa: el público no es el pueblo, la sociedad burguesa no es la sociedad general, el *bourgeois* no es el *citoyen*, el público de los particulares no es la razón. La o. pública es, por lo tanto, no más que la ideología del estado de derecho burgués. Sin embargo, con la extensión del sufragio universal, tenemos una tendencia de la sociedad civil a darse una existencia política: el arma de la publicidad, inventada por la burguesía, tiende a revolverse contra ella. Cuando la sociedad civil tenga una existencia política plena, con la abolición de las clases, cesará su contraposición al estado, porque las nuevas clases no burguesas ya no tendrán interés en mantener la sociedad civil, como esfera privada de la propiedad, separada de la política. Sólo entonces la o. pública realizará la total racionalización del poder político, hasta el punto de abolirlo, porque el poder político se ha constituido para la opresión de una clase sobre la otra. El poder político se disolverá en el poder social, y la o. pública podrá así desarrollar plenamente sus funciones políticas, y, al desaparecer la esfera privada, se logrará la identidad entre *homme* y *citoyen*.

Igualmente la generación de los liberales que siguió a Constant y a Bentham comenzó a temer que la o. pública no fuera en realidad tan "incorrutable" como había creído la anterior: el peligro de corrupción no provenía tanto del gobierno cuanto de la misma sociedad civil, a través del despotismo de la mayoría o del conformismo de masa. Alexis de Tocqueville en la *Democracia en América* y, sobre sus pasos, John Stuart Mill en *Ensa-*

yo sobre la libertad, demuestran cómo el despotismo de la masa actúa no tanto a través de las autoridades públicas, por medio del aparato coercitivo del estado, sino más bien como una presión psicológica, por parte de la sociedad, sobre el espíritu y no sobre el cuerpo del individuo, por la cual al mismo le queda la dramática elección entre el conformismo y la marginación. Hay un control social, más que un control político, que impide el libre desarrollo de la personalidad individual y la formación de un público de individuos racionalmente racionales. La crisis de la o. pública se debe además a otros dos factores: por un lado al eclipse de la razón que, para demostrar la propia legitimidad, debe demostrar que es útil prácticamente y técnicamente valorizable para el bienestar, por lo cual se reduce al cálculo mercantil y no busca más, en el diálogo racional, la universalidad de las opiniones; por otra parte la "industria cultural" transforma las creaciones intelectuales en simples mercancías destinadas al éxito y al consumo, y el deseo de la gloria es remplazado por el del dinero. El diálogo ideal entre el iluminista y su público, que observaba Kant, no tiene ya, de ese modo, las condiciones para realizarse.

La actual sociología crítica retoma algunas intuiciones de Tocqueville para demostrar la desaparición o la declinación de la o. pública. Con el triunfo de lo "grande" desaparecen los lugares que habían permitido la formación, en el diálogo racional, de la o. pública: el lugar del salón lo ocupa la televisión, los periódicos se han convertido en empresas especulativas, las asociaciones y los partidos están guiados por oligarquías, los espacios de formación de la o. pública no están autónomamente administrados sino que lo dirigen potentes burocracias. Además, en el estado contemporáneo se produce la falta de distinción entre el estado y la sociedad civil, dado que uno está compenetrado en el otro, por lo cual se forma una clase dirigente que, interesada en el dominio, puede fácilmente manipular a la o. pública. Esto puede remediarse sólo creando espacios institucionales que permitan hacer efectiva la libertad de palabra, de asociación y de prensa a través de una real participación de los ciudadanos en la formación de la o. pública. En este sentido es necesario obligar a las organizaciones que contro-

ian los medios de comunicación de masa a desempeñar su función en la dirección de una formación dialógica en un proceso de comunicación pública y no en el de una manipulación de un público atomizado, que hoy tiene en su "publicidad" no un instrumento de libertad racional sino de servidumbre al sistema productivo. Es necesario, en fin, reinventar las soluciones institucionales para dar nuevamente a la publicidad el elemento que la había distinguido: la criticidad.

La experiencia de los regímenes totalitarios, en los que la "publicidad" kantiana se volvió propaganda, la existencia de las nuevas tecnologías de los medios de comunicación de masa, que deshabituaban a la criticidad, han ofuscado ciertamente la imagen de la o. pública. Pero el mito de las masas, totalmente pasivas y dóciles a la publicidad, ha sido demolido, y por lo tanto la o. pública puede afirmarse allá donde haya libertad de pensamiento y de expresión, una pluralidad y un pluralismo de órganos de información autónomos, o sea no controlados por los políticos: en este policentrismo contrabalanceado puede siempre formarse la o. pública en un doble proceso, que va de abajo arriba y viceversa, a través de los líderes de opinión tanto en el nivel local como en el nacional.

BIBLIOGRAFÍA: A. Caracciolo y R.M. Colombo (coords.), *Nascita dell'opinione pubblica in Inghilterra*, número especial de *Quaderni Storici*, XIV, septiembre-diciembre de 1979; H.L. Childs, *Public opinion: nature, function and role*, Princeton, Van Nostrand, 1965; L. Compagna, *Alle origini della libertà di stampa nella Francia della Restaurazione*, Bari, Laterza, 1979; J. Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública* (1962), Barcelona, Gili, 1981; R. Koselleck, *Crítica y crisis del mundo burgués* (1959), Madrid, Rialp, 1965; H.D. Lasswell et al., *Propaganda, communication and public opinion*, Princeton, Princeton University Press, 1946; N. Matteucci, *Opinione pubblica*, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Milán, Giuffrè, 1980; A. Sauvy, *La opinión pública* (1964), Vilassar de Mar, Oikos-Tau, 1971.

[NICOLA MATEUCCI]

oportunismo

Se entiende por o. la búsqueda de beneficios personales en el desarrollo de cualquier actividad política sin ninguna consideración por los principios ideales y morales. El o. debe distinguirse de la corrupción (v. **corrupción**) en dos aspectos. La corrupción es típica del funcionario público, estatal, mientras que el o. afecta a cualquiera que desarrolle una actividad política sobre todo en el interior de organizaciones políticas no estatales, como por ejemplo los partidos políticos y las asociaciones sindicales. Con la corrupción se favorecen los intereses particulares de un grupo más que los intereses personales; con el o., por el contrario, lo que termina por guiar la actividad política es la adquisición de ventajas exclusivamente personales.

El o. nace en situaciones de crisis o de transición y prospera hasta que estas situaciones no hayan sido cambiadas y el proceso político no se haya adecuadamente institucionalizado; sin embargo, el propio o. contribuye a la creación y al mantenimiento de situaciones de crisis. Estas situaciones son esencialmente los periodos en los cuales se verifica una transferencia de poder de una clase a otra y duran mientras esta transferencia no haya terminado de efectuarse. Por lo tanto es en las sociedades con instituciones políticas no legitimadas sólidamente todavía donde el o. político prospera.

Pueden distinguirse tres factores fundamentales de los cuales depende el o. político: la composición de la clase política, la cultura política de los componentes del sistema político y la rapidez de los cambios sociopolíticos. El o. es más amplio y más difundido cuando más heterogénea es la clase política, cuando más centrada sobre el éxito personal es la cultura política y cuando más profundos y complejos son los cambios sociopolíticos. El o. depende, además, incluso de las características socioeconómicas de la sociedad y del tipo de proceso político que prevalece. Es probable que el o. crezca al mismo tiempo que las posibilidades de obtener ganancias personales en el ejercicio de la actividad política, con las posibilidades de escapar de las sanciones (posibilidades que dependen de la fragilidad de las estructuras parti-